



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 262-2003-AA/TC
LIMA
JOSÉ LOAYZA SUPA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de marzo de 2004, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don José Loayza Supa contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 81, su fecha 25 de setiembre de 2002, que declaró infundada la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 16 de febrero de 2001, el recurrente interpone acción de amparo contra la Municipalidad Distrital de La Victoria y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a fin de que se declare inaplicable la Resolución de Determinación N.º 13-02-201739, que le impuso el pago de ocho mil ciento cuarenta nuevos soles (S/. 8,140.00) por concepto de contribución de obras públicas. Manifiesta que, habiéndole notificado la administración tributaria de la municipalidad la mencionada resolución, interpuso recurso de reconsideración con fecha 28 de agosto de 2000, el cual no ha sido resuelto hasta la fecha, por lo que es innecesario el agotamiento de la vía previa; agrega que el cobro exigido por la municipalidad atenta contra su patrimonio y su propiedad, debido a que no se sustenta en normas establecidas por la ley; que, conforme lo establece el artículo 65º de la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo N.º 776, para cobrar las contribuciones por obras públicas, la municipalidad debe comunicar a los beneficiarios la contratación y ejecución de la obra, y el monto aproximado a que asciende la contribución, situación que no se da en este caso del cobro por contribución para obras públicas.

El Sexagésimo Tercer Juzgado Civil de Lima, con fecha 2 de mayo de 2002, declaró fundada la demanda, por considerar que, aunque la Constitución reconoce de manera taxativa las facultades de la municipalidades, estas deben ejercerse conforme al marco legal establecido, que en el caso de autos, es el artículo 65.º del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal, que precisa que “[...] el cobro por contribución especial por obras públicas procedería exclusivamente cuando la municipalidad haya comunicado a los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

beneficiarios, previamente a la contratación y ejecución de la obra, el monto aproximado al que ascenderá la contribución [...]", lo que, en el presente caso, no ha sucedido.

La recurrida, revocando la apelada, declaró infundada la demanda, por considerar que la demandada, mediante Ordenanza N.º 027-MDLV, creó la Contribución Especial de Obras Públicas a aplicarse en el área territorial del Damero de Gamarra, que fue publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 6 de agosto de 1999, describiendo en sus anexos I y II el monto al que ascendería la contribución, y que fue modificado mediante el artículo 2.º de la Ordenanza N.º 031-MDLV, publicada el 11 de setiembre de 1999; añade que las ordenanzas de la Municipalidad Distrital de La Victoria, publicadas en el Diario Oficial son conformes al artículo 65.º de la Ley de Tributación Municipal, sobre comunicación previa a la contratación y ejecución de la obra del monto al que ascendería la contribución referida; y que, en consecuencia, el demandante no puede alegar su desconocimiento o la omisión de comunicación.

FUNDAMENTOS

1. El actor pretende que se declare inaplicable la Resolución de Determinación N.º 13-02-201739, que dispuso el pago de ocho mil ciento cuarenta nuevos soles (S/. 8,140.00) por concepto de contribución de obras publicas.
2. En la demanda se impugna la resolución de determinación al amparo del artículo 24º, inciso 12), de la Ley N.º 23506, alegándose la vulneración del derecho de propiedad del actor, debiendo tenerse en cuenta que la municipalidad emplazada viene exigiendo el pago coactivo, ordenando el embargo de su bien, como se observa del certificado de gravamen vehicular policial, que ordena la captura del vehículo de placa de rodaje N.º AQ8349, por motivos de impago de contribución de obras públicas.
3. Es necesario precisar que, contra la resolución de determinación, el actor interpuso recurso de reconsideración ante la municipalidad emplazada, el cual no fue resuelto; sin embargo, la administración procedió a ordenar el embargo de su vehículo, lo que motivó que el recurrente reclamara su derecho, razón por la cual el silencio administrativo negativo opera en el presente caso, como ya lo ha señalado el Tribunal en la sentencia recaída en el Exp. 1003-98-AA-TC, ya que éste ha sido construida desde la perspectiva de garantizar el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción; en este sentido, la administración no puede beneficiarse con el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en el plazo las solicitudes de los ciudadanos.
4. El silencio administrativo de carácter negativo es "una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración", de manera que, en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estos casos, no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales, según la cual “[...] prima la inactividad de la administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver”. Si el silencio negativo es creado para evitar los efectos paralizantes de la inactividad administrativa, es evidente que ante una resolución de esta naturaleza el ciudadano no puede estar obligado a recurrir, siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento con el acto presunto, exigiéndosele un deber de diligencia que no le es exigido a la Administración.

5. Superado el requisito de procedibilidad citado, debemos precisar que, en el presente caso, la resolución cuestionada se deriva de una obligación de contribución especial de obras públicas a aplicarse en el área territorial del Damero de Gamarra, creada mediante Ordenanzas N.ºs 027-MDLV y 031-MDLV, de fechas 22 de julio y 9 de setiembre de 1999, y publicadas en el Diario Oficial el 6 de agosto y 11 de setiembre de 1999, respectivamente.
6. Siendo así, como ya lo ha señalado este Colegiado, “[...] el Estado, para el desarrollo de sus distintas actividades, requiere de un sustento económico, el cual, como resulta natural, debe provenir fundamentalmente de las contribuciones que sus ciudadanos realicen, porque, de otra forma, sería prácticamente imposible financiar los gastos públicos o la satisfacción de necesidades colectivas a su cargo. Para que estas contribuciones no estén sujetas a la libre voluntad de los ciudadanos, el pueblo, a través de la Constitución, ha dotado al Estado del poder suficiente para establecer unilateralmente prestaciones económicas de carácter coactivo, que deben ser satisfechas por los sujetos que él determine. Es lo que se denomina la potestad tributaria, en virtud de la cual el Estado se encuentra habilitado para crear, modificar o suprimir tributos, o exonerar de ellos y, en general, para regular todos y cada uno de los elementos sustanciales que los configuran”.
7. La Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Tributación Municipal y el Código Tributario establecen los parámetros legales dentro de los cuales las municipalidades, en uso de su autonomía económica, administrativa y política, reconocidas por la Constitución, pueden ejercer su potestad tributaria y, particularmente, crear, modificar o suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales.
8. El artículo 192º de la Constitución establece que “las municipalidades tienen competencia para crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales [...]”, en concordancia con el artículo 60º del Decreto Legislativo N.º 776 de la Ley de Tributación Municipal, por lo que el marco normativo para las contribuciones y tasas municipales es establecido por el artículo 65º de dicha norma, que señala “[...] que el cobro por contribución especial por obras públicas procederá



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exclusivamente cuando la municipalidad haya comunicado a los beneficiarios, previamente a la contratación y ejecución de la obra, el monto aproximado al que ascenderá la contribución [...]”.

9. De autos se desprende que el argumento del demandante referido a que la emplazada no puso en su conocimiento la cuestionada contribución carece de sustento, toda vez que mediante Ordenanza N.º 027-MDLV, publicada en el Diario Oficial, el 6 de agosto de 1999, se creó la contribución especial de obras públicas a aplicarse en el área territorial del Damera de Gamarra, la que en sus anexos I y II estableció el monto al que ascendería la contribución, el que fue modificado por la Ordenanza N.º 031-MDLV, publicada de la misma forma con fecha 11 de setiembre de 1999.
10. En consecuencia, este Colegiado considera que la exigencia prevista en el mencionado artículo 65.º ha sido cumplida con la publicación de las ordenanzas citadas en el fundamento 9, pues conforme al artículo 109.º de la Constitución, la ley obliga desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, por lo que la demandada no ha vulnerado el derecho constitucional invocado.

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

FALLA

CONFIRMANDO la recurrida que, revocando la apelada, declaró infundada la apelada y, reformándola, la declara **INFUNDADA**. Dispone la notificación a las partes, su publicación conforme a ley y la devolución de los actuados.

SS.

ALVA ORLANDINI
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)