EXP. N.° 00725-2010-PC/TC
HUAURA
COMUNIDAD CAMPESINA LOMERA DE HUARAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de junio de 2011, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Álvarez Miranda, Vergara Gotelli, Beaumont Callirgos y Eto Cruz pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Glicerio Robles Saravia en representación de la Comunidad Campesina de Lomera de Huaral contra la resolución expedida por la Sala Mixta Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 104, su fecha 27 de noviembre de 2009, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 3 de abril de 2009, la Comunidad Campesina interpone demanda de cumplimiento contra la Municipalidad Provincial de Huaral con la finalidad de que se de cumplimiento a los artículos 28° y 29° de la Ley General de Comunidades Campesinas (Ley Nro. 24656), en la que se dispone que tales personas jurídicas, como propietarias de una extensión territorial de 46, 643.75 has., se encuentran inafectas de todo impuesto directo creado o por crearse que grave la propiedad o tenencia de la tierra.

Manifiesta que existe una protección constitucional reconocida en el artículo 89° de la Constitución de 1993 y que a pesar de ello, la Municipalidad demandada dispone el cobro por concepto de impuesto predial correspondiente a los años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, 2004, 2005 y 2006. Señala además que existen recursos administrativos pendientes de resolver por parte de la administración municipal.

El Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Huaral contesta la demanda alegando que el proceso de cumplimiento no resulta ser la vía idónea para resolver la validez de un acto administrativo y que en todo caso está expedito el derecho para interponer sus recursos administrativos correspondientes.

El Primer Juzgado Civil de Huaral con fecha 15 de julio de 2009, declaró improcedente la demanda al considerar que la demandante no ha cumplido con los requisitos impuestos por la STC 0168-2005-AC/TC, que se constituye como regla vinculante para todos los procesos constitucionales de cumplimiento. La Sala Mixta Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura confirmó la apelada por similares consideraciones.

FUNDAMENTOS

1. El objeto de la demanda es que se ordene el cumplimiento de lo prescrito por los artículos 28° y 29° de la Ley General de Comunidades Campesinas, Ley 24656, de fecha 14 de abril de 1987, cuyo tenor señala lo siguiente:

   Artículo 28.- *Las Comunidades Campesinas, sus Empresas Comunales, las Empresas Multicomunales y otras formas asociativas están inafectas de todo impuesto directo creado o por crearse que grave la propiedad o tenencia de la tierra, así como del impuesto a la renta, salvo que por ley específica en materia tributaria se las incluya expresamente como sujetos pasivos del tributo.*

   Están, asimismo, exoneradas del pago de todos los derechos que por concepto de inscripción y otros actos cobren los Registros Públicos y cualquier otro órgano del Sector Público Nacional.

   Artículo 29.- *En todo caso, las exenciones, exoneraciones, beneficios y demás incentivos tributarios, apoyo financiero y demás medidas promocionales establecidas a favor de personas jurídicas de los otros sectores, por razón de sus actividades, por su ubicación geográfica, o por cualquier otra causa o motivación, se extienden, automática y necesariamente, en provecho de las Comunidades Campesinas y de las Empresas Comunales, Multicomunales y otras formas asociativas.*

2. En tal sentido y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 28° y 29° de la Ley General de Comunidades Campesinas, la demandante solicita específicamente que se le reconozca la aplicación de tales beneficios tributarios al pago del impuesto predial.

3. Conforme al artículo 69° del Código Procesal Constitucional (CPConst. en adelante), el proceso constitucional de cumplimiento requiere como *único requisito previo* a la interposición de la demanda que el recurrente haya reclamado por documento de fecha cierta el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que

la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro del plazo.

4. En el presente caso a fojas 16 y 18 de autos obran los escritos dirigidos a la Municipalidad demandada mediante los cuales se solicita el cumplimiento de lo peticionado en autos, de modo que el requisito especial del proceso de cumplimiento debe darse por cumplido, tomando en consideración también, que el último párrafo del artículo 69° del CPConst., específicamente dispone que: *"(...) aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir"*.

5. En ese sentido el proceso de cumplimiento previsto en el inciso 6) del artículo 200° de la Constitución y el artículo 66° del CPConst., tiene por objeto ordenar que el *funcionario o autoridad pública renuente*: *1)* ***De cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme***; o 2) Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. Así lo que se busca obtener con este proceso es asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y los actos administrativos.

6. Ahora bien, en la STC N.° 0168-2005-PC/TC, (publicada en el diario oficial el Peruano el 07.10.05) mediante la aplicación del artículo VII del Título Preliminar del CPConst., el Tribunal Constitucional estableció como *precedente vinculante* los criterios de procedibilidad aplicables a las demandas de cumplimiento que sean presentadas o que se encuentren en trámite a la fecha de publicación de la referida sentencia. Así, en los fundamentos 14, 15 y 16 de la referida sentencia, este Colegiado dispuso que para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo o la orden de la emisión de una resolución o reglamento sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, es necesario que *además de la renuencia del funcionario o autoridad pública*, el mandato previsto en tales normas, actos u órdenes cuente con los siguientes requisitos mínimos:

   a) Ser un mandato vigente.
   b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo.
   c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.
   d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.
   e) Ser incondicional.

   Excepcionalmente podrá tratarse de un mandato condicional siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

7. Consecuentemente corresponde a este Tribunal verificar si el mandato contenido en los artículos 28° y 29° de la Ley General de Comunidades Campesinas, Ley 24656, cumple los requisitos mínimos de procedibilidad y, como consecuencia de ello, determinar si lo peticionado puede ser atendido en esta vía. Asimismo, es imperativo constatar si verdaderamente existe renuencia de la demandada en acatar dicho mandato.

8. Sin perjuicio de lo expuesto, es importante reseñar que el capítulo VI de la Constitución Política vigente desarrolla la normativa correspondiente al Régimen Agrario y las Comunidades Campesinas y Nativas (aplicable a la demandante tal y como puede acreditarse de fojas 2 a 5 de autos). Así, el artículo 88° señala que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario y garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. Asimismo, el artículo 89° reconoce la existencia legal y la personería jurídica de las Comunidades Campesinas y Nativas. De modo similar, la Constitución de 1979 también prescribía tal reconocimiento en sus artículos 161° a 163°. Por ello, tal como este Colegiado ha expuesto en la STC N.° 0042-2004-AI/TC, la Constitución de 1993 ha reconocido a la persona humana como miembro de un Estado multicultural y poliétnico, lo que comporta que no desconozca la existencia de pueblos y culturas originarios y ancestrales del Perú.

9. Respecto a la evaluación de la norma cuya renuencia e incumplimiento se demanda, vale decir, los artículos 28° y 29° de la Ley General de Comunidades Campesinas citadas textualmente en el fundamento 1, *supra*, debe precisarse lo siguiente:

   A) En cuanto a la primera disposición, esto es el artículo 28° de la Ley General de Comunidades Campesinas, debe señalarse que resulta indubitable y claro el mandato por el cual se reconoce que las comunidades campesinas están inafectas de todo impuesto directo creado o por crearse que grave la propiedad o tenencia de tierras, así como la renta, con la única salvedad que mediante ley puede dejarse sin efecto tal beneficio, en caso se las considere expresamente como sujeto pasivo del tributo. En ese sentido, conforme se puede advertir del TUO de la Ley de Tributación Municipal (D.S. 156-2004-EF) con respecto al impuesto predial *"(...) grava el valor de los predios urbanos y rústicos*. Por su parte, la entidad demandada ha mostrado renuencia en el cumplimiento no solamente al no resolver las impugnaciones de la demandante, sino al mantener vigente un procedimiento administrativo por concepto de impuesto predial.

B) Respecto al artículo 29° de la Ley N.° 24656, que extiende automática y necesariamente en provecho de las comunidades campesinas, beneficios tributarios y medidas promocionales en general, establecidas a favor de personas jurídicas de los otros sectores, por razón de sus actividades, ubicación geográfica o por cualquier otra causa o motivación (subrayado agregado), queda claro para este Colegiado que este dispositivo contiene un mandato cierto y claro que pese a la amplitud y generalidad que pueda tener, indudablemente ha sido dispuesto en esos términos por el legislador, con el objeto de conceder un máximo beneficio promocional a favor de las comunidades campesinas. Por ello no cabe argumento alguno que restrinja la extensión del beneficio a algún impuesto específico.

10. Es por ello que únicamente el propio legislador queda encargado de delimitar y restringir los alcances de la norma en cuestión, atributo que no compete a la Administración Tributaria. Mucho menos está pues facultada para desconocerla mediante una interpretación contraria a lo dispuesto por el legislador. En el caso, resulta manifiesta su renuencia a garantizar la eficacia y cumplimiento de tales normas.

11. Ante ello y a juicio de este Colegiado ha quedado demostrada la procedencia de la demanda, pues se encuentra comprobado que lo que se exige es un mandato cierto y claro derivado de una norma legal. Debe puntualizarse, por otro lado, que en el caso del artículo 29° de la Ley 24656 -el cual hace una extensión de beneficios tributarios destinados a otros supuestos, en favor de las comunidades campesinas-, y en consecuencia condiciona su aplicación a lo dispuesto en la norma, su esclarecimiento no torna compleja la litis ni hace necesaria una actividad interpretativa prolija, conforme se verá a continuación.

12. La entidad emplazada ha manifestado que aún cuando se acepte el alegato del recurrente, el beneficio del artículo 29° en comento ya habría quedado sin efecto por el transcurso del plazo supletorio para la vigencia de exoneraciones recogido en el Código Tributario, dejando entrever una supuesta controversia en la interpretación. Sobre ello este Tribunal considera necesario acotar algunas precisiones.

13. Desde la emisión de la Ley General de Comunidades Campesinas han sido ya varias las normas que en su vigencia se han sucedido, y cuyo objeto ha sido regular

el plazo supletorio para las exoneraciones tributarias que hubiesen sido concedidas sin un previo establecimiento expreso; se tiene así:

a) *Decreto Legislativo N.º 300, del 26 de julio de 1984*, que en su Norma VII establecía que: "Toda exoneración o beneficio tributario concedidos sin señalar plazo, se entenderán otorgados por 5 años. No hay prórroga tácita".

b) *Decreto Supremo N° 218-90-EF, del 29 de julio de 1990*, que en su Norma VII establecía que: "Toda exoneración o beneficio tributario concedidos sin señalar plazo se entenderán otorgados por 5 años. No hay prórroga tácita".

c) *Decreto Ley N.º 25859, del 24 de noviembre de 1992*, que en su Norma VII establecía que: "Toda exoneración o beneficio tributario concedidos sin señalar plazo se entenderán otorgados por 5 años. No hay prórroga tácita".

d) *Decreto Legislativo N.º 773, del 31 de diciembre de 1993*, que en su Norma VII establecía que: "Toda exoneración o beneficio tributario concedidos sin señalar plazo se entenderán otorgados por 3 años. No hay prórroga tácita".

e) *Decreto Legislativo N.º 816, del 21 de abril de 1996*, que en su Norma VII (Plazo Supletorio para Exoneraciones y Beneficios) establecía que: "Toda exoneración o beneficio tributario concedidos sin señalar plazo se entenderán otorgados por 3 años. No hay prórroga tácita".

f) *Decreto Supremo N.º 135-99-EF, del 19 de agosto de 1999*, que en su Norma VII (Plazo Supletorio para Exoneraciones y Beneficios) establecía que: "Toda exoneración o beneficio tributario concedidos sin señalar plazo se entenderán otorgados por 3 años. No hay prórroga tácita".

g) *Decreto Legislativo N° 953*, publicado el 05 de febrero del 2004, que en su artículo 3° regulaba la transparencia para la concesión de incentivos o exoneraciones tributarias; este Decreto, entre las reglas de observancia, dispone que "(...) El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, y a los beneficiarios de la misma; así como fijar el plazo de vigencia de los incentivos o exoneraciones tributarias el cual no podrá exceder de 3 años (...) Se podrá aprobar la prórroga del incentivo o exoneración tributaria, hasta por un plazo máximo adicional de 3 años contado a partir de la fecha de término de la vigencia de la norma legal que lo aprobó (...) Toda exoneración o beneficio tributario concedido sin señalar plazo, se entenderá otorgado por tres (3) años. No hay prórroga tácita".

h) En la actualidad (hasta que el Congreso cumpla lo sentenciado por el Tribunal Constitucional en la STC N° 00016-2007-PI-TC, publicada el 16 abril 2009) la Norma VII del Texto Único Ordenado del Código Tributario ha sido derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 977, vigente a partir del 16 de marzo de 2007, mediante el cual se establece el plazo de vigencia del beneficio no podrá exceder de seis (6) años, asimismo indica que toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de seis (6) años.

14. Como puede apreciarse no es posible que en la actualidad una exoneración o beneficio tributario pueda entenderse que se otorga *ad infinitum*, pues en caso que la norma legal no establezca plazo de vigencia alguno, automáticamente deberá operar el plazo supletorio a que se refiere el Código Tributario. Ello es así porque si bien es cierto que generalmente los beneficios tributarios responden a políticas y objetivos concretos, justificando un trato excepcional a determinadas actividades o personas, las cuales normalmente están obligadas a tributar, también lo es que el acto por el cual se otorga un beneficio tributario no es ni puede ser enteramente discrecional, ya que podría devenir en arbitrario. Es imperativo entonces que un acto de este tipo se realice no sólo con observancia de los demás principios constitucionales tributarios, sino también que revisten las características de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Lo contrario podría llevar a supuestos de desigualdad injustificada, cuando no de discriminación, lo cual de acuerdo con nuestra Constitución (artículo 2, inciso 2) está proscrito (cfr. STC 0042-2004-AI/TC, fundamento 14). Bajo ese argumento se sustenta justamente la necesidad de establecer límites a la duración de beneficios tributarios a fin de garantizar que el principio de igualdad en la tributación no termine desnaturalizándose.

15. Debe aclararse entonces que cuando el artículo 29° de la Ley 24656 señala que los beneficios y demás incentivos tributarios otorgados a favor de personas jurídicas de otros sectores, sea por su actividad, ubicación o cualquier causa o motivación, son extensibles a las comunidades campesinas, debe entenderse que están supeditados a la existencia de un plazo, pues, de lo de lo contrario, la aplicación del beneficio deberá ser analizada en función de la norma cuyo beneficio ha sido extendido, y no en función del propio artículo 29°. En otras palabras, lo dispuesto por este artículo continúa vigente hasta que el legislador lo disponga, y más bien, cada vez que tenga que aplicarse un beneficio por extensión deberá analizarse el plazo de vigencia dispuesto en la norma que lo concede.

EXP. N.° 00725-2010-PC/TC
HUAURA
COMUNIDAD CAMPESINA LOMERA DE HUARAL

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda. En consecuencia, dispone que la Municipalidad Provincial de Huaral tome las medidas necesarias a fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 28° y 29° de la Ley N.° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas en cuanto al cobro del impuesto predial.

2. Déjese sin efecto cualquier acto de ejecución, medida coercitiva o cobranza contra la Comunidad Campesina de Lomera de Huaral, que contradiga lo dispuesto en la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
ÁLVAREZ MIRANDA
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR