

CANON POR USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO: ¿TRIBUTO O CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA? UN ANÁLISIS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA EN LAS RETRIBUCIONES QUE EXIGE EL ESTADO PERUANO POR EL USO DE LOS RECURSOS NATURALES

FEE FOR THE USE OF THE RADIO SPECTRUM: TAX OR ECONOMIC CONSIDERATION? AN ANALYSIS OF THE TAXING POWER OVER THE FEE REQUIRED BY THE PERUVIAN STATE FOR THE USE OF NATURAL RESOURCES

Piero Vivar Pajuelo*
PricewaterhouseCoopers

The purpose of this article is to analyze the legal nature of the canon fee charged for the use of the radio spectrum in Peru, an obligation imposed by the Ministry of Transport and Communications on telecommunications service operators.

Based on doctrinal, normative, and jurisprudential analysis, this article argues that the Fee does not satisfy the typical structure of a user charge tax ('tasa-derecho'). Although it is levied on the use of a public-domain asset, its enforceability is not grounded in the provision of a divisible public service or in a strictly coercive tax obligation, but rather in the granting of the exclusive right to use a natural resource that forms part of the Nation's patrimony.

Accordingly, its structure more closely resembles a non-tax economic consideration, subject to the principles of reasonableness, legality, and the prohibition of arbitrariness, rather than to the legal framework governing taxes.

KEYWORDS: Canon fee; radio spectrum; user charge tax; natural resources; tax; economic consideration.

El objetivo de este artículo es analizar la naturaleza jurídica del canon por el uso del espectro radioeléctrico en el Perú, obligación que es exigida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a los operadores de servicios de telecomunicaciones.

A partir de un análisis dogmático, normativo y jurisprudencial, el artículo sostiene que el Canon no satisface la estructura típica de una tasa-derecho. Aunque recae sobre el uso de un bien de dominio público, su exigibilidad no se explica por la prestación de un servicio estatal divisible ni por una obligación tributaria coactiva en sentido estricto, sino por el otorgamiento del uso exclusivo de un recurso natural integrante del patrimonio de la Nación.

En esa medida, su estructura se asemeja a una contraprestación económica de naturaleza no tributaria, sujeta a los límites de razonabilidad, legalidad e interdicción de la arbitrariedad, pero no al régimen propio de los tributos.

PALABRAS CLAVE: Canon; espectro radioeléctrico; tasa; recursos naturales; tributo; contraprestación económica.

* Abogado. Cuenta con especialización en Derecho Tributario por la Escuela de Administración de Negocios para Graduados Business Law. Asociado Senior del área de Tax and legal en PricewaterhouseCoopers (Lima, Perú). Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3548-7292>. Contacto: piero.vivar@pwc.com

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THÉMIS-Revista de Derecho el 15 de enero de 2026, y aceptado por el mismo el 26 de junio de 2026.

I. INTRODUCCIÓN

En el Cuaderno número 46 del Archivo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Fernando Zuzunaga del Pino evoca una anécdota sobre sus primeras interacciones con el profesor Armando Zolezzi Möller, quien le aconsejó simplificar el análisis jurídico, y prescindir de ‘aderezos’ conceptuales:

Lo conocí cuando tenía 21 años y llevé el primer curso de Derecho Tributario en las casetas de Derecho en el segundo semestre del año 1987. Impresionaba su claridad expositiva, su dominio escénico y su apariencia de caricatura de cavernícola [...] **Mis pesadillas eran dos: la calificación del peaje como tasa o contribución (ni se pensaba en aquella época que un agresivo cambio hacia políticas liberales podría convertir a esa prestación en “precio”) y la asignación de poder tributario en la Constitución del 79 en favor de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales [...]**

Yo iba con las partes pertinentes de los libros que leía, para contrastar lo escrito por los autores con lo expuesto por él. Como a la enésima vez me miró, agarró mi libro de Ataliba, que dicho sea de paso estaba marcadísimo con miles de colores y ante mi pregunta sobre la tasa me dice: «Fernando el tema es mucho más simple de lo que tienes en la cabeza, primero déjate de masturbaciones mentales que no te van a ayudar en nada y **califica las cosas de manera concreta, simple y sin tanto aderezo**». (2006, pp. 27-28) [el énfasis es nuestro]

Esta cita es ilustrativa de cómo en la práctica jurídica las clasificaciones doctrinarias pueden complejizar el análisis y desviar la atención de los hechos que se analizan. El consejo del profesor Zolezzi mantiene vigencia pues nos recuerda que el análisis jurídico debería ser claro y directo, enfocado en las características objetivas de la operación analizada y sin tanto aderezo conceptual.

Esta tensión en el análisis jurídico se manifiesta en la evaluación sobre la calificación de las obligaciones que exige el Estado por el uso de los recursos naturales, pues en distintos ordenamientos jurídicos se ha discutido si el cobro corresponde a una tasa, contribución o un concepto de naturaleza distinta a la tributaria como una contraprestación económica.

En el Perú, esta discusión no es nueva y no ha sido ajena a distintas elucubraciones jurídicas. En específico, en el caso del canon por el uso del espectro radioeléctrico (en adelante, el Canon) existe una discordancia entre el criterio de diversa jurisprudencia del Tribunal Fiscal que considera que este cobro es una obligación tributaria del tipo tasa-derecho, y pronunciamientos de la Corte Suprema que califican a esta obligación como una contraprestación económica por el uso de los recursos naturales del Estado.

Esta controversia tiene relevancia práctica, ya que, si se considera que el Canon es un tributo, su determinación se debe regir bajo los principios que limitan las obligaciones tributarias y cualquier cuestionamiento sobre su validez se debería canalizar mediante los procedimientos previstos en el Código Tributario. Por el contrario, si la obligación tiene naturaleza de una contraprestación civil por el uso de un recurso natural, su determinación no estaría sujeta a las limitaciones del derecho tributario¹.

En ese contexto, el artículo desarrolla una investigación jurídica dogmática, analítica y jurisprudencial que tiene como finalidad determinar si el Canon califica como un tributo del tipo tasa-derecho o como una contraprestación económica no tributaria derivada del aprovechamiento privativo de un recurso natural.

Para alcanzar dicho objetivo, la metodología empleada consiste en:

- a) Identificar el régimen normativo aplicable al Canon;
- b) contrastar sus elementos estructurales con las categorías tributarias previstas en el Código Tributario;
- c) examinar la jurisprudencia relevante del Tribunal Fiscal y la Corte Suprema sobre el Canon y otras obligaciones económicas vinculadas al aprovechamiento de bienes públicos del Estado; y
- d) evaluar si la calificación del Canon como tasa-derecho resulta compatible con el marco jurídico que regula la explotación de los recursos naturales en el Perú.

¹ Ello no implica que el Estado no tenga limitaciones en sus prerrogativas para fijar su importe, pues el Estado Constitucional de Derecho exige que todas las obligaciones que imponga el Estado deben determinarse bajo criterios objetivos, razonables y debidamente motivados, a la luz del principio de interdicción a la arbitrariedad.

A tal efecto, el artículo aborda la discusión sobre la naturaleza jurídica del Canon a través de tres preguntas sencillas:

- a) ¿Qué se retribuye a través del pago del Canon?
- b) ¿Cuáles son las características de esta obligación?
- c) ¿Qué potestades tiene el Estado para exigir su cobro?

Las respuestas a estas interrogantes permiten sostener que el Canon no constituye un tributo de la especie tasa-derecho. Si bien esta obligación se asemeja a una tasa-derecho exigida por el aprovechamiento especial de bienes de dominio público, su fundamento jurídico no radica en la prestación de un servicio estatal divisible ni en el ejercicio de la potestad tributaria, sino que se trata de una contraprestación económica que retribuye la atribución y el aprovechamiento económico exclusivo de un recurso natural integrante del patrimonio de la Nación. Esta tesis será desarrollada en los siguientes apartados.

II. ¿QUÉ SE RETRIBUYE A TRAVÉS DEL PAGO DEL CANON?

Los servicios de telecomunicaciones hacen posible la transmisión de información y datos entre usuarios a larga distancia, generalmente mediante tecnologías inalámbricas. Este proceso se sustenta en el uso de ondas radioeléctricas, que son ondas electromagnéticas, cuyas frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3000 GHz².

Dichas ondas conforman el espectro radioeléctrico, espacio intangible que permite la propagación de señales y que es considerado un recurso natural indispensable para el funcionamiento del sector telecomunicaciones. Desde una perspectiva económica, el espectro radioeléctrico califica como un bien rival y no excluible, lo que justifica la intervención del Estado para garantizar su asignación eficiente y evitar distorsiones en el mercado³. Por

ello, la administración y regulación de este bien es de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC).

En nuestro país, el régimen jurídico aplicable al sector surge del proceso de apertura económica iniciado en la década de 1990, que transformó el rol estatal: de proveedor directo e intervencionista a ente regulador y supervisor. Antes de este cambio, la prestación de servicios recaía principalmente en la Compañía Peruana de Teléfonos S.A., con escasa participación privada debido a las restricciones normativas del modelo económico.

Como señala Zegarra Valdivia, el nuevo diseño institucional reservó al Estado la función de regular el mercado de los servicios de telecomunicaciones, promoviendo la competencia, asegurando la calidad del servicio y protegiendo los derechos de los usuarios. Para ello, se implementaron mecanismos como la potestad tarifaria y normas sobre alcance, calidad y disponibilidad de los servicios (2018, p. 31).

En este contexto, se dictaron las normas fundamentales del sector que fueron integradas en el Texto Único Ordenado (en adelante, TUO) de la Ley de Telecomunicaciones aprobado por el Decreto Supremo 013-93-TCC⁴ (en adelante, Ley de Telecomunicaciones) y el reglamento de la mencionada Ley, cuyo TUO fue aprobado por el Decreto Supremo 020-2007-MTC. Precisamente, en el reglamento se desarrollan los principios normativos del sector, la clasificación de los servicios, entre otras reglas vinculadas a la gestión del espectro y disposiciones técnicas relevantes (Zegarra Valdivia, 2018, p. 57; p. 61; p. 44).

A través de estas normas se establecieron diversas obligaciones económicas que debían asumir las empresas operadoras del sector por el uso del espectro radioeléctrico y la ejecución de sus actividades económicas, tales como:

- a) El aporte por regulación que debe pagarse al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, OSIPTEL)⁵.

² En el Perú, el espectro radioeléctrico comprende las frecuencias comprendidas entre los 3 kHz y los 300 GHz, según el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias aprobado por la Resolución Ministerial 0597-2023-MTC/01.03.

³ Esta clasificación económica de los bienes, según criterios de rivalidad y exclusión, puede revisarse en Mankiw (2015).

⁴ Entre otras, el Decreto Legislativo 702 y los Decretos Leyes 26095 y 26096.

⁵ Contribución destinada a financiar las funciones de supervisión y regulación del OSIPTEL. Se calcula sobre la facturación anual de las empresas del sector vinculada a las actividades reguladas. La tasa aplicable es fijada periódicamente mediante decreto supremo. Para el periodo 2025-2027 se estableció una alícuota de 0.5% (Decreto Supremo 150-2024-PCM).

- b) El aporte que debe pagarse al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (en adelante, FITEL)⁶.
- c) La tasa por explotación comercial⁷.
- d) El Canon que debe pagarse al MTC.

En específico, el Canon es una obligación que se exige con un carácter periódico anual a todas las empresas que requieren la asignación del espectro radioeléctrico. El artículo 231 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones define la metodología para su cálculo. Para ello, se establecen diversas variables según el tipo de servicio y su alcance⁸.

Así, dicho artículo fija el Canon sobre la base a dos mecanismos generales:

- a) En el caso de los servicios públicos móviles, el esquema de cálculo contempla una fórmula con parámetros de alcance como el área de banda y el área del espectro asignado, los cuales se ponderan con el presupuesto objetivo definido por el MTC e, incluso, con un coeficiente de expansión o mejora tecnológica de la infraestructura.
- b) Para los servicios portadores, de radiodifusión y otros servicios privados; la fórmula utiliza un porcentaje de la UIT multiplicada en proporción a determinados umbrales de número de terminales, estaciones o canales activos por los operadores.

Respecto a la primera metodología de cálculo, la norma que incorporó los coeficientes de ponderación para los servicios públicos móviles fue el Decreto Supremo 043-2006-MTC, en cuyos fundamentos se estipula que estos coeficientes generan mayores incentivos para que los operadores realicen una utilización más eficiente del espectro.

Asimismo, en los considerandos de dicha norma se enfatiza que esta regulación atiende a los avances en tecnología y las recomendaciones internacionales para asegurar la eficacia y seguridad en la administración del espectro⁹.

Entre los coeficientes que componen la metodología de cálculo del Canon, se contempla la variable del Presupuesto Objetivo del MTC que comprende los gastos proyectados para diversas actividades como:

- a) La gestión, regulación y supervisión del uso del espectro.
- b) El desarrollo de proyectos de telecomunicaciones a través del FITEL.
- c) La obtención de fondos para cumplir obligaciones con organismos internacionales¹⁰.

Como se observa, la determinación del Canon tampoco obedece a la recuperación de los costos irrogados por el Estado para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones para el uso del espectro radioeléctrico a los operadores del sector, pues para ello se establece un derecho que es definido en las bases de cada concurso público¹¹.

Por su parte, el Canon tampoco es una obligación que financia exclusivamente un servicio de gestión o regulación prestado por el Estado, sino que su determinación obedece a parámetros técnicos que tienen como objetivo garantizar un uso eficiente del espectro radioeléctrico y fomentar el acceso universal de los servicios de telecomunicaciones.

En ese sentido, el Canon es una obligación que surge como consecuencia de la cesión de un bien de dominio público para cubrir múltiples finalidades como recuperar el costo que implica para el MTC la gestión técnica del espectro radioeléctrico; es

⁶ Contribución del 1 % de los ingresos brutos facturados y percibidos aplicable a determinadas empresas del sector destinada a financiar proyectos de acceso universal a las telecomunicaciones en zonas de baja rentabilidad de interés social para el Estado.

⁷ Obligación tributaria anual que deben pagar los titulares de concesiones por la explotación comercial de los servicios de telecomunicaciones. La tasa es equivalente al 0.5% de los ingresos brutos facturados y percibidos por las empresas del sector (artículo 229 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones).

⁸ En los artículos 8 y 9 de la Ley de Telecomunicaciones se clasifican los servicios de telecomunicaciones en dos categorías: por un lado, según aspecto técnico se distingue en (i) servicios portadores; (ii) teleservicios, también llamados servicios finales; (iii) servicios de difusión; y (iv) servicios de valor añadido. Por otro lado, según su utilización y naturaleza se distingue en (i) servicios públicos; (ii) servicios privados; y (iii) privados de interés público (servicios de radiodifusión).

⁹ Específicamente, las directrices de la International Telecommunication Union (en adelante, ITU).

¹⁰ Un ejemplo de la composición del destino de los costos asignados para cumplir con el presupuesto objetivo puede revisarse en la Exposición de Motivos del Decreto Supremo 003-2018-MTC.

¹¹ Conforme se establece en el artículo 55 de la Ley de Telecomunicaciones:

Las concesiones y autorizaciones están sujetas al pago de un derecho, por única vez. La explotación comercial de los servicios está sujeta al pago de una tasa anual. En ambos casos los montos serán fijados en el reglamento. En caso de otorgamiento de concesiones y autorizaciones por concurso público, el monto de este derecho será definido de acuerdo a las bases en función a la mejor oferta. (1993)

decir, asignación y protección de las bandas de frecuencia asignadas, labores de monitoreo, homologación de equipos, gestión de normas; así como la obtención de recursos para fomentar el desarrollo de nuevos proyectos de telecomunicaciones dentro de los alcances del rol subsidiario del Estado en la economía social de mercado.

La metodología de cobro de esta obligación se fija en función a dos mecanismos: (i) uno general que atiende a la red de telecomunicaciones otorgada, el ancho de banda, la capacidad de los enlaces, la potencia de la señal, entre otras variables; y (ii) uno individual que considera el uso de cada equipo o terminal que opera el espectro radioeléctrico.

En cualquiera de los casos, las directrices de la International Telecommunication Union [ITU] (2016, p. 12)¹² recomiendan que las metodologías de cobro del Canon incorporen criterios técnicos que atiendan a recuperar los costos directos e indirectos de las frecuencias del espectro asignadas en función a variables como la congestión, intensidad de uso y escasez. Además de los objetivos económicos, la estructuración del Canon debe perseguir objetivos sociales y culturales del Estado. En el Perú, estas metas están alineadas con el cierre de la brecha digital y la promoción del acceso a internet que permita brindar conectividad a zonas alejadas y rurales.

Los elementos descritos permiten advertir que el Canon no responde exclusivamente a la recuperación de costos administrativos ni a la prestación de un servicio estatal individualizado, sino que se impone como una contraprestación del otorgamiento de la exclusividad para operar una banda de frecuencia del espectro radioeléctrico. El pago de esta obligación se fija con base en criterios técnicos, sociales y económicos que tienen como propósito garantizar un uso eficiente del recurso y promover el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones en el Perú.

Partiendo de esta premisa, en el siguiente acápite analizamos cuáles son las prerrogativas del Estado peruano para exigir el cobro de esta obligación a los operadores de telecomunicaciones y si sus facultades son tributarias o exceden dicho ámbito.

III. ¿QUÉ POTESTADES TIENE EL ESTADO PARA EXIGIR EL COBRO DEL CANON?

En el Perú, el término 'canon' no se utiliza de manera unívoca. Por ejemplo, la Ley 27506 (Ley del Canon) define como 'canon' a la participación en

el Impuesto a la Renta o regalías que se atribuyen a los gobiernos regionales y locales del total de rentas que obtiene el Estado por la explotación económica de los recursos naturales, estableciendo distintos porcentajes de participación según el tipo de recurso¹³.

En el caso del sector telecomunicaciones, el Canon al que nos referimos corresponde a otra acepción de este término: al pago que se exige a las empresas operadoras por el uso privativo del espectro radioeléctrico, recurso que es indispensable para la ejecución de sus servicios de telecomunicaciones en el país.

En específico, el artículo 60 de la Ley de Telecomunicaciones determina que el uso del espectro radioeléctrico da lugar a la obligación de pagar un Canon por parte de los particulares que requieran una banda o reserva radioeléctrica. Asimismo, se precisa que la administración, determinación y recaudación de esta obligación corresponde al MTC, en su calidad de ente rector del sector telecomunicaciones en el Perú.

Dado que el objeto del Canon es retribuir la cesión en uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico que son otorgadas a las empresas del sector telecomunicaciones para la explotación económica de sus actividades comerciales; corresponde evaluar las prerrogativas que tiene el Estado peruano para exigir obligaciones económicas sobre otros recursos naturales.

A. La potestad del Estado peruano sobre los recursos naturales

El espectro radioeléctrico es un recurso natural del Estado peruano que se despliega en el espacio aéreo nacional. Respecto a los recursos naturales, el artículo 3, inciso e) de la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales (en adelante, LOGRN) indica que:

Se consideran **recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades** y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, **tales como: [...] el espectro radioeléctrico**. (1997) [el énfasis es nuestro]

Con relación al pago que puede requerir el Estado por el uso de los recursos naturales, el artículo 20 de la LOGRN establece que:

¹² Véase a ITU (2016).

¹³ El más conocido es el canon minero. Sin embargo, también se establecen reglas similares para los hidrocarburos, recursos forestales, hidroenergéticos, entre otros.

Todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales. La retribución económica a que se refiere el párrafo precedente incluye **todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, ya sea como** contraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho, **establecidos por las leyes especiales. El canon por explotación de recursos naturales y los tributos se rigen por sus leyes especiales.** (1997) [el énfasis es nuestro]

Como se colige de los artículos citados, la contraprestación económica que los particulares deben asumir por el aprovechamiento de los recursos naturales debe fijarse atendiendo a criterios económicos, sociales y ambientales. A su vez, se aclara que dicha retribución abarca toda obligación que el Estado pueda exigir por la utilización del recurso. Es por ello que se lista de manera ilustrativa conceptos como el derecho de vigencia, derecho de otorgamiento, tributos u otras contraprestaciones que las leyes especiales determinen.

La norma agrega que el canon y los tributos se rigen por sus propias normas especiales, lo que introduce una diferenciación formal entre estos conceptos y la categoría general de retribución económica por el uso de recursos naturales.

Así, resulta claro que entre las obligaciones que se exigen por la explotación de dichos recursos se encuentran las tributarias, siendo viable que la explotación económica de un recurso natural genere la obligación de pagar tributos y otras obligaciones extratributarias.

En efecto, la propia LOGRN establece que los conceptos que son listados como parte de la retribución económica se indiquen de forma ejemplificativa, remitiendo a las normas sectoriales la facultad de determinar qué tipo de derechos, contraprestaciones o pagos se exigen por cada tipo de recurso natural.

Cabe señalar que la LOGRN es una ley marco que tiene como propósito establecer lineamientos comunes para asegurar un uso eficiente y sostenible de los recursos naturales en el país¹⁴. Precisamente por su carácter general, esta norma remite a la legislación sectorial la definición de las obligaciones económicas que pueden surgir como consecuencia del aprovechamiento de un recurso natural.

Es por ello que en los artículos citados se establece que los pagos vinculados al aprovechamiento económico de los recursos naturales —sea que se configuren como retribuciones económicas o tributos— se determinan conforme a las disposiciones específicas de la normativa sectorial que corresponda.

Este entendimiento ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional en los fundamentos jurídicos 44, 45 y siguientes de la sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-PI/TC, en los que se destaca que la condición para que el Estado pueda exigir una retribución económica por la concesión de recursos naturales se encuentra definida en una ley orgánica, como la LOGRN; pero la regulación concreta de las distintas formas en que dicha retribución puede materializarse corresponde a las leyes especiales, pues por su naturaleza técnica y diversidad de supuestos no pueden quedar íntegramente reguladas en una ley orgánica.

Nótese que, ni la Constitución, ni la LOGRN excluyen la aplicación de la potestad tributaria del Estado sobre los recursos naturales (artículo 74 de la Constitución¹⁵). Por tanto, cabe evaluar si el origen, las características y condiciones que gatillan el pago del Canon se subsumen como una obligación tributaria.

B. La potestad tributaria del Estado peruano

El artículo 74 de la Constitución establece los límites y alcances de la potestad tributaria del Estado peruano. Así, dicho artículo exige que la creación, modificación, derogación o exoneración de tribu-

¹⁴ Conforme se indica en el séptimo párrafo de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 2596/96CR.

¹⁵ 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. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo. (1993)

tos solo pueda efectuarse mediante norma con rango de ley, salvo en el caso de aranceles y tasas, que pueden regularse mediante decreto supremo. Asimismo, reitera que en cualquier caso se deben respetar los principios de legalidad, igualdad, no confiscatoriedad y la protección de los derechos fundamentales.

Si bien la legislación no ofrece una definición del término 'tributo', tanto la jurisprudencia como la doctrina suelen recurrir a la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario para dotar de contenido a este concepto. Esta norma describe las tres categorías tributarias vigentes en el ordenamiento peruano –impuestos, contribuciones y tasas–, permitiendo derivar una definición general de tributo a partir de sus elementos comunes.

Así, la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario establece que el término tributo comprende:

- a) Impuesto: Tributo cuyo pago no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado.
- b) Contribución: Tributo que tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.
- c) Tasa: Tributo que surge de la prestación efectiva por el Estado de un servicio público a un contribuyente o por el aprovechamiento de bienes públicos. Se excluye de esta definición cualquier pago de origen contractual. (1996)

Por su parte, las tasas se subdividen en:

- 1. Arbitrios: pagos vinculados al mantenimiento o prestación de servicios públicos municipales.
- 2. Derechos: obligaciones que se pagan por servicios administrativos o por el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
- 3. Licencias: pagos asociados a actividades sujetas a autorización estatal. (1996)

La norma agrega que las tasas y contribuciones no deben generar rentabilidad económica para el Estado, limitándose exclusivamente a cubrir el costo del servicio que originan. Este principio de provocación del costo del servicio, o principio de

equivalencia, tiene como objetivo que el Estado no utilice los servicios que presta en las tasas y contribuciones como 'impuestos encubiertos' para obtener utilidades de los particulares.

De lo mencionado se desprende que los tributos son obligaciones económicas impuestas por el Estado a través de leyes a los particulares. Nuestra normativa adopta la clasificación tripartita de los tributos, distinguiendo entre tributos vinculados (tasas y contribuciones) y no vinculados (impuestos), según la existencia o no de una actuación estatal directa por el pago de estas obligaciones. Todos los tributos tienen como límite los principios del artículo 74 de la Constitución.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha precisado que, pese a la ausencia de una definición normativa expresa del término 'tributo', este se entiende como una obligación dineraria que se impone por ley, no tiene carácter sancionador y su cumplimiento se exige a un obligado ubicado en el supuesto previsto por la propia norma¹⁶.

En similar sentido, en las resoluciones de observancia obligatoria del Tribunal Fiscal 9715-4-2008 y 00416-1-2009 se hace referencia a los tributos como obligaciones pecuniarias creadas en ejercicio del poder de imperio del Estado y exigidas con carácter unilateral, excluyendo aquellas que deriven de un acuerdo de voluntades. El elemento central no es la forma del pago, sino el origen estatal y la finalidad de financiar necesidades públicas¹⁷.

Estas características del tributo también son reconocidas por la doctrina. Así, Sevillano señala que el tributo constituye una obligación establecida por ley que el Estado impone a los particulares en ejercicio de su poder de imperio. Dicha obligación implica entregar una suma de dinero –o un bien valorable en términos monetarios– de manera definitiva, con la finalidad esencial de contribuir al financiamiento estatal. Se añade que los hechos que configuran la incidencia del tributo se sustentan en la capacidad contributiva del obligado (2019, pp. 48-49).

Por su parte, García Vizcaíno sostiene que el tributo es toda prestación obligatoria, sea en dinero o en especie, que el Estado exige mediante el ejercicio de su *ius imperium*. Este autor resalta que su rasgo definitorio es precisamente la obligatoriedad: el Estado actúa de manera unilateral, sin depender de la voluntad del contribuyente como ocurriría en los negocios jurídicos, pues la fuente

¹⁶ En la Sentencia 3303-2003-AA/TC se esboza este concepto de tributo a partir de la definición de Geraldo Ataliba.

¹⁷ En estas resoluciones, el Tribunal Fiscal cita las definiciones de Pérez Royo (2000) y de Ferreiro Lapatzta (2003).

de la obligación es la ley y no un acuerdo entre las partes (1999, pp. 41-42).

De los elementos descritos se advierte que un tributo es una obligación coactiva con origen en una norma con rango de ley que es impuesta en favor del Estado, con una entidad que administra dicho tributo. Además, esta obligación no tiene naturaleza de sanción, sino que se impone con base en situaciones que reflejen capacidad contributiva de los contribuyentes.

Conforme a la clasificación tripartita de los tributos, si el Canon fuese un tributo, se configuraría como una tasa-derecho, en tanto constituye una obligación pecuniaria exigida por el Estado a quienes utilizan económicamente un bien de dominio público. En consecuencia, corresponde determinar si la obligación de pago del Canon se subsume en el supuesto de hecho de este tipo de tasas.

C. El Canon como tasa-derecho

Un punto inicial para examinar si el Canon califica como una tasa-derecho es la hipótesis de incidencia de dicho tributo, ya sea por el aprovechamiento económico exclusivo del espectro radioeléctrico o por los servicios de monitoreo, tutela y asignación de este recurso natural.

Como mencionamos en el acápite anterior, el Canon es una obligación económica que el Estado exige para cubrir los siguientes costos:

- a) El uso y asignación exclusiva de un bien de dominio público, en este caso, el espectro radioeléctrico.

- b) Los servicios que presta el MTC asociados a la explotación de dicho recurso.
- c) El financiamiento de nuevos proyectos de telecomunicaciones de interés social.

Ahora bien, el supuesto de hecho que habilita el cobro del Canon es el artículo 60¹⁸ de la Ley de Telecomunicaciones, el cual establece que el uso del espectro radioeléctrico genera la obligación de pagar el Canon a los particulares que solicitan una banda o reserva radioeléctrica.

En ese sentido, si el Canon fuese un tributo sería una tasa-derecho, pues se trata de una obligación que se origina por el aprovechamiento económico exclusivo de un bien de dominio público como el espectro radioeléctrico durante el periodo otorgado en concesión.

Respecto del término 'bien público' contemplado en la Norma II del Código Tributario¹⁹, el profesor Ruiz de Castilla observa que, si bien dicha expresión alude al patrimonio público, el derecho constitucional contemporáneo utiliza con mayor precisión la noción de 'bienes de dominio público' (2017, pp. 63-64).

En la doctrina actual, el concepto de dominio público no se entiende como una simple modalidad de propiedad estatal, sino como un título jurídico que otorga a la administración pública la potestad de regular y supervisar el uso de los bienes colectivos, con la finalidad de asegurar que su explotación responda adecuadamente al interés nacional (Kresalja & Ochoa, 2020, p. 336).

¹⁸ Artículo 60.-

La utilización del espectro radioeléctrico dará lugar al pago de un canon que deberán satisfacer los titulares de estaciones radioeléctricas, emisoras y de las meramente receptoras que precisen de reserva radioeléctrica. El reglamento respectivo señalará los montos y formas de pago a propuesta del Ministerio de Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción, los que serán aprobados mediante Decreto Supremo. (1993)

¹⁹ Norma II: Ámbito de aplicación

Este Código rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:

- a) Impuesto: Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado.
- b) Contribución: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.
- c) Tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual. Las Tasas, entre otras, pueden ser:
 - 1. Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
 - 2. Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
 - 3. Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

El rendimiento de los tributos distintos a los impuestos no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación. (1996)

Así, nuestra normativa define como bienes públicos aquellos que integran el dominio del Estado, ya sea porque están afectados al uso público o porque permiten la ejecución de un servicio público²⁰. Por ello, la expresión ‘bien público’ empleada en la Norma II del Código Tributario debe entenderse referida a los bienes sobre los cuales el Estado tiene potestades de dominio, entre los cuales se encuentran los recursos naturales como el espectro radioeléctrico.

Sobre los recursos naturales, el Tribunal Constitucional ha señalado que son parte del dominio eminente del Estado. Así, en el fundamento jurídico 29 de la sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-PI/TC se resalta que, en su conjunto, los recursos naturales son patrimonio de la Nación y, jurídicamente, su titularidad reposa en el Estado; el cual ejerce soberanía sobre su aprovechamiento, fijando las condiciones para su uso y goce por parte de los particulares.

En específico, sobre el espectro radioeléctrico, el Tribunal ha manifestado en el fundamento jurídico 4 de la sentencia recaída en el Expediente 0003-2006-PI/TC, que se trata de un recurso natural de dimensiones limitadas; por ello, conforme al artículo 66²¹ de la Constitución, la Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales y los principios generales de estos bienes, el espectro integra el patrimonio de la Nación, siendo el Estado el ente soberano encargado de su gestión, planificación y control.

De este modo, resulta claro que el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público cuya administración, planificación y control corresponden al MTC, entidad competente para otorgar concesiones de uso de las frecuencias del espectro para el desarrollo de los diversos servicios de telecomunicaciones sobre este recurso natural que forma parte del patrimonio de la Nación.

Es importante subrayar que el Estado puede autorizar el aprovechamiento económico de un recurso natural por parte de privados a través de un procedimiento administrativo reglado como el de otorgamiento de concesiones. Sin embargo, no es posible que se realice la cesión de este recurso vía

contractual, al tratarse de un bien inalienable de titularidad de la Nación²².

De lo expuesto se desprende que el espectro radioeléctrico constituye un bien de dominio público sobre el cual el Estado ejerce facultades soberanas de regulación, gestión y otorgamiento de derechos de uso a los particulares, incluso permitiendo su aprovechamiento económico privativo.

Bajo esta premisa, el Canon satisface la primera característica de la hipótesis de incidencia propia de las tasas-derecho, vinculada al uso o aprovechamiento de un bien de dominio público. Sin embargo, ello no resulta suficiente para determinar su naturaleza jurídica, por lo que corresponde examinar los demás componentes que caracterizan a este tipo de tributos.

D. El elemento de prestación de un servicio estatal en la tasa-derecho

Como se ha explicado, las tasas, en tanto tributos vinculados, se caracterizan porque su hecho imponible se relaciona con la prestación efectiva de un servicio por parte del Estado, servicio que debe ser individualizado y prestado directamente a favor del contribuyente obligado al pago. Ahora bien, dentro de esta categoría, las tasas por el uso exclusivo que realiza un particular de un bien de dominio público nos invitan a una reflexión particular.

Aunque la Norma II del Código Tributario describe esta obligación únicamente como consecuencia del uso o aprovechamiento de un bien público —como ocurre en el caso del espectro radioeléctrico—, una interpretación sistemática del concepto de tasa, género al que pertenecen los derechos, exige reconocer que también debe existir una prestación estatal divisible vinculada a esa utilización. En otras palabras, la explotación de un bien de dominio público que da origen al pago del derecho debe ir acompañada de un servicio estatal específico asociado a dicho aprovechamiento.

Asumir una posición contraria —esto es, sostener que el solo uso del bien público basta para que surja la obligación de pagar una tasa sin que me-

²⁰ De acuerdo con el numeral 2.2 del Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

²¹ Artículo 66.-

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal. (1993)

²² El Estado peruano no detenta un régimen de propiedad civil sobre los recursos naturales. Conforme al artículo 73 de la Constitución, los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Por ende, estos recursos están sometidos a un régimen especial de administración que incluye la facultad de otorgar títulos habilitantes a los particulares para su utilización.

die un servicio individualizado— despojaría de contenido la noción de este tributo construida por la doctrina y por nuestra legislación, aun cuando una interpretación estrictamente literal podría permitir tal conclusión.

Al respecto, la doctrina jurídica refuerza la idea de que debe existir un servicio del Estado en el caso de las tasas, en tanto la distinción clásica entre tributos vinculados y no vinculados desarrollada por Geraldo Ataliba (1987) parte de la premisa de que una tasa conlleva la prestación de un servicio individualizado cuyo costo es trasladado al contribuyente, a diferencia de los impuestos que no tienen correlato en una actividad estatal.

En esa línea, Héctor Villegas señala que el hecho imponible de una tasa siempre comprende una actividad estatal vinculada con el contribuyente, siendo este elemento de actuación estatal el más característico del instituto. Por ello, el autor destaca que la tasa debe fundarse necesariamente en la prestación de un servicio concreto y específico a favor del obligado (2002, p. 174).

En el ámbito nacional, Ruiz de Castilla sostiene que el servicio relevante para efectos de la tasa implica siempre una actividad estatal de hacer, es decir, una prestación materializada en acciones concretas desempeñadas por la administración (2017, p. 57).

De forma concordante, Bravo Cucci explica que, desde una perspectiva dinámica, la tasa es la obligación cuyo aspecto material mantiene una conexión directa con un servicio público individualizado, cuya prestación efectiva constituye la base del tributo. Añade que, si bien rige el principio de provocación del costo del servicio, la tasa debe observar también el principio de capacidad contributiva (2015, p. 75).

Esta postura ha sido compartida por la reciente sentencia en Casación 163202022 de la Corte Suprema, en la cual se examinó directamente la naturaleza jurídica del Canon. En dicho caso, la Sala Suprema señaló que, conforme a la Norma II del Código Tributario, toda tasa-derecho requiere que el aprovechamiento de un bien público vaya acompañado de una actividad estatal que permita, regule o viabilice dicho uso, resaltando que la expresión ‘uso o aprovechamiento de bienes pú-

blicos’ no excluye la necesidad de una prestación estatal subyacente.

En esa medida, la Corte Suprema concluyó que, en el caso específico del Canon, no se verifica una prestación directamente asociada al pago de esta obligación; razón por la cual este pago no califica como una tasa-derecho, sino que se trata de una contraprestación que se rige por la legislación del sector telecomunicaciones.

Desde una posición contraria, Hernández Berenguel sostiene que tratándose de tasas-derecho por el uso privativo de bienes de dominio público no sería necesario acreditar la prestación efectiva de un servicio, pues el Código Tributario —desde su reforma del 1 de abril de 1992— incorporó la clasificación tripartita de los tributos y estableció que los derechos, como subcategoría de las tasas, se generan por el mero uso o aprovechamiento de bienes públicos por parte de particulares (2008, p. 110).

De acuerdo con este autor, la legislación peruana ha optado por considerar que el aprovechamiento privativo de un bien de dominio público —incluidos los recursos naturales— gatilla el nacimiento del tributo tasa-derecho, cuya hipótesis de incidencia se sustenta precisamente en el uso exclusivo de dicho bien.

Esta interpretación cuenta con respaldo en jurisprudencia del Tribunal Fiscal. Por ejemplo, en la Resolución 09715-4-2008²³ el Tribunal se pronunció sobre el pago de vigencia anual por la autorización temporal para el uso de áreas acuáticas y la franja costera, señalando que, conforme al Código Tributario, los derechos constituyen una modalidad de tasa cuyo nacimiento se vincula al uso de bienes de dominio público, siendo su cobro una retribución por el aprovechamiento particular de dichos bienes. En esa línea, el Tribunal concluyó que el derecho de vigencia anual previsto en el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, respondía al uso temporal de las aguas y de las franjas costeras, y que, por lo tanto, calificaba como una tasa.

En las sentencias recaídas en los Expedientes 048992007PA/TC²⁴ y 018372009PA/TC, el Tribunal Constitucional expone un criterio similar respecto al pago por el aprovechamiento del agua subterrá-

²³ Esta resolución se emitió con carácter de observancia obligatoria.

²⁴ En un voto dirimente de la Sentencia, el magistrado César Landa Arroyo manifiesta que el Estado está facultado para exigir tasas de la subespecie derecho por la explotación de recursos naturales, enfatizando que la tarifa por el uso del agua subterránea constituye un tributo, aun cuando dicho recurso natural esté igualmente regulado por la LOGRN y por los principios que inspiran dicha normativa.

nea. En dichas sentencias, el Tribunal concluye que la tarifa cobrada por el uso del agua subterránea posee naturaleza tributaria, motivo por el cual debe respetar los principios constitucionales del sistema tributario, conforme al artículo 74 de la Constitución²⁵.

Es de señalar que la incorporación del aprovechamiento especial de un bien público como un supuesto generador de tasas tributarias surge como un mecanismo de contraprestación económica que se impone a los privados que gozan de dicho uso privativo, ya sea por la peligrosidad, demanda, intensidad o aquel uso que excluya la utilización a los demás interesados. En cualquier caso, el aprovechamiento usualmente está sujeto a licencias o concesiones (Moreno Fernández, 2005, p. 371).

Así, en las distintas jurisdicciones que regulan las tasas por el uso de bienes públicos, ha sido un tema controvertido determinar si su cobro guarda una relación directa con los servicios que el Estado presta con ocasión de su otorgamiento. Por ejemplo, en Chile la Contraloría ha manifestado que este tipo de derechos constituye una retribución económica asociada a un servicio que presta el Estado. En específico, por los gastos en los que incurre la administración derivados del otorgamiento de una concesión o permiso para permitir el uso público de un bien y aquellos que se generen cuando este aprovechamiento particular se vea obstaculizado (Mora Calderón, 2018, p. 39).

De igual forma, en España la jurisprudencia ha señalado que, en el caso de empresas de suministro, el régimen que calcula la tasa sobre los ingresos brutos municipales no solo grava el aprovechamiento, sino que también sustituye las tasas por licencias de obra necesarias para instalar y mantener la infraestructura, por ser estas un requisito para dicho aprovechamiento (Ortiz Calle, 2008, p. 103).

De hecho, en España, el debate sobre la compatibilidad entre la tasa por aprovechamiento especial del dominio público y otras obligaciones vinculadas al acceso a los bienes públicos permanece vigente. Recientemente, en la sentencia 1350/2025 del Tribunal Supremo, se reitera que, cuando el concesionario o la empresa explotadora realiza un uso del dominio público que forma parte integrante de la concesión o de la propia dinámica del servicio, la administración no puede fraccionar artificialmente ese uso en hechos imponderables aislados que generen cargas adicionales²⁶.

Por su parte, en la normativa peruana también se puede verificar la vinculación de la tasa por el aprovechamiento especial de los bienes públicos con los servicios realizados por el Estado. En específico, en los artículos 6 y 9 de la Ordenanza Marco de la Tasa de Estacionamiento Vehicular Temporal en la provincia de Lima se indica lo siguiente:

Artículo 6.- Servicio de estacionamiento vehicular temporal

El servicio municipal de estacionamiento vehicular **consiste en un conjunto de actividades tendientes a propiciar el uso ordenado de las zonas habilitadas para el estacionamiento temporal de vehículos y a la reducción de su impacto negativo en la colectividad.** Constituyen parte de su actividad **la señalización de los espacios, el mantenimiento periódico de las zonas, la colocación de elementos informativos, el control del tiempo de estacionamiento y otros relacionadas con el servicio.** (2004) [el énfasis es nuestro]

Artículo 9.- Estructura de costos del servicio

La estructura de costos debe contener exclusivamente aquellos **costos vinculados directamente con la prestación del servicio**, tales como:

- a) Mano de obra.
- b) Materiales.
- c) Señalización.

²⁵ 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. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo. (1993)

²⁶ En España, el canon se configura como una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, derivada del contrato de concesión. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado que, si bien en abstracto cabe compatibilidad entre el canon y la tasa por aprovechamiento especial del dominio público, dicha compatibilidad depende de que ambos no retribuyan el mismo uso del dominio público.

- d) Costos de implementación y mantenimiento del servicio.
- e) Costo asociado al uso temporal y exclusivo del espacio físico.
- f) Otros relacionados con el servicio. (2004) [el énfasis es nuestro]

Como se observa, el cobro de la tasa municipal por el uso de estacionamientos vehiculares temporales se sustenta en las labores de señalización de los espacios, las actividades de acondicionamiento de estas zonas, el mantenimiento rutinario, la supervisión del tiempo de estacionamiento y otros servicios relacionados. Nótese que esta ordenanza 'marco' es utilizada como fundamento normativo por otros municipios locales de la provincia de Lima.

En nuestra opinión, las tasas como tributos tienen su razón de ser en que el Estado recupere los costos irrogados por los servicios individualizados prestados a los contribuyentes. Por tanto, una interpretación sistemática e histórica de las tasas como tributos vinculados requiere que también se verifique la ejecución de un servicio realizado por el Estado en las tasas exigidas por el aprovechamiento económico del bien de dominio público. De lo contrario, no estaríamos ante un tributo vinculado, sino ante una contraprestación que el Estado exige por el simple hecho de aprovechar exclusivamente un bien de dominio público.

En este contexto, cabe evaluar si el Canon cumple con las características descritas previamente para calificar como tributo, específicamente una tasa-derecho por el uso de un bien de dominio público.

1. ¿El Canon tiene su origen en una norma con rango de ley?

Desde una perspectiva normativa, las disposiciones en las cuales se determina la metodología de cálculo del Canon y las condiciones para su exigibilidad se prevén en el artículo 60 de la Ley de Telecomunicaciones y el artículo 231 del reglamento. Sin embargo, si bien el legislador ha previsto un marco general que crea el Canon como una retribución económica asociada al aprovechamiento de este recurso natural, el pago de esta obligación no se activa solo por este mandato legal, sino que está vinculado a la suscripción voluntaria de un

contrato de concesión para el aprovechamiento exclusivo del espectro radioeléctrico.

Así, el uso privativo o aprovechamiento especial del espectro radioeléctrico no generan automáticamente la obligación de asumir el pago del Canon, sino que el hecho imponible parte del supuesto de que las empresas de telecomunicaciones solicitan y aceptan la asignación exclusiva del recurso natural mediante un contrato de concesión que enmarca esta obligación.

Por tanto, en nuestra opinión el Canon no tiene su origen exclusivamente en la ley, sino que presenta características que reflejan la existencia de una relación contractual²⁷.

2. ¿El Canon tiene naturaleza de sanción?

El Canon por uso del espectro radioeléctrico no tiene naturaleza punitiva, pues su exigibilidad no se vincula a la comisión del incumplimiento de una obligación, ni persigue finalidades represivas.

Por el contrario, la obligación de pago del Canon se gatilla a partir de que el operador solicita la asignación del espectro radioeléctrico dentro del marco de un contrato de concesión y obtiene el derecho de utilizar este recurso natural de forma exclusiva. En consecuencia, el Canon cumple con esta característica de los tributos.

3. ¿El sujeto activo de la obligación es una entidad pública?

El sujeto activo del Canon es el Estado peruano, ya que el MTC es el ente designado para exigir y administrar su cobro. En consecuencia, el Canon sí cumple con esta característica de los tributos

4. ¿El sujeto pasivo de la obligación es puesto en dicha situación de forma coactiva?

En este caso, los obligados son los operadores privados que realizan actividades de telecomunicaciones y que necesitan hacer uso del espectro radioeléctrico. Sin embargo, como mencionamos en el primer subtítulo del presente apartado, las empresas obligadas al pago del Canon no incurrir en dicha situación por mero imperio de la ley, sino que existe una suscripción voluntaria de un contrato para acceder a la asignación del espectro radioeléctrico.

²⁷ Sin perjuicio de ello, es importante señalar que el Canon también puede ser exigido y liquidado a las empresas de telecomunicaciones que no son titulares de una concesión y que realizan un aprovechamiento ilegal de este recurso natural, pues el artículo 90 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones establece que el uso no autorizado del espectro radioeléctrico conlleva la imposición de una multa administrativa y el pago de los derechos, tasas y el Canon correspondiente. Consideramos que en este escenario el pago del Canon se impone como consecuencia de la infracción de una conducta antijurídica tipificada y que tiene la naturaleza de sanción.

Por tanto, resulta controvertido que el Canon cumpla con esta característica de los tributos.

5. ¿Se origina en hechos que reflejan capacidad contributiva del contribuyente?

De acuerdo con la clasificación tripartita de los tributos que recoge nuestro ordenamiento jurídico, los tributos pueden ser vinculados como los impuestos o no vinculados como las tasas o contribuciones especiales.

La capacidad contributiva que legitima la imposición de tributos se manifiesta a través de hechos o situaciones económicas objetivamente reveladoras de riqueza: en los impuestos, o en los servicios ejecutados a favor de los contribuyentes o un grupo de estos, en las tasas y contribuciones, aunque la intensidad de este principio se relativiza en el caso de las tasas y contribuciones²⁸.

En el caso del Canon, las condiciones sobre las cuales el legislador establece un gravamen es la utilización exclusiva de las frecuencias del espectro radioeléctrico asignadas a la empresa del sector telecomunicaciones, sin que exista una prestación estatal que encaje en la estructura de la tasa-derecho. Dicha prestación no constituye un aspecto revelador de capacidad contributiva.

Esta ausencia de un servicio estatal específico —y la consiguiente imposibilidad de vincular el monto del pago con un costo individualizable— es precisamente otro de los elementos que tensiona la calificación del Canon como tributo y que será desarrollado en el acápite siguiente.

Los elementos analizados permiten sostener que el Canon no reúne plenamente las características de una tasa-derecho, en tanto no se verifica la existencia de un servicio estatal que viabilice el aprovechamiento económico del bien de dominio público involucrado y además, porque esta obligación no se impone exclusivamente de manera coactiva, sino que se asocia a la suscripción de un contrato de concesión para la explotación del espectro radioeléctrico.

En el siguiente acápite se examinan las características del pago del Canon en nuestro ordenamiento jurídico y, como ha abordado nuestra jurisprudencia, la exigencia de las obligaciones

vinculadas al aprovechamiento económico de los recursos naturales.

IV. ¿CUÁLES SON LAS CARACTERÍSTICAS DEL CANON Y DE OTRAS OBLIGACIONES EXIGIDAS POR EL USO DE RECURSOS NATURALES?

Como hemos dejado en evidencia, la potestad en virtud de la cual el Estado exige el Canon a las empresas operadoras del servicio de telecomunicaciones, no obedece a una obligación coactiva de carácter tributario, sino que refleja en mayor medida un pago que surge de una relación contractual para la asignación y explotación exclusiva de determinadas frecuencias del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, conviene evaluar la discusión que se ha presentado en nuestra jurisprudencia nacional sobre el presunto conflicto entre la hipótesis de incidencia de las tasas por el uso o aprovechamiento de bienes públicos que se prevé en la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario y las retribuciones que se cobran por la explotación de los recursos naturales que no deberían tener carácter tributario si se trata de contraprestaciones por la explotación de recursos originarios del Estado.

Así, el Tribunal Fiscal ha abordado esta controversia en el análisis de las obligaciones por el uso o explotación de distintos recursos naturales.

A. Agua subterránea

En el caso de la tarifa por el uso de agua subterránea, la jurisprudencia del Tribunal Fiscal analizó la naturaleza jurídica de esta obligación bajo el régimen del Decreto Ley 17752, Ley General de Aguas, que fue dejado sin efecto por la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.

En los casos analizados durante la vigencia del régimen anterior, el Tribunal Fiscal fue consistente en calificar este pago como un tributo de la especie tasa-derecho. En las Resoluciones 0796-1-1999 y 01438-5-2002, concluyó que la tarifa constituye una retribución por el aprovechamiento privativo de un recurso natural, en línea con la opción legislativa recogida en la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, que considera tributos a los pagos exigidos por el uso de bienes de dominio público.

²⁸ Aunque la capacidad contributiva tiene una menor relevancia en las tasas, por tratarse de tributos asociados principalmente al beneficio obtenido por el contribuyente y al costo del servicio estatal recibido, no puede dejar de predicarse dicho principio sobre las tasas, como ha sido admitido por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 041-2004-AI/TC, acción de inconstitucionalidad contra arbitrios impuestos por la Municipalidad de Surco, en la que se admite su aplicación para otorgar beneficios o exoneraciones sobre tasas.

Sin embargo, ya bajo la vigencia de la Ley 29338, la Corte Suprema ha expresado una postura contraria. En la Casación 11585-2014, se apartó del criterio tributario, considerando que la tarifa por agua subterránea responde a una retribución económica de naturaleza no tributaria, sustentando su posición en que la obligación de pagar una contraprestación económica por parte de los usuarios del agua superficial y subterránea siempre ha existido; sin embargo, con el cambio legislativo, la obligación dejó de denominarse tarifa para pasar a ser retribución económica.

De igual forma, en la Casación 1870-2017, la Corte Suprema validó la exigibilidad de la retribución económica conforme a la Ley de Recursos Hídricos. Aunque no se pronunció de manera concluyente sobre su naturaleza no tributaria, se hace referencia al artículo 176 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, que indica que la contraprestación económica que los usuarios deben pagar por el uso consuntivo o no consuntivo del agua no es un tributo, al ser dicho recurso natural patrimonio de la Nación.

B. Tarifa de sobrevuelo

Respecto a la tarifa de sobrevuelo cobrada por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A., entidad encargada de la gestión del espacio aéreo y de las áreas aeroportuarias, el Tribunal Fiscal señaló en la Resolución 16876-9-2011 que esta obligación califica como un precio público y no como una tasa.

El fundamento central de esta decisión radicó en que la relación entre las empresas de aviación y el Estado se configura como contractual, aun cuando el servicio sea prestado en régimen de monopolio. El Tribunal enfatizó que la determinación de la tarifa admite la obtención de rentabilidad y que el servicio de comunicaciones entre torres y aeronaves, si bien es exclusivo del Estado, responde a razones de oportunidad y conveniencia más que a una función inherente a la soberanía estatal²⁹.

Es de señalar que el Tribunal parte de la premisa de que el pago por la tarifa de sobrevuelo no retribuye la cesión del espacio aéreo nacional de forma

temporal, sino el servicio de sobrevuelo se define como las comunicaciones que se realizan entre las torres de control para permitir el traslado adecuado de las aeronaves que surcan el territorio peruano, sin aterrizar en el Perú.

C. Tarifa de tráfico y rampa

De forma similar al anterior caso, en la Resolución 13789-1978, el Tribunal Fiscal analizó la naturaleza de las tarifas por servicios de tráfico y rampa prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A., a los operadores de transporte aéreo.

En dicho caso, el Tribunal concluyó que estos servicios no son inherentes a la soberanía estatal, ya que históricamente han podido ser prestados por agentes privados, y su asunción por parte del Estado obedece a razones de conveniencia. Por tanto, el pago exigido por estos servicios se enmarca en la lógica de los precios públicos y no de las tasas tributarias, reforzando este criterio doctrinario y la importancia de la naturaleza del servicio para calificar la naturaleza de la obligación³⁰.

D. Regalías mineras

El caso de las regalías mineras constituye un ejemplo paradigmático de una contraprestación exigida por la explotación de los recursos naturales realizada por los actores privados de la industria mineral extractiva. De hecho, la naturaleza de esta obligación fue ampliamente debatida al momento de su incorporación, pues un sector de la doctrina cuestionó la imposición de cargas adicionales con aparente carácter tributario a empresas que, en muchos casos, contaban con convenios de estabilidad jurídica tributaria vigentes.

El Tribunal Constitucional se pronunció sobre la naturaleza de esta obligación en el fundamento jurídico 11 de la sentencia recaída en el Expediente 048-2004-PI/TC, reconociendo que el Estado tiene legitimidad para exigir el cobro de regalías por la explotación de sus recursos no renovables, en atención a su carácter limitado y al impacto ambiental generado en la zona de explotación.

²⁹ Uno de los criterios doctrinarios más utilizados para distinguir entre tasas tributarias y precios públicos consiste en analizar si el servicio prestado corresponde a una función inherente al Estado –lo que justificaría su financiamiento mediante tasas– o si, por el contrario, se trata de una actividad asumida por razones de oportunidad o conveniencia, propia de los precios públicos. No obstante, este enfoque ha sido objeto de críticas, ya que la calificación jurídica de la obligación puede verse condicionada por las transformaciones en la política económica estatal. Esta observación resulta especialmente relevante en el contexto peruano, que ha sido objeto de un proceso de liberalización de actividades y del cambio de rol del Estado desde la Constitución de 1993.

³⁰ Véase a Vidal Henderson *et al.* (1991) para una revisión detallada de este criterio de distinción entre las tasas y precios públicos.

Además de ello, es de señalar que el artículo 1³¹ de la Ley 28969, Ley que autoriza a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante, SUNAT) la aplicación de normas que faciliten la administración de regalías mineras, establece de forma expresa que la regalía no tiene naturaleza de tributo, sino que se trata de una contraprestación económica con un marco normativo propio.

Así, el tratamiento de las regalías mineras evidencia una exclusión normativa expresa que respalda la calificación no tributaria de este tipo de contraprestaciones. Más allá de las particularidades de la industria extractiva y la naturaleza no renovable de los recursos minerales, la Ley 28969 manifiesta de forma inequívoca el entendimiento del legislador de que esta obligación económica corresponde a un régimen ajeno a las potestades tributarias del Estado, precisamente porque se trata de un pago exigido a los agentes privados que explotan los recursos naturales de la Nación.

E. Autorización temporal de uso de área acuática y franja costera

Respecto al pago de derecho de vigencia anual por el otorgamiento de autorización temporal de uso de área acuática y franja costera, el Tribunal Fiscal, mediante la Resolución 09715-4-2008³² concluyó que este pago tiene naturaleza tributaria y constituye una tasa-derecho, conforme a la Norma II del Código Tributario.

El Tribunal fundamenta su conclusión en el hecho de que esta obligación retribuye el aprovechamiento privativo de un bien de dominio público, sin que exista una exclusión legal expresa que permita calificarla como una retribución no tributaria. El tribunal enfatiza que nuestro Código Tributario establece que el aprovechamiento económico de los bienes públicos genera el pago de una tasa-derecho, siendo que el otorgamiento de autorización temporal de uso de área acuática y franja costera

se subsume plenamente en el supuesto de hecho de este tributo.

F. Canon

Finalmente, respecto a la naturaleza jurídica del Canon, en la jurisprudencia nacional se aprecia una divergencia marcada entre las posiciones de la Corte Suprema del Poder Judicial y el Tribunal Fiscal (sede administrativa).

En esta discrepancia jurisprudencial se reflejan las dos formas distintas de aproximarse al Canon: una lectura de esta obligación como una tasa-derecho por el aprovechamiento económico exclusivo del espectro radioeléctrico; y una lectura de esta obligación como contraprestación económica, que atiende al régimen especial de los recursos naturales y a la potestad del Estado de obtener una retribución por su explotación económica.

En efecto, el Tribunal Fiscal ha señalado en diversas resoluciones³³ (como las 02836-5-2009, 16074-5-2012, 02059-Q-2019, entre otras) que el Canon constituye una tasa-derecho, al amparo de la Norma II del Código Tributario, en tanto retribuye el uso exclusivo de un bien de dominio público y la prestación de servicios estatales asociados a dicho uso.

Por el contrario, en la sentencia en Casación 704-2020-Lima de la Corte Suprema se concluye que el Canon no tiene naturaleza tributaria, argumentando que su origen es contractual, pues deriva de la relación concesional entre el Estado y la empresa operadora de telecomunicaciones y, además, que el legislador no le ha otorgado expresamente la calidad de tributo al Canon, a diferencia de la tasa anual por explotación comercial.

En nuestra opinión, este segundo argumento resulta bastante endeble, pues la calificación jurídica de una obligación no puede determinarse únicamente por la denominación que le otorgue el legislador. Lo relevante es analizar sus elementos

³¹ Artículo 1.-

El objeto de la presente Ley es lograr una administración eficiente de la regalía minera, contraprestación de naturaleza no tributaria. Para tal efecto, se establece complementariamente la forma en la que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT ejercerá las funciones asociadas con el pago de dicha regalía minera, tales como el registro, recepción y procesamiento de declaraciones, fiscalización, determinación de la deuda, control de cumplimiento, recaudación, ejecución coactiva, resolución de procedimientos contenciosos y no contenciosos, administración de infracciones y sanciones.

El Ministerio de Energía y Minas proporcionará a la SUNAT la relación de sujetos obligados al pago de la regalía minera y cualquier otra información que ésta [sic] solicite sobre la materia, y le prestará apoyo técnico que requiera para su actuación en cualquiera de los procesos vinculados a la administración de la regalía minera, bajo responsabilidad de los funcionarios encargados. (2007)

³² Cuyo criterio se establece con carácter de observancia obligatoria.

³³ Estas Resoluciones no han sido emitidas con carácter de observancia obligatoria.

sustanciales y el régimen aplicable. En palabras de Medrano, una posición de este tipo conduciría al absurdo de sostener que bastaría con que el legis-lador niegue el carácter tributario a una obligación para que su creación, modificación o supresión quede fuera de los controles y principios propios del Derecho Tributario (1991, pp. 37-38).

De igual forma, en la sentencia en Casación 163202022-Lima³⁴, la Corte Suprema precisó que, conforme a la Norma II del Código Tributario, toda tasa-derecho requiere que el aprovechamiento de un bien público esté acompañado de una actividad estatal, siendo que, en el caso del Canon, no se ve-rifica la prestación de un servicio. Por tanto, la Cor-te concluyó que esta obligación no califica como una tasa-derecho, sino como una contraprestación contractual.

Nuestra posición coincide parcialmente con la línea seguida por la Corte Suprema, en cuanto descarta que el Canon califique como una tasa-derecho. Sin embargo, dicha conclusión no debe sustentarse únicamente en la existencia de una relación concesional ni en la ausencia de una cali-ficación legal expresa como tributo. A nuestro ju-icio, el argumento determinante es que el Canon se exige como una contraprestación económica por el aprovechamiento exclusivo del espectro radioeléctrico que forma parte del patrimonio de la Nación, y no como una retribución por un servicio estatal divisible como sería propio de las tasas tributarias.

En suma, el análisis de los casos descritos revela que la naturaleza jurídica de las obligaciones exigi-das por el Estado en el contexto de la explotación de recursos naturales depende tanto de la remi-sión general de la LOGRN, que legitima al Estado

a cobrar una retribución que se fije en criterios técnicos, económicos y sociales; así como de las particularidades de cada sector que prevén exclu-siones expresas.

Es de resaltar que la exclusión normativa no resul-ta determinante para sostener que las obligacio-nes exigidas por el Estado sobre los recursos na-turales –a pesar de compartir elementos con las tasas tributarias– pueden regirse por un régimen especial distinto al tributario.

Así, en el caso de las regalías mineras, la califica-ción de estos pagos como contraprestaciones de naturaleza no tributaria se establece a través de la Ley 28969 que fue publicada el 24 de enero de 2007 con la finalidad de facilitar la administración de esta obligación por parte de la SUNAT. Esta nor-ma fue emitida después de más de 2 años de la publicación de la Ley 28258³⁵, Ley de Regalía Mi-nera, que creó el régimen de esta contrapresta-ción especial.

Por su parte, en el caso del pago que se exige a los usuarios por el aprovechamiento económico del agua, su naturaleza jurídica no tributaria se precisó en el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobada por el Decreto Supremo 001-2010-AG (norma de rango infralegal).

Finalmente, en el caso del Canon, las normas del sector telecomunicaciones no contienen ninguna provisión que defina el carácter no tributario de esta obligación. En los diversos artículos de la Ley de Telecomunicaciones y el Reglamento se hace referencia al origen, las condiciones y la metodo-logía de pago del Canon; así como de otros de-rechos, multas y tasas, sin pronunciarse sobre la naturaleza del Canon:

Cuadro 1: Normas relevantes del sector telecomunicaciones vigentes al 1 de enero de 2026

TUO de la ley de Telecomunicaciones (Decreto Supremo 013-93-TCC)
Artículo 60.- La utilización del espectro radioeléctrico dará lugar al pago de un canon que deberán satisfacer los titulares de estaciones radioeléctricas, emisoras y de las meramente receptoras que precisen de reserva radioeléctrica. El reglamento respectivo señalará los montos y formas de pago a propuesta del Ministerio de Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción, los que serán aprobados mediante Decreto Supremo.
Artículo 101.- Los ingresos recaudados por concepto de derechos, tasas, canon y multas, luego de la aplicación a los fines específicos que se considera en esta Ley, serán destinados exclusivamente al desarrollo de las telecomunicaciones, al control y monitoreo del espectro radioeléctrico y a sufragar las obligaciones contraídas con los organismos internacionales de tele-comunicaciones.

³⁴ Ninguna de las dos sentencias en casación de la Corte Suprema se emitió con la condición de precedente vinculante.

³⁵ Esta norma fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de junio del 2004.

TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones (Decreto Supremo 020-2007-MTC)
Artículo 137.- Causales de resolución del contrato El contrato de concesión se resuelve por: [...] 6. Incumplimiento del pago del canon por dos (2) años calendario consecutivos, salvo que cuente con fraccionamiento vigente o se haya dejado en suspenso la exigibilidad de las obligaciones económicas conforme a lo establecido en la Ley General del Sistema Concursal.
Artículo 231.- Canon anual El canon anual que deben abonar los titulares de concesiones o autorizaciones por concepto del uso del espectro radioeléctrico, se calcula aplicando los porcentajes que se fijan a continuación sobre la UIT, vigente al primero de enero del año en que corresponde efectuar el pago [...] a) Sistema de transmisión analógico. Por cada estación terrestre o satelital que utilice sistemas multicanales por frecuencia de transmisión y por capacidad instalada del sistema: Hasta 12 canales [...] a) Servicio telefónico móvil, servicio de comunicaciones personales y teleservicio móvil de canales múltiples de selección automática (troncalizado). Se aplica la siguiente fórmula: $C = CAB \times NF \times CA \times CPB \times CPZ \times FS \times PO - CEI$ Donde: C: es el canon anual por el uso del espectro radioeléctrico CAB: es el coeficiente de ancho de banda NF: es el número de bandas, sub-bandas y canales de frecuencias asignados conforme a las canalizaciones respectivas, para la prestación del servicio en una zona determinada CA: es el coeficiente de área CPB: es el coeficiente de ponderación por bandas de frecuencias CPZ: es el coeficiente de ponderación por zona FS: es el coeficiente de participación por servicio PO: es el presupuesto objetivo CEI: es el coeficiente de expansión de infraestructura y/o mejora tecnológica de la infraestructura Los factores y conceptos de la fórmula general para la determinación del Canon se detallan y actualizan conforme el Anexo II del presente Decreto Supremo [...].

Fuente: Elaboración propia

De una revisión sistemática de la normativa del sector, se advierte que las disposiciones especiales que regulan el Canon no incorporan criterio alguno que delimite expresamente su naturaleza jurídica, ni que lo configure como una contraprestación económica por el uso del espectro radioeléctrico que no tiene carácter tributario.

En estas normas no se establece una excepción a la aplicación del supuesto de hecho previsto en la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario referido a las tasas-derecho que se originan por el aprovechamiento económico privativo de los bienes públicos, como el espectro radioeléctrico.

No obstante, ello no ha sido óbice para que la Corte Suprema sostenga, en las sentencias citadas líneas arriba, que el Canon corresponde a una contraprestación económica por el uso de un recurso natural que no tiene carácter de tributo, pese a que no existe una norma de rango legal o infralegal que excluya expresamente la naturaleza tributaria de esta erogación.

Siendo ello así, la calificación normativa que pueda hacerse sobre las obligaciones exigidas por el uso de recursos naturales, ya sea como tributos u otras formas de retribución económica, no parece

ser un criterio determinante; sino que la reciente jurisprudencia que se pronuncia sobre el Canon sustenta su calificación en la potestad originaria del Estado de exigir una contraprestación por la explotación de sus recursos naturales desarrollada por la LOGRN, la cual posee una naturaleza contractual y no tributaria.

Precisamente por ello, la discusión no puede agotarse en verificar si existe o no una disposición sectorial que precise expresamente la naturaleza jurídica de la obligación. El punto central consiste en identificar cuál es la potestad estatal que justifica su cobro: si se trata de la potestad tributaria, el Canon debería someterse al régimen propio de los tributos; pero si se trata de la potestad patrimonial del Estado sobre el espectro radioeléctrico como recurso natural público, su calificación corresponde al ámbito de las contraprestaciones económicas no tributarias.

Respecto a la clasificación de los ingresos estatales como originarios y derivados, Fernando Zuzunaga afirma que los ingresos derivados son aquellos que el Estado obtiene precisamente en virtud de su potestad pública, al ampararse en su ‘poder de imperio’ y en la Constitución para efectuar apropiaciones legítimas del patrimonio de los particu-

Piero Vivar Pajuelo

lares, sin que exista un componente retributivo o compensatorio. Dentro de esta categoría se ubican, por ejemplo, los tributos y las sanciones. En contraste, los ingresos originarios o patrimoniales provienen del propio patrimonio del Estado y se generan cuando este actúa como sujeto económico, obteniendo recursos mediante el aprovechamiento, arrendamiento o transferencia de sus bienes, es decir, a partir de fuentes de riqueza que le son propias (2011, p. 2).

De acuerdo con esta clasificación económica de los ingresos del Estado recogida por la doctrina financiera clásica³⁶, los ingresos públicos se dividen en originarios y derivados. Los ingresos derivados, entre los que se encuentran los tributos, constituyen apropiaciones del patrimonio privado sustentadas en el poder de imperio, pues su exigencia se justifica en la potestad pública y no en una relación contractual. En cambio, los ingresos originarios son aquellos que provienen del propio patrimonio estatal, ya sea por la explotación, uso, disfrute o disposición de los bienes que le pertenecen, y surgen cuando el Estado actúa como propietario económico y no como soberano.

Desde esta perspectiva, el Canon y demás obligaciones vinculadas al aprovechamiento económico de los recursos naturales no deben calificarse como tributos, sino como expresiones de la participación del Estado en el valor de los bienes que le pertenecen patrimonialmente. Su fundamento no reside en una imposición coactiva sustentada en la potestad tributaria, sino en una relación compensatoria propia de la explotación de un recurso escaso cuya titularidad es del Estado. Por ello, la relación que se establece entre el Estado y el particular que obtiene la facultad de explotación tiene naturaleza contractual y retributiva, más cercana a una contraprestación económica que a una obligación tributaria coactiva.

Bajo esta lógica, los pagos que el Estado exige por la explotación de sus recursos no encuentran explicación en el Derecho Tributario, sino en la posición jurídica del Estado como propietario originario del recurso natural. La contraprestación que recibe se fundamenta en su derecho a participar del valor generado por la explotación económica del recurso natural y no en la potestad tributaria

del Estado que le permite obtener recursos del patrimonio de los privados.

En esa línea, Eduardo Sotelo advierte que, bajo la redacción vigente de la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, cualquier pago exigido por el Estado a un particular por el uso de un recurso natural terminaría calificando como un tributo de la especie tasa-derecho. Ello ocurriría incluso cuando la doctrina financiera y tributaria coincide en que los recursos naturales integran el patrimonio originario del Estado y, por tanto, deberían quedar al margen de la potestad tributaria (2005, p. 246).

Como señala el profesor Sotelo, una lectura aislada e irrestricta de la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, referida a que toda utilización privativa de bienes públicos –incluyendo aquella que se exige por la explotación de los recursos naturales– genera el pago de una tasa-derecho, no resulta razonable, pues desconoce la potestad del Estado de participar en los recursos naturales que integran el patrimonio originario del Estado, la cual está al margen de la potestad tributaria

De hecho, esta línea interpretativa del Tribunal Fiscal ha generado que en determinados regímenes sectoriales se precise de forma expresa una especie de objeción de reserva de aplicación de la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, tal y como ocurre con las regalías mineras y la tarifa por el uso del agua.

Incluso, en el caso del Canon, la falta de una disposición normativa que defina expresamente la naturaleza no tributaria del Canon derivó en que, en la redacción original del artículo 2 del Proyecto de Ley 806/2021CR³⁷, el dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas proponga incorporar una precisión que aclare que el pago por el uso del espectro radioeléctrico es una obligación de carácter no tributario³⁸.

En nuestra opinión, no resulta necesario establecer una exclusión expresa –ni mediante una norma con rango de ley ni mediante disposiciones infra legales– para afirmar que una obligación vinculada con la explotación económica de un recurso natural posee naturaleza no tributaria.

³⁶ Como explica Héctor Villegas (2002), esta clasificación tiene larga aceptación en la doctrina financiera europea y latinoamericana, y ha sido desarrollada por autores como Gaston Jéze, Giuliani Fonrouge, Jarach Dino Jarach y Maurice Duverger (p. 111).

³⁷ Ley que crea incentivos para promover la inversión en telecomunicaciones en las localidades rurales, cuyo dictamen fue aprobado por la Comisión de Economía el 14 de diciembre de 2022.

³⁸ No obstante, esta propuesta no fue acogida por el Poder Legislativo, en tanto el dictamen del MTC fue enfático en señalar que el Canon debe ser calificado como una obligación tributaria de la especie tasa-derecho, en concordancia con la Norma II del Código Tributario.

Una interpretación de este tipo refleja una interpretación excesiva del alcance de la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, sin atender a que estas obligaciones se sustentan en un régimen jurídico distinto al tributario: la potestad originaria del Estado para administrar y explotar sus recursos patrimoniales.

Siendo ello así, consideramos que el análisis de la naturaleza jurídica de las obligaciones económicas por el uso temporal o la explotación de los recursos naturales, debería partir de la premisa de que estos bienes se regulan por el régimen especial de la LOGRN, cuya regulación presenta diversos matices que permitan distinguirlos de otros bienes de dominio público.

Es precisamente este marco regulatorio especial, con fundamento constitucional en el artículo 66, el que habilita al Estado a exigir retribuciones de carácter patrimonial por la explotación económica de sus recursos naturales. Ello explica la existencia de figuras como el Canon, las regalías mineras o la retribución económica por el uso del agua, todas ellas concebidas como contraprestaciones económicas vinculadas a la cesión de recursos originarios y no como tributos derivados del poder de imperio del Estado.

Si bien es cierto, una parte de la doctrina nacional mantiene posiciones divergentes, la reciente línea jurisprudencial de la Corte Suprema —que reconoce la naturaleza no tributaria del Canon— contribuye de manera significativa a la seguridad jurídica, al delimitar con claridad las reglas de juego que rigen al Canon y evitar la traslación indebida de los principios y procedimientos del Derecho Tributario.

En virtud de lo expuesto, somos de la posición de que el Canon encuentra una explicación más consistente en la categoría de retribución económica que surge por la explotación exclusiva de un recurso natural como el espectro radioeléctrico. La naturaleza jurídica de esta obligación corresponde a una contraprestación económica no tributaria, de naturaleza patrimonial, exigida por el Estado como retribución por el aprovechamiento privativo del espectro radioeléctrico. Esta calificación no excluye la existencia de límites jurídicos a su determinación, pero sí impide trasladar automáticamente al Canon el régimen de creación, determinación, impugnación y control propio de las obligaciones tributarias.

V. CONCLUSIONES

Del análisis desarrollado en el presente trabajo, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- El Canon no constituye un tributo de la especie tasa-derecho. Si bien comparte ciertos elementos con los pagos exigidos por el aprovechamiento especial de bienes de dominio público, su fundamento jurídico no radica en la potestad tributaria del Estado ni en la prestación de un servicio estatal divisible. Por el contrario, responde a la atribución y explotación exclusiva de un recurso natural integrante del patrimonio de la Nación, por lo que se aproxima con mayor coherencia a una contraprestación económica de naturaleza no tributaria.
- La metodología de cálculo del Canon responde a criterios técnicos, sociales y económicos, no a la recuperación estricta de costos administrativos. La inclusión de variables como el ancho de banda, la congestión, la intensidad de uso, la expansión tecnológica y el presupuesto objetivo reflejan que esta obligación se constituye como una retribución económica que tiene como finalidad obtener recursos para garantizar un uso eficiente y fomentar el acceso universal de los servicios de telecomunicaciones en el país.
- Aunque una interpretación aislada de la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario podría llevar a calificar el Canon como una tasa-derecho, dicha lectura resulta insuficiente cuando se analiza el régimen especial de los recursos naturales previsto por la Constitución y la LOGRN. En particular, el Canon no se sustenta en la prestación de un servicio estatal divisible prestado a favor del contribuyente, ni en una obligación que surge de forma coactiva, elementos que tradicionalmente están asociados a las tasas tributarias.
- La clasificación de los ingresos públicos en originarios y derivados permite explicar adecuadamente la naturaleza del Canon. Mientras los tributos constituyen ingresos derivados sustentados en el poder de imperio del Estado, el Canon se relaciona con la explotación económica de un recurso que forma parte de su patrimonio originario. Por ello, su fundamento jurídico se encuentra más próximo a una retribución patrimonial que a una obligación tributaria.
- La evolución reciente de la jurisprudencia evidencia un desplazamiento desde una interpretación literal de la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario hacia una aproximación basada en el régimen es-

pecial de los recursos naturales. En nuestra opinión, esta última interpretación resulta más consistente con el ordenamiento jurídico peruano, pues permite distinguir entre las obligaciones derivadas de la potestad tributaria y aquellas que responden a la participación del Estado en la explotación económica de los recursos que integran el patrimonio de la Nación. 

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara expresamente que no existen conflictos de intereses que hayan influido en la elaboración, evaluación ni publicación del presente artículo.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

El autor declara que no ha recibido financiamiento externo para la realización de la presente investigación.

ESTÁNDARES ÉTICOS

El autor manifiesta que esta investigación ha sido desarrollada conforme con los principios y estándares éticos aplicables a la labor académica e investigativa.

REFERENCIAS

Ataliba, G. (1987). *Hipótesis de incidencia tributaria* (R. García Mullin, trad.). Instituto Peruano de Derecho Tributario.

Bravo Cucci, J. (2015). *Fundamentos de derecho tributario* (5ta Ed.). Jurista Editores.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT], Cooperación Alemana [GIZ] & Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2015). *Modelo de código tributario del CIAT: Un enfoque basado en la experiencia iberoamericana*. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnico/Espanol/2015_Modelo_Codigo_Tributario_CIAT.pdf

Ferreiro Lapatza, J. (1991). Tasas y precios públicos. Los precios públicos. *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, (21), 89-115.

(2003). *Curso de Derecho Financiero Español* (volumen I). Marcial Pons.

García Vizcaíno, C. (1999). *Derecho Tributario: Consideraciones económicas y jurídicas, análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia* (tomo 1). Depalma.

Giuliani Fonrouge, C. (1987). *Derecho Financiero* (volumen 1, 4ta ed.). Depalma.

Hernández Berenguel, L. (2008). La tarifa por utilización de aguas subterráneas en Lima y Callao y la tributación ambiental. *Revista de Derecho Administrativo*, (6), 109-116. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14055>

(2010). La tarifa por uso de aguas subterráneas y el Tribunal Constitucional. *Advocatus*, (23), 49-60. <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/3124>

Internacional Telecommunication Union [ITU]. (2016). *Guidelines For The Review of spectrum pricing methodologies and the preparation of spectrum fees schedules*. https://www.itu.int/en/ITU-D/Spectrum-Broadcasting/Documents/Publications/Guidelines_SpectrumFees_Final_E.pdf

Jarach, D. (1999). *Finanzas públicas y derecho tributario* (3ra ed.). Abeledo-Perrot.

Kresalja, B., & Ochoa, C. (2020). *Derecho constitucional económico* (tomo 1, 2da ed.). Fondo Editorial PUCP.

Mankiw, N. G. (2015). *Principles of Microeconomics* (7th ed.). Cengage Learning.

Medrano Cornejo, H. (1991). En torno al concepto y la clasificación de los tributos en el Perú. *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, (18), 37-50.

Mora Calderón, C. (2018). *Derechos, precios, tasas y tributos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* [Tesis de maestría, Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/167988>

Moreno Fernández, J. (2005). Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional. En M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil (Coords.), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*. Fundación Democracia y Gobierno Local

Ortiz Calle, E. (2008). La tasa por ocupación del dominio público por parte de empresas explotadoras de servicios de suministros: problemas actuales. *Tributos Locales*, (78), 85-104. <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/ffe2c271-bdc4-43a3-95aa-dfc-678053be9/content>

Pérez Royo, F. (2000) *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. Civitas.

Ruiz de Castilla, F. (2017). *Derecho tributario: temas básicos*. Fondo Editorial PUCP.

Sevillano Chávez, S. (2019). *Lecciones de derecho tributario: principios generales y código tributario* (2.ª ed.). Fondo Editorial PUCP.

Sotelo Castañeda, E. (2005). Acerca de las regalías mineras. *Vectigalia*, (3), 243-253.

Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT]. (2011). *Informe UIT-R SM.2093-1: Orientaciones sobre el marco reglamentario para la gestión nacional del espectro*. https://www.itu.int/dms_pub/itu-r/opb/rep/R-REP-SM.2093-1-2010-PDF-S.pdf

Vidal Henderson, Alfredo; Vidal Henderson Enrique & Mur Valdivia Miguel. (1991). Tasa y precios públicos. *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, (21), pp. 47-65.

Villegas, H. (2002). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (7ta Ed.). Depalma.

Zegarra, D. (2018). *Introducción al derecho de las telecomunicaciones*. Fondo Editorial PUCP.

Zuzunaga, F. (2006). El maestro Armando Zolezzi. En Pontificia Universidad Católica del Perú (Ed.), *Cuadernos del Archivo de la Universidad* 46. PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/1d521236-6d34-4be7-ad88-f46a-a23ea238>

(2011). *Tributación de la explotación minera y petrolífera en el Perú* [Ponencia]. III Encuentro Regional Latinoamericano de Tributación Internacional IFA, Bogotá, Colombia. https://www.zyaabogados.com/art/colombia_ifa-2011fzp.pdf

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Constitución Política del Perú [Const.] (1993).

Texto Único Ordenado del Código Tributario [TUO del CT]. Decreto Supremo 133-2013-EF, 22 de junio de 2013 (Perú).

Decreto Legislativo 702, Ley de Telecomunicaciones, Diario Oficial *El Peruano*, 5 de noviembre de 1991 (Perú).

Decreto Ley 26095, Decreto que modifica las normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones, Diario

Oficial *El Peruano*, 29 de diciembre de 1992 (Perú).

Decreto Legislativo 1599, Decreto Legislativo para promover la innovación tecnológica, la reducción de la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios de telecomunicaciones. Diario Oficial *El Peruano*, 20 de diciembre de 2023 (Perú).

Decreto Ley 17752, Ley general de aguas, Diario Oficial *El Peruano*, 24 de julio de 1969 (Perú).

Decreto Supremo 001-2010-AG, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos. Diario Oficial *El Peruano*, de febrero de 2004 (Perú).

Decreto Supremo 043-2006-MTC, Decreto Supremo que aprueba Reglamento del Canon para el uso del Espectro Radioeléctrico para Servicios Públicos Móviles. Diario Oficial *El Peruano*, 27 de diciembre de 2006 (Perú).

Decreto Supremo 120-2007-MTC, Decreto Supremo que aprueba Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones. Diario Oficial *El Peruano*, 4 de julio de 2007 (Perú).

Decreto Supremo 003-2004-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional. Diario Oficial *El Peruano*, 23 de marzo de 2010 (Perú).

Decreto Supremo 003-2018-MTC, Decreto Supremo que modifica el literal a) del numeral 2 del artículo 231 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2007-MTC. Diario Oficial *El Peruano*, 23 de enero de 2018 (Perú).

Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. Diario Oficial *El Peruano*, 11 de abril de 2021 (Perú).

Decreto Supremo 150-2024-PCM, Decreto Supremo que establece disposiciones sobre el régimen del aporte por regulación del Organismo Superior de la Inversión Privada en Telecomunicaciones. Diario Oficial *El Peruano*, 30 de diciembre de 2024 (Perú).

Ley 28258, Ley de Regalía Minera, Diario Oficial *El Peruano*, 24 de junio de 2004 (Perú).

Ley 29151, Ley general del sistema nacional de bie-
nes estatales, Diario Oficial *El Peruano*, 14 de
diciembre de 2007 (Perú).

Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, Diario Oficial
El Peruano, 31 de marzo de 2009 (Perú).

Ley 28969, Ley que autoriza a la Superintendencia
Nacional de Administración Tributaria - SUNAT
la aplicación de normas que faciliten la admi-
nistración de regalías mineras, Diario Oficial *El
Peruano*, 28 de septiembre de 2011 (Perú).

Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento
sostenible de los recursos naturales, Diario Ofi-
cial *El Peruano*, 25 de junio de 1997 (Perú).

Ministerio de Transportes y Comunicaciones
[MTC], 18 de mayo de 2023, Resolución 0597-
2023-MTC/01.03 (Perú).

Municipalidad Metropolitana de Lima, Ordenanza
739, Ordenanza Marco de la Tasa de Estacio-
namiento Vehicular Temporal. Diario Oficial *El
Peruano*, 26 de diciembre de 2004 (Perú).

Proyecto de Ley 806/2021-CR, Ley que crea incen-
tivos para promover la inversión en telecomu-
nicaciones en las localidades rurales, Congre-
so de la República, 15 de noviembre de 2021
(Perú).

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanen-
te de la Corte Suprema de Justicia de la Repú-
blica, 4 de octubre de 2016, Casación 11585-
2014-Lima (Perú).

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanen-
te de la Corte Suprema de Justicia de la Repú-
blica, 10 de noviembre de 2020, Casación 704-
2020-Lima (Perú).

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanen-
te de la Corte Suprema de Justicia de la Repú-
blica, 1 de agosto de 2024, Casación 16320-
2022-Lima (Perú).

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal
Supremo de España, 24 de octubre de 2025,
Sentencia 1350/2025 (España).

Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social
Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de
la República, 19 de septiembre de 2018, Casa-
ción 1870-2017-Lima (Perú).

Tribunal Fiscal [T.F.], 25 de enero de 1978, senten-
cia recaída en la Resolución 13789-1978 (Perú).

Tribunal Fiscal [T.F.], 1999, sentencia recaída en la
Resolución 0796-1-1999 (Perú).

Tribunal Fiscal [T.F.], 15 de agosto de 2002, sen-
tencia recaída en la Resolución 01438-5-2002
(Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 28 de junio de 2004,
sentencia recaída en el Expediente 3303-2003-
AA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 1 de abril de 2005,
sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-
PI/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 19 de septiembre de
2006, sentencia recaída en el Expediente 0003-
2006-PI/TC (Perú).

Tribunal Fiscal [T.F.], 12 de agosto de 2008, sen-
tencia recaída en la Resolución 09715-4-2008
(Perú).

Tribunal Fiscal [T.F.], 15 de enero de 2009, sen-
tencia recaída en la Resolución 00416-1-2009
(Perú).

Tribunal Fiscal [T.F.], 26 de marzo de 2009, sen-
tencia recaída en el Expediente 02836-5-2009
(Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 17 de agosto de
2010, sentencia recaída en el Expediente
04899-2007-PA/TC (Perú).

Tribunal Fiscal [T.F.], 7 de octubre de 2011, sen-
tencia recaída en la Resolución 16876-9-2011
(Perú).

Tribunal Fiscal [T.F.], 16 de mayo de 2019, senten-
cia recaída en el Expediente 02059-Q-2019
(Perú).