

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Análisis de los efectos del precedente de Observancia
Obligatoria recaído en la Resolución del Tribunal Fiscal N°
04369-7-2018

Trabajo Académico para optar el Título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Joana Rina Mamani Victorio

Asesor:

Vicente Alberto Cairampoma Arroyo

Lima, 2021

RESUMEN:

El caso analizado en el presente trabajo de investigación, se enfoca en la sistematización normativa que existe en nuestro país, en él se evidencia como el derecho administrativo responde a un problema que se generó en el ámbito tributario, dado que las administraciones tributarias de los gobiernos locales y primigeniamente el Tribunal Fiscal, no consideraban dentro del ámbito de aplicación de la inafectación del artículo 17° inciso “a” de la ley de tributación municipal, a los Organismos Reguladores y los Organismos Técnicos Especializados. Sin embargo, en el Año 2018, el Tribunal fiscal emite el precedente de observancia Obligatoria N° 04369-7-2018, mediante el cual se cambia la interpretación de “Gobierno Central” del artículo 17° inciso “a” y se “amplía” la inafectación del Impuesto predial e Impuesto Vehicular a los Organismos Reguladores y los Organismos Técnicos Especializados.

Dado que el Tribunal cambió su interpretación histórica con el precedente de observancia obligatoria estipulado en la Resolución del Tribunal Fiscal N° 04369-7-2018, es probable que se vulneraron o no principios constitucionales, como el Principio de Predictibilidad, por su aplicación “retroactiva”, el Principio de Legalidad, por lo que es necesario revisar, lo señalado por la Ley 27444, casuística de las administraciones tributarias de los gobiernos locales, casuística del Tribunal Fiscal y casuística del Poder Judicial.

El derecho administrativo nos da la respuesta con respecto a la temporalidad en la aplicación de los precedentes de Observancia Obligatoria en sede administrativa, que después del análisis doctrinario y jurisprudencial, se tiene que estos por naturaleza no son retroactivos y como requisito de validez requieren de ser publicados en el Diario Oficial El Peruano, conforme lo señala el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, además que en materia tributaria se deben respetar los principios constitucionales señalados en nuestra constitución.

PALABRAS CLAVE:

Precedente de Observancia Obligatoria, efectos jurídicos, inafectación, Impuesto Predial, Ley de Tributación Municipal, principio de predictibilidad, principio de confianza legítima, retroactividad en materia administrativa.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: DERECHO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO SUBNACIONAL	2
<input type="checkbox"/> Ley de Tributación Municipal	2
<input type="checkbox"/> Análisis de la denominación “Gobierno Central”.....	3
<input type="checkbox"/> La Inafectación y la ley de Tributación Municipal.....	6
<input type="checkbox"/> Principio de Legalidad	9
<input type="checkbox"/> Principio de Predictibilidad.....	10
CAPITULO II: PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA	11
<input type="checkbox"/> Naturaleza.....	11
<input type="checkbox"/> Precedente de Observancia Obligatoria del Tribunal Fiscal.....	13
CAPITULO III: EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA	15
<input type="checkbox"/> Efectos del Precedente en las Administraciones Tributarias	16
<input type="checkbox"/> Efectos del Precedente en el Tribunal fiscal.....	20
<input type="checkbox"/> Efectos del Precedente en el Poder Judicial.....	22
CONCLUSIONES.....	28
RECOMENDACIONES	29
BIBLIOGRAFÍA	30

INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo encuentra una relación especial con el derecho tributario, ya que en nuestro sistema jurídico existen normas especiales que regulan los tributos, tasas, contribuciones, licencias, impuestos y arbitrios; dentro de la función pública está la actuación del estado (a través de las administraciones tributarias) con los administrados y viceversa, estableciendo procedimientos especiales con marcadas diferencias del proceso administrativo ordinario o común, generando así una “sub-rama” del derecho administrativo, la cual sería el derecho administrativo– tributario.

Existen dos tipos de administraciones tributarias en el Perú, aquellas que administran tributos nacionales y aquellas que administran tributos locales, y conforme a lo dispuesto por el T.U.O del código Tributario artículo 143°: "El tribunal Fiscal es el Órgano encargado de resolver en última instancia administrativa las reclamaciones sobre materia tributaria general y local (...)”.

Además, el artículo 154° del T.U.O del Código Tributario señala: “Las resoluciones del Tribunal Fiscal que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de normas tributarias, así como las emitidas en virtud del Artículo 102°, constituirán jurisprudencia de observancia obligatoria para los órganos de la Administración Tributaria, mientras dicha interpretación no sea modificada por el mismo Tribunal, por vía reglamentaria o por Ley. En este caso, en la resolución correspondiente el Tribunal Fiscal señalará que constituye jurisprudencia de observancia obligatoria y dispondrá la publicación de su texto en el Diario Oficial”

El presente artículo tiene como objetivo principal, saber cuáles son las consecuencias jurídicas de los precedentes de Observancia Obligatoria emitidos por el Tribunal Fiscal, y específicamente del recaído en la RTF N° 04369-7-2018 con respecto a la figura de la inafectación otorgada al gobierno central, el cual ahora también es de aplicación de los Organismos Públicos Ejecutores y los Organismos Públicos Especializados, conforme al Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, en el artículo 17° inciso a).

CAPÍTULO I: DERECHO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO SUBNACIONAL

• Ley de Tributación Municipal

El 31 de octubre de 1993, que el Perú promulgo nuestra actual Carta Constitucional, la norma rectora de los lineamientos políticos, económicos y organizacionales del país.

El 24 de noviembre de 1993, el Congreso Constituyente Democrático, a través de la ley 26249, delega facultades legislativas al Poder Ejecutivo para que modifique la legislación tributaria del Gobierno Central y los Gobiernos Locales.

La Ley de Tributación Municipal, el Decreto Legislativo N° 776, fue promulgada el 30 de diciembre del Año 1993, y entro en vigencia el 01 de enero de 1994, consta de 93 artículos, 3 disposiciones transitoria y 5 disposiciones finales. Fue complementada con la creación de su Texto Único Ordenado a través del Decreto Supremo 156-2004-EF.

La ley de tributación municipal, es la norma especializada en ingresos fiscales subnacionales fue elaborada para detallar, unificar, estandarizar el contenido formal y sustancial de los tributos municipales, cuya recaudación está a cargo de los gobiernos locales, a nivel nacional.

La jurisdicción y ámbito de aplicación de la norma, es en todo el territorio nacional, es decir, que es de cumplimiento obligatorio por todas las administraciones tributarias de los gobiernos locales, administrados y contribuyentes.

La innovación de la Ley de tributación municipal, fue concentrar en un solo cuerpo normativo los siguientes tributos: El Impuesto predial, Impuesto de alcabala, Impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, Impuesto al patrimonio automotriz (Ahora Impuesto vehicular), Impuesto a los Juegos, Impuesto a las apuestas, arbitrios, tasas entre otros.

En ella, se describe el hecho generador que da nacimiento a la obligación tributaria, los supuestos de exigibilidad, el deudor y acreedor tributario, además lo relativo a la cuantía, alícuotas e incluso las inafectaciones y deducciones.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo al momento de redactar el artículo 17° del Decreto Legislativo 776°, el cual refiere las entidades o instituciones que se encuentran inafectas al Impuesto Predial, no consideró que la constitución Política de 1993 y la legislación referente a la estructura del estado, había modificado algunas denominaciones, por lo que,

sin realizar un análisis sistémico legal, consignó en el inciso “a” la institución “Gobierno Central”.

Por lo que cabe preguntarnos la acepción o lo que engloba el término “Gobierno Central”, de la revisión de la normatividad Tributaria Municipal y Tributaria General, no se tienen referencias del significado del término “Gobierno Central”, por lo que, conforme lo señala el principio de supletoriedad, en lo no previsto en las normas de la especialidad, siempre que no se opongan a lo ya previsto o las desnaturalicen, se pueden aplicar supletoriamente la normatividad del Derecho Administrativo, Derecho civil, Derecho Constitucional, entre otras ramas afines.

DROMI (1998) señala: “El derecho administrativo es el conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la administrativa. Por ellos, podemos decir que el derecho administrativo es el régimen jurídico de la función administrativa y trata sobre el círculo jurídico del obrar administrativo.”

A diferencia de otras ramas, el Derecho Administrativo, regula la administración pública, enmarca la legislación de la organización del estado, es de derecho público, regula relación entre los entes del estado y los administrados, también la relación inter instituciones del estado, por lo que supletoriamente nos remitiremos a ella.

- **Análisis de la denominación “Gobierno Central”**

El derecho administrativo según Ruiz –Elgere (1992) señala que es el sistema jurídico de principios, normas y categorías de derecho público que estudia, promueve y regula la actividad de la administración Pública, servicios públicos, la función y potestades de los órganos y personas que la ejercen, en las relaciones con los administrados; interadministrativas e inter orgánicas; y las de derecho administrativo internacional, así como las garantías internas y las de una alta jurisdicción que asegure la justicia administrativa.

De la consulta doctrinaria, se tiene a Medina Wilfredo (1992) considera que gobierno es la organización mediante la cual es formulada la voluntad del estado, es decir, es la elite del poder encargado de gobernar en un país o sociedad en representación de la clase dominante, que detenta el poder.

Posada (1993) señala que: “El gobierno es la forma en cómo se organiza la designación de los gobernantes y sus funciones, entendida como los procedimientos que la clase dominante emplea para ejercer y organizar el poder político y de qué manera se distribuye el ejercicio de la autoridad, así como las personas encargadas de ejercerla.”

Para el análisis de la estructura del estado, se revisó la Ley de Bases de la Descentralización, se tiene que el artículo 1° señala: “La presente Ley orgánica desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.” (subrayado es nuestro).

En el artículo 25° de la precitada norma se tiene que: “El **Gobierno Nacional** es ejercido por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la Constitución Política, su Ley Orgánica y la presente Ley. (...)” (el subrayado es nuestro)

De los párrafos precedentes, se puede observar que la ley preponderante en materia de descentralización en el Perú, no contempla dentro de su clasificación el término “Gobierno Central”, sino por el contrario, al enumerar los niveles de gobierno detalla solo “Gobierno Nacional” como el de aplicación general, a todo el territorio.

De igual forma podemos concluir que, la estructura del Estado Peruano, por la forma de administración del poder tiene dos variantes:

- La de tipo horizontal: que regula el poder con pesos y contra pesos entre instituciones, haciendo referencia al Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial
- La de tipo vertical: en la cual el poder esta jerarquizado en tres niveles, Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno local.

Por lo que de la revisión de los alcances de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, encontramos en el artículo 1° en el objeto de la ley: “La presente Ley Orgánica establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales;

la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.”

En una comparación histórica podríamos señalar que: el artículo 138° de la Constitución de 1979, mencionaba que el “gobierno central” se regía por el presupuesto que anualmente aprobaba el Congreso; y las instituciones y personas de derecho público, así como los gobiernos locales y regionales, por los respectivos presupuestos que ellos aprobaban.

Por lo que podríamos afirmar que, en la Carta Constitucional de 1979, si tenía la acepción de “gobierno central” para denominar al más alto nivel de jerarquía diferenciándolo de los Gobiernos Regionales y Locales, dentro del marco constitucional y en la estructura del estado.

Del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el expediente N° 004-2004-CC/TC fundamento 9.10, esgrime lo previsto en el artículo 77° de la Constitución de 1993, señalando que: “La configuración de la Ley del Presupuesto se sujeta a dos ámbitos: **“el gobierno central”** y las instancias descentralizadas que comprenden el universo de órganos y organismos dotados de autonomía (Banco Central de Reserva, Tribunal Constitucional, etc.).”

Lo cual nos haría pensar que el mayor interprete de la constitución equipara el termino Gobierno Central con Gobierno Nacional.

Por lo tanto, podríamos señalar que, del análisis de la normatividad administrativa sobre la estructura del Estado, no hemos encontrado la acepción del término “Gobierno Central”, más se ha corroborado que en el ordenamiento jurídico actual, no existe la clasificación de Gobierno Central, pero el Tribunal Constitucional y un análisis histórico de la norma, nos haría señalar que Gobierno Central podría ser similar a Gobierno Nacional.

Sin embargo, el ámbito de aplicación de la inafectación, si de considerar al Gobierno Central, están incluidos también los órganos reguladores y los órganos Autónomos del poder Ejecutivo.

Por lo que, surge la incertidumbre sobre el tratamiento e interpretación que se le debe dar al inciso “a” de la Ley de Tributación Municipal, para aplicar la inafectación sin vulnerar el Principio de legalidad y Reserva ley, los cuales son principios rectores en materia Constitucional tributaria.

- **La Inafectación y la ley de Tributación Municipal**

La inafectación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, es conocida como “la no sujeción a la norma”, lo cual significa que estamos ante el supuesto, de que el hecho material no se encuentra previsto como exigible, dentro del ámbito de afectación de determinado tributo.

En el caso materia de análisis, nos ceñiremos al caso del Impuesto Predial, esto es, que en la norma que regula el Impuesto Predial, no se ha previsto a determinado hecho, dentro del ámbito de incidencia y de aplicación del Tributo, ficción que ha creado el legislador en el ejercicio de la potestad tributaria.

Conforme al Principio de reserva legal, la norma que crea un determinado tributo, debe establecer los como mínimo los aspectos básicos sobre la hipótesis de incidencia tributaria, el aspecto objetivo o material, el subjetivo o personal, el temporal y el espacial para el nacimiento de la obligación tributaria.

Así mismo la norma debe también señalar cuando nos encontramos ante un supuesto de inafectación y las condiciones para acceder a tal categoría, si tan solo se omitiera algún aspecto de la hipótesis de incidencia, la consecuencia sería que el hecho acontecido, no constituiría, un hecho gravable.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 06403-2006-AA señala que la inafectación *“implica la no sujeción de un determinado hecho a cargas tributarias. En ese sentido, jamás nació el hecho imponible, ni nunca ocurrió en el plano fáctico la hipótesis de incidencia”*. Entonces podríamos señalar que esta figura se da en función al ámbito de aplicación de la norma tributaria. Considerando que toda norma tributaria tiene una hipótesis de incidencia que contiene aspectos que tienen que confluir conjuntamente, para configurar el hecho que da el nacimiento de la obligación tributaria; todo hecho que no reúna todos los aspectos requeridos por la hipótesis de incidencia no es parte del ámbito de aplicación de una determinada norma tributaria, y, por lo tanto, no es un hecho susceptible de aplicación de la mencionada norma ni nacimiento de obligación tributaria”. (cursiva es nuestra).

Siendo que el mayor interprete de la constitución ha graficado, la figura de la inafectación para que no existan dudas al respecto de la aplicación y uso de esta ficción jurídica tributaria.

En materia Tributaria Municipal, el artículo 17° del Decreto Legislativo 776°, Ley de Tributación Municipal, señala taxativamente los supuestos de la inafectación del Impuesto Predial, los cuales pasaremos a detallar:

*“a) **El gobierno central**, gobiernos regionales y gobiernos locales; excepto los predios que hayan sido entregados en concesión al amparo del Decreto Supremo N° 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, sus normas modificatorias, ampliatorias y reglamentarias, incluyendo las construcciones efectuadas por los concesionarios sobre los mismos, durante el tiempo de vigencia del contrato.*

b) Los gobiernos extranjeros, en condición de reciprocidad, siempre que el predio se destine a residencia de sus representantes diplomáticos o al funcionamiento de oficinas dependientes de sus embajadas, legaciones o consulados, así como los predios de propiedad de los organismos internacionales reconocidos por el Gobierno que les sirvan de sede.

c) Las sociedades de beneficencia, siempre que se destinen a sus fines específicos y no se efectúe actividad comercial en ellos.

d) Las entidades religiosas, siempre que se destinen a templos, conventos, monasterios y museos.

e) Las entidades públicas destinadas a prestar servicios médicos asistenciales.

f) El Cuerpo General de Bomberos, siempre que el predio se destine a sus fines específicos.

g) Las Comunidades Campesinas y Nativas de la sierra y selva, con excepción de las extensiones cedidas a terceros para su explotación económica.

h) Las universidades y centros educativos, debidamente reconocidos, respecto de sus predios destinados a sus finalidades educativas y culturales, conforme a la Constitución.

i) Las concesiones en predios forestales del Estado dedicados al aprovechamiento forestal y de fauna silvestre y en las plantaciones forestales.

j) Los predios cuya titularidad correspondan a organizaciones políticas como: partidos, movimientos o alianzas políticas, reconocidos por el órgano electoral correspondiente.

k) Los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones de personas con discapacidad reconocidas por el CONADIS.

l) Los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones sindicales, debidamente reconocidas por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, siempre y cuando los predios se destinen a los fines específicos de la organización.

Asimismo, se encuentran inafectos al impuesto los predios que hayan sido declarados monumentos integrantes del patrimonio cultural de la Nación por el Instituto Nacional de Cultura, siempre que sean dedicados a casa habitación o sean dedicados a sedes de instituciones sin fines de lucro, debidamente inscritas o sean declarados inhabitables por la Municipalidad respectiva.

m) Los clubes departamentales, provinciales y distritales, constituidos conforme a Ley, así como la asociación que los representa, siempre que el predio se destine a sus fines institucionales específicos.” (subrayado es nuestro)

El inciso “a” del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal ha señalado al Gobierno Central como la entidad que no está sujeta a la norma, es decir que no está dentro del ámbito incidental para el nacimiento de la obligación tributaria, y en una interpretación histórica y sistémica del significado del término “Gobierno Central”, se concluyó que era un símil del término “Gobierno Nacional”.

Por lo que para determinar el ámbito de aplicación de la inafectación debe analizarse a la luz del derecho administrativo, que entidades u órganos están considerados como parte del gobierno nacional.

Por lo que nos remitiremos a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, artículo 2°: “Conformación del Poder Ejecutivo El Poder Ejecutivo está integrado por: 1. La Presidencia de la República. 2. El Consejo de Ministros. 3. La Presidencia del Consejo de Ministros. 4. Los Ministerios. 5. Entidades Públicas del Poder Ejecutivo.”

Por lo que, además, era necesario revisar el artículo 28°: “Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos: 1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. 2. Organismos Públicos

Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

La nueva interrogante se da en torno a si se podría considerar al Poder Ejecutivo como parte del Gobierno Central y adicionalmente considerar a los Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados, considerando que en materia tributaria se observa el principio de legalidad como principio Constitucional Tributario.

- **Principio de Legalidad**

Con respecto a este principio el artículo 74° de la Constitución Política del Perú de 1993, en el segundo párrafo señala: “(...) 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 efecto confiscatorio. (...).

De lo que podemos apreciar que la carta constitucional señala taxativamente cuatro principios a respetar en materia tributaria: Reserva de ley, Igualdad, Respeto a los derechos Fundamentales y No confiscatoriedad.

El Tribunal Constitucional ha esbozado, en el fundamento 20 de la Sentencia del expediente 2689-2004-AA/TC lo siguiente: *“Ahora bien, conforme hemos señalado supra, los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 74° de la Constitución no son sólo límites sino también garantías. En tal sentido, el principio de reserva de ley y el principio de legalidad son también, ante todo, una cláusula de salvaguarda frente a la posible arbitrariedad del Poder Ejecutivo en la imposición de tributos”*.

Siendo que para efecto del presente caso debemos analizar lo concerniente al principio de legalidad en sentido estricto, del cual podemos señalar que en materia tributaria todo debe estar contenido en la ley o norma con rango de ley.

Islas Montes (2009) señala con respecto al principio de legalidad, que es una relación de imputación, una conexión entre el acto previamente establecido y su consecuencia.

Karla Pérez Portilla, señala que “el propio principio de legalidad (...) es susceptible de formulaciones diversas”. Según ella, “de acuerdo con Riccardo Guastini, se trata de un solo nombre para tres principios”, a saber: el “principio de preferencia de la ley”,

el “principio de legalidad en sentido formal” y el “principio de legalidad en sentido sustancial”.

En el caso materia de estudio nos referiremos al principio de legalidad en sentido formal, el cual señala que es en la ley formal en la que encuentra tanto la descripción normativa del hecho generador como la incidencia, tasa o alícuota, base imponible, obligado, las exenciones o inafectaciones taxativamente señaladas, no pudiendo sobrepasar los límites señalados estrictamente por la ley.

Entonces en la ley de Tributación Municipal en su artículo 17°, detalla todas las instituciones consideradas en la inafectación, sin embargo, dentro del listado encontramos el termino Gobierno Central, el cual podría ser un símil de Gobierno Nacional y hasta ese punto se entendería que podría englobar los diferentes niveles de estado como lo menciona la Ley de bases de descentralización, pero el legislador por algún motivo no consigno más detalles con respecto al ámbito de aplicación en el inciso “a”.

A la luz del principio de Legalidad, en sentido estricto, se debería señalar que taxativamente no se encuentran enumerados, los Organismos Públicos Ejecutores y los Organismos Públicos Especializados. Postura que durante años mantuvo el Tribunal Fiscal, que, sin embargo, en el año 2018 vario por la publicación de un precedente de observancia obligatoria del Tribunal Fiscal.

- **Principio de Predictibilidad**

Con respecto a este principio, fue modificado por el Decreto Legislativo 1272, antes la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, consideraba también en el mismo inciso el principio de confianza legítima.

El principio de predictibilidad representa a la seguridad que pueda tener el contribuyente o administrado con respecto a la conclusión de un procedimiento, basada en criterios de duración, requisitos, antecedentes, formalidades y por ende considerar posibles resultados.

Siendo que el caso analizado, resulta que se varió el criterio que durante años tuvo el Tribunal Fiscal, sin embargo, este apartamiento se realizo, conforme lo señala la 27444°, uniformizando los criterios mediante un precedente de observancia obligatoria.

CAPITULO II: PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

- **Naturaleza**

Cairampoma Arroyo (2014) señala que el precedente es la fuente de derecho administrativo mediante la cual la Administración Pública define los criterios vinculantes a supuestos de hecho idénticos, en ejercicio de su potestad discrecional.

En tal sentido, los precedentes administrativos sirven para que las Administraciones Públicas actúen atendiendo el principio de predictibilidad, otorgando seguridad jurídica a los ciudadanos (administrados), a través de un trato equitativo, reconociendo con ello la importancia de la interdicción de la arbitrariedad y la buena administración

Dentro de las fuentes del derecho administrativo tenemos:



Fuente: elaboración Propia

El inciso 2.8 del artículo V del Título Preliminar del TUO de la LPAG, señala que los precedentes administrativos pueden provenir de: Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.

Con respecto a los Precedentes de Observancia Obligatoria en materia administrativa el artículo VI del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, inciso 1° señala que: *“Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la*

legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.”

De lo que podemos señalar como requisitos del Precedente de Observancia Obligatoria:

- Actos Administrativos emitidos por los órganos competentes y facultados.
- Interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la norma
- Ante la variación del sentido de la interpretación, no es retroactiva, salvo sea más favorable a los administrados.
- Debiendo publicarse en el Diario Oficial el Peruano.

Que, alguno de los órganos facultados a emitir Jurisprudencia de Observancia Obligatoria según su materia son:

Materia	Emisor de Jurisprudencia de Observancia Obligatoria
Registral	Tribunal Registral
Servicio Civil	Tribunal del Servicio Civil
Contrataciones con el estado	Organismo Supervisor de las Contrataciones con el estado
Energía y Mina	Junta de Apelaciones de Reclamos De Usuarios
Tributaria	Tribunal Fiscal
Competencia en los mercados, el equilibrio en las relaciones de consumo.	Tribunal de Indecopi conformado por sus 4 salas: <ul style="list-style-type: none"> - Sala Especializada en Defensa de la Competencia. - Sala Especializada en Protección al Consumidor. - Sala Especializada en Propiedad Intelectual. - Sala Especializada en Procedimientos Concursales.
Transportes	Consejo Directivo de OSITRAN
Mercado de Valores	Superintendente del Mercado de Valores

- **Precedente de Observancia Obligatoria del Tribunal Fiscal**

Con respecto a los precedentes de observancia obligatoria en materia tributaria, señala el Texto Único Ordenado del Código Tributario, en el artículo 154º: “Las resoluciones del Tribunal Fiscal que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de normas tributarias, así como las emitidas en virtud del artículo 102, constituirán jurisprudencia de observancia obligatoria para los órganos de la Administración Tributaria, mientras dicha interpretación no sea modificada por el mismo Tribunal, por vía reglamentaria o por Ley. En este caso, en la resolución correspondiente el Tribunal Fiscal señalará que constituye jurisprudencia de observancia obligatoria y dispondrá la publicación de su texto en el Diario Oficial.

De presentarse nuevos casos o resoluciones con fallos contradictorios entre sí, el Presidente del Tribunal deberá someter a debate en Sala Plena para decidir el criterio que deba prevalecer, constituyendo éste precedente de observancia obligatoria en las posteriores resoluciones emitidas por el Tribunal.

La resolución a que hace referencia el párrafo anterior, así como las que impliquen un cambio de criterio, deberán ser publicadas en el Diario Oficial. En los casos de resoluciones que establezcan jurisprudencia obligatoria, la Administración Tributaria no podrá interponer demanda contencioso-administrativa.”

Por lo que podemos señalar que como requisitos formales del precedente de observancia obligatoria en materia tributaria:

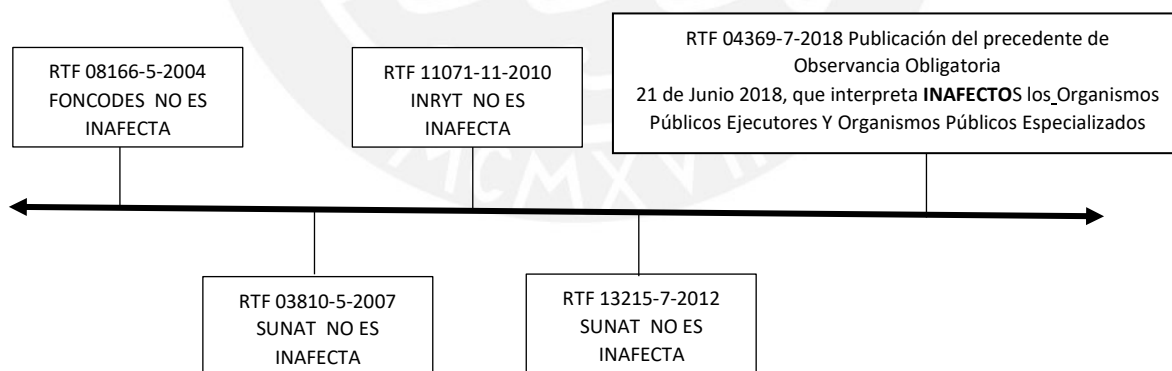
- Debe ser emitida por el Tribunal Fiscal
- Aplicación para las administraciones tributarias
- Debe ser publicada en el diario Oficial el Peruano.
- Contra ella no cabe la demanda contencioso-administrativa

El Tribunal fiscal mediante la RTF N° 04369-7-2018, estableció una nueva interpretación del término “Gobierno Central”, considerando que el mismo, engloba más que solo los niveles de gobierno e incluyendo en el listado de inafectaciones del Impuesto Predial,

regulado en el inciso a) del artículo 17° del Decreto Legislativo 776°, a los Organismos Públicos Ejecutores y los Organismos Públicos Especializados, variando así la interpretación histórica que tuvo al respecto.

Por lo que al analizar los efectos de la Resolución del Tribunal Fiscal N° 04369-7-2018 que es de observancia obligatoria, se debe considerar que durante años fue el Tribunal Fiscal que mantuvo un criterio diferente al del actual precedente de observancia obligatoria, es decir, cambio su criterio histórico muestra de ello son las Resoluciones Tribunal fiscal, encontrando como no inafectas:

- A SUNAT mediante la RTF N° 68-7-2009.
- Al Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú, mediante la RTF N° 02070-7-2012
- Instituto Peruano del Deporte mediante la RTF N° 15888-2013
- Fondo Consolidado de Reservas Previsionales mediante la RTF 18245-11-2011
- Dirección Nacional de Inteligencia en la RTF 08778-11-2014 y RTF N° 8585-11-2011
- Banco de Materiales mediante la RTF 9797-7-2008
- Entre otras entidades con las RTFs N° 02550-7-2012 N° 00915-7-2015, RTF N° 03239-5-2004, RTF N° 01863-5-2005 y 038-5-2007.



En el artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG, ley 27444, establece que los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, *mientras dicha interpretación no sea*

modificada. Dichos actos son publicados conforme a las reglas establecidas en el TUO de la LPAG.

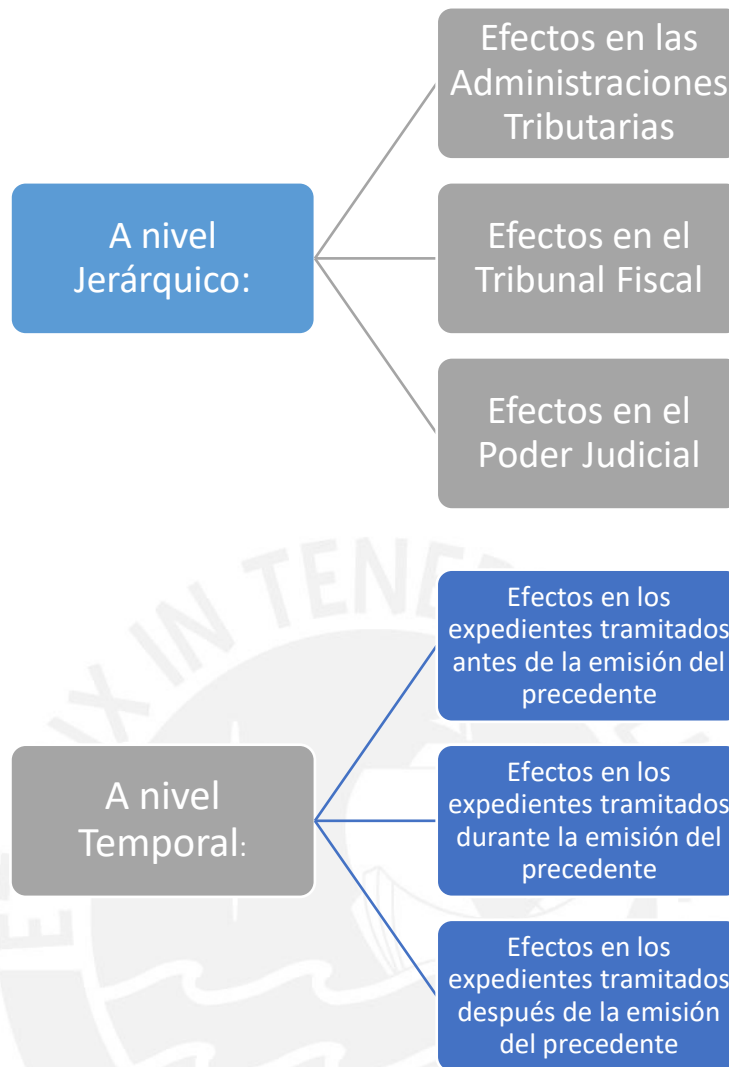
Así mismo, que el Título Preliminar Norma VIII del T.U.O. del Código Tributario: “(2) NORMA VIII: INTERPRETACION DE NORMAS TRIBUTARIAS, Al aplicar las normas tributarias podrá usarse todos los métodos de interpretación admitidos por el Derecho. (...) **“En vía de interpretación no podrá crearse tributos, establecerse sanciones, concederse exoneraciones, ni extenderse las disposiciones tributarias a personas o supuestos distintos de los señalados en la ley.”**”

En el inciso 2 a la letra dice: “Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. **La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores(...)**”

Por lo que, en el caso analizado, consideramos a la luz de las normas precitadas, el Tribunal debió señalar que la “interpretación” realizada al inciso “a” del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal, no se podía aplicar a situaciones anteriores.

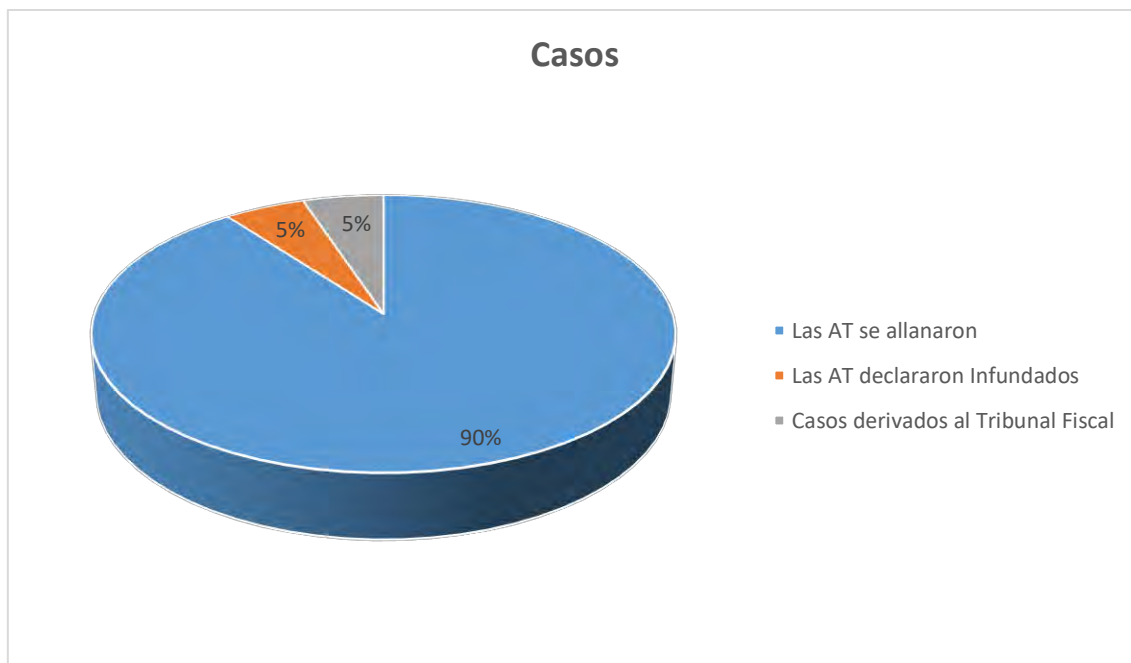
CAPITULO III: EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

La nueva interpretación del Tribunal Fiscal recaída Resolución del Tribunal Fiscal N° 04369-7-2018, dio pie a que algunos organismos técnicos especializados y organismos reguladores, solicitaran a las administraciones tributarias de los gobiernos locales, la devolución de lo pagado por el concepto de Impuesto Predial, por los años no prescritos, es decir los últimos 4 años. Lo cual nos conlleva a analizar los efectos de la aplicación del precedente desde dos puntos de vista:



- **Efectos del Precedente en las Administraciones Tributarias**

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, es un Organismo técnico especializado del Perú adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, que cuenta con 126 bienes inmuebles propios, distribuidos en 78 municipalidades Provinciales y Distritales a nivel nacional. Hasta el 2018 SUNAT cumplía sus obligaciones formales y sustanciales con respecto al Impuesto Predial, ya que no era considerado como parte del Gobierno Central, sin embargo, a raíz del precedente de Observancia Obligatoria RTF N° 04369-7-2018, esta entidad ha presentado a nivel nacional 74 oficios solicitando la devolución del Impuesto Predial de los periodos no prescritos, señalando que el precedente de observancia obligatoria tenía un carácter interpretativo del artículo 17° inciso “a”.



De la Consulta a SUNAT, se tienen que se iniciaron 74 casos ante las administraciones tributarias de los gobiernos locales, de los cuales 70 expedientes terminaron en la aceptación y devolución de las administraciones tributarias, en base al Precedente de Observancia Obligatoria; 4 casos fueron declarados infundados en sede administrativa, y 4 expedientes se remitieron en apelación, para conocimiento del Tribunal Fiscal.

Con respecto a la RTF N° 06166-12-2020

Uno de los 74 casos de devolución, solicitados por SUNAT fue ante la administración tributaria de la Municipalidad Provincial de Islay, a consecuencia del precedente de observancia obligatoria RTF 04369-7-2018, mediante Oficio N°202-2018-SUNAT-3N0080 solicito la devolución del Impuesto Predial de los años 2014 al 2018.

A lo que la Municipalidad Provincial de Islay, declaro su pedido improcedente en la primera instancia del procedimiento administrativo tributario, SUNAT presenta un recurso de reclamación dentro del plazo legal, el cual fue declarado infundado por la Gerencia de Administración Tributaria de la señalada comuna, SUNAT interpuso un recurso de apelación y se elevó la causa al Tribunal Fiscal.

A fin de culminar el proceso en sede administrativa, se emite la RTF N° 06166-12-2020, mediante la cual el Tribunal Fiscal señalo nulo lo actuado y Fundada la apelación, dispuso que la Administración Tributaria de la Municipalidad de Islay, debía realizar la devolución solicitada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración

Tributaria dado que se tenía que dar cumplimiento a la Jurisprudencia de observancia obligatoria recaída en la RTF N° 04369-7-2018, la cual era de carácter interpretativo y de cumplimiento insoslayable en las Administraciones Tributarias.

Sin embargo, de lo señalado por el T.U.O de la Ley 27444 artículo VI del Título Preliminar inciso 3, señala la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes.

Con lo que parecería que nos encontramos ante una disyuntiva sobre la aplicación temporal de los precedentes de observancia obligatoria, sin embargo, este inciso es la forma del legislador, de aplicar el principio del debido proceso y seguridad jurídica en sede administrativa, en razón, de que se refiere solo los casos en los cuales, se evaluado, analizado y resuelto de diferente forma, a lo señalado en el precedente de observancia obligatoria.

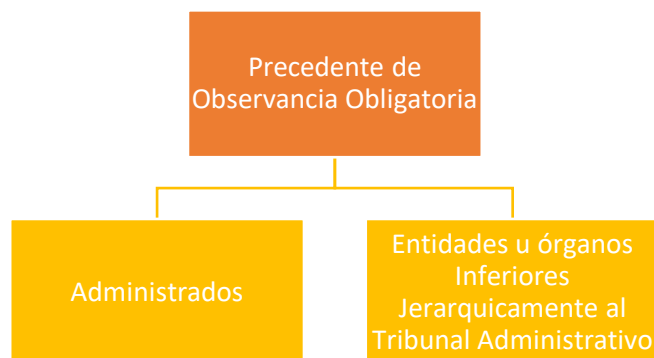
Aplicado a los casos de las administraciones tributarias, sería:

Existe seguridad jurídica y no procede la revisión en sede administrativa de todos los casos, donde se haya cuestionado la inafectación del Impuesto Predial por el inciso “a” del artículo 17° de la ley de Tributación Municipal, que hayan sido iniciados o en los que intervinieron organismos reguladores u organismos técnicos especializados, que antes de la publicación del precedente (21 de junio del año 2018) estén concluidos, es decir hayan quedado firmes y resueltos en sede administrativa.

Por lo que podemos señalar que:

- El Precedente de Observancia Obligatoria, resulta de forzoso cumplimiento, es decir, existe sujeción de la decisión del Tribunal o Colegiado administrativo por los administrados, y las entidades u órganos inferiores jerárquicamente, al que emitió el precedente, en esta etapa del proceso administrativo, no es posible el apartamiento.
- Que, no se puede aplicar el precedente de observancia obligatoria en los casos que quedaron firmes en sede administrativa, lo cual, reviste de seguridad jurídica y da muestras de la aplicación del principio del debido proceso a los procedimientos administrativos.

- En el caso de los Precedentes de Observancia Obligatoria del Tribunal fiscal, las administraciones tributarias, de no encontrarse conformes con lo resuelto, no pueden, interponer demandas contenciosas administrativas, sin embargo, dicha prohibición no alcanza a los administrados.



Fuente: Elaboración Propia

Considerando la temporalidad:

Casos tramitados antes del Precedente de Observancia Obligatoria	Casos tramitados durante el periodo fiscal en que se dio el Precedente de Observancia Obligatoria (año 2018)	Casos tramitados después del Precedente de Observancia Obligatoria
El precedente de Observancia Obligatoria RTF N° 04369-7-2018, han surtido efectos para los periodos fiscales anteriores, con la	El precedente de Observancia Obligatoria RTF N° 04369-7-2018, fue aplicado durante el periodo fiscal 2018, razón por la cual, los	Los efectos en casos que se tramitaron posteriormente al precedente de Observancia Obligatoria RTF N° 04369-7-2018,

<p>restricción de ser periodos no prescritos (últimos 4 años)¹, razón por la cual los pagos realizados, se consideraron como indebidos, produciendo se devoluciones del Impuesto Predial.</p>	<p>organismos reguladores y los organismos técnicos especializados no realizaron pagos del Impuesto Predial o solicitaron la devolución alegando que devenían en pagos indebidos.</p>	<p>reconocieron como inafectos a los organismos reguladores y técnicos especializados, por lo tanto, les correspondía cumplir solo con las obligaciones formales del Impuesto Predial. Debiendo las Administraciones tributarias acatar lo señalado por el precedente.</p>
--	---	--

- **Efectos del Precedente en el Tribunal fiscal**

Como ya se relató en los párrafos precedentes, el tribunal fiscal modificó su interpretación histórica del artículo 17° inciso a) del Decreto Legislativo 776°, con respecto a la exclusión de las instituciones públicas descentralizadas a la inafectación del Impuesto Predial, dado que consideraba:

- ✓ Que existía una marcada diferencia entre gobierno central e institución pública descentralizada, en razón de que estos últimos entes gozaban de autonomía financiera y tenían capacidad para responder al pago de los impuestos con recursos propios.
- ✓ Que, por el Principio de Legalidad, las instituciones públicas descentralizadas y los órganos reguladores no fueron considerados por el legislador expresamente dentro de los supuestos de inafectación.

De lo cual podemos señalar que los tribunales administrativos pueden cambiar los criterios de interpretación, en congruencia con el Sistema Jurídico, es decir mientras no contravengan reglamentos o la legislación.

¹T.U.O del Código Tributario, artículo 43°: “La acción para solicitar o efectuar la compensación, así como para solicitar la devolución prescribe a los cuatro (4) años”

El artículo 154° del TUO del Código Tributario, señala el procedimiento a seguir cuando el Tribunal Fiscal a pesar de la existencia del precedente o cuando existan casos nuevos o de manera motivada se expidan resoluciones con fallos contradictorios entre sí:

- i. El Presidente del Tribunal, deberá someter a debate en Sala Plena.
- ii. Se evalúa el criterio que deba prevalecer.
- iii. Se constituye un nuevo precedente de observancia obligatoria, para las posteriores resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal.
- iv. Y como condicional señala que aquellas que impliquen un cambio de criterio, deberán ser publicadas en el Diario Oficial el Peruano.
- v. En caso el precedente sea contradictorio a lo resuelto por la Administración Tributaria, expresamente el artículo señala que no podrá interponer demanda contencioso-administrativa, es decir, que no se podrá revisar la causa en vía judicial.

Por lo que, es posible que el Tribunal Administrativo pueda cambiar el criterio de interpretación, a pesar de la existencia de un precedente de observancia obligatoria emitido por el mismo, sin embargo, debe hacerlo de manera motivada y en caso este apartamiento sea reiterativo, debe evaluarse el emitir un nuevo precedente.

Considerando la temporalidad:

Casos tramitados antes del Precedente de Observancia Obligatoria	Casos tramitados durante el periodo fiscal en que se dio el Precedente de Observancia Obligatoria (año 2018)	Casos tramitados después del Precedente de Observancia Obligatoria
El precedente de Observancia Obligatoria RTF N° 04369-7-2018, No se registraron casos en el Tribunal fiscal, de adecuación de criterio, sin embargo, El código	De la investigación se tiene que no se registraron casos similares de inafectación durante el periodo 2018 en el Tribunal Fiscal.	Los efectos en casos que se tramitaron posteriormente al precedente de Observancia Obligatoria RTF N° 04369-7-2018, fue que las salas que vean

<p>Tributario señala que en los casos conocidos por el mismo Tribunal fiscal que concluyeron con una RTF, si no han sido impugnados dentro del plazo legal, son considerados como cosa decidida. Sin variar el resultado a causa del precedente, incluso cuando el resultado haya sido contrario a la nueva interpretación.</p>		<p>casos de tributos subnacionales deben cumplir o resolver conforme lo señala el precedente, y en caso de apartamiento, estas deben fundamentar su decisión.</p>
---	--	---

- **Efectos del Precedente en el Poder Judicial**

Las resoluciones de los Tribunales Administrativos, salvo algunas excepciones señaladas por la ley, son revisables en la vía judicial, basta con interponer la demanda contencioso administrativa dentro del plazo legal.

En el caso del Tribunal Fiscal, sus resoluciones agotan la vía administrativa, por lo que son recusables en sede jurisdiccional, en norma general, tanto los administrados como las administraciones tributarias pueden recurrir a la revisión judicial, de las decisiones del tribunal fiscal, pero el tratamiento es diferente cuando se trata de Precedentes de Observancia Obligatoria.

Cabe señalar que, con respecto a la jerarquía normativa, los precedentes de Observancia Obligatoria, son considerados actos administrativos con carácter ejecutivo, sin embargo, estos son de inferior jerarquía a las normas legales. Incluso dentro del sistema jurídico, se supeditan a las sentencias o mandatos judiciales.

Es decir, que el Poder Judicial no está sujeto, obligado, ni sometido, a lo indicado en un Precedente de Observancia Obligatoria emitido por un Tribunal Administrativo, por la

Jerarquía Institucional, dado que el Poder Judicial, tiene autonomía e independencia en el ejercicio de su función jurisdiccional otorgada por la carta constitucional.

Lo que se corrobora con el artículo 157° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que señala: “no serán en ningún caso revisables en sede administrativa los actos que hayan sido objeto de confirmación por sentencia judicial firme.”

Por lo que lo resuelto por el Poder Judicial es de obligatorio cumplimiento por los entes administrativos.

Casación CAS N° 3021-2009 LIMA (Municipalidad Distrital de Jesús María, Tribunal Fiscal vs ESSALUD)

recurso de casación, interpuesto por el procurador del Ministerio de Economía y Finanzas y el procurador de la Municipalidad Distrital de Jesús María, contra la sentencia de vista de fecha 20 de Abril 2009, emitida por la sala civil transitoria de la Corte Suprema, que Revoca la sentencia apelada de 27 de Diciembre del 2006, que resolvió declarar fundada en parte la demanda contenciosa administrativa del Seguro Social – ESSALUD.

Pretensiones:

- El tribunal fiscal Alega infracción normativa, en específico interpretación errónea de los incisos a) y c) del numeral 1 del Artículo 17° del Decreto Legislativo 776°.
- La municipalidad alega infracción normativa del artículo 27° del Código Tributario, habiéndose vulnerado el principio de legalidad y de reserva de ley en materia tributaria, así como lo previsto en el artículo VII del Código Tributario.

Hechos:

El 30 Junio 2004, La municipalidad Distrital de Jesús María notifico la Resolución de Determinación N° 001-2004- UAT/GR/MJM por el concepto de Impuesto Predial correspondiente a los periodos 1992 a 1993, la Resolución de Determinación N° 002-2004- UAT/GR/MJM por el concepto de Impuesto Predial correspondiente a los periodos 1994 a 1996 y la Resolución de Determinación N° 003-2004- UAT/GR/MJM por el concepto de Impuesto Predial de los periodos 1997 a 2000.

Mediante Resolución Gerencial N° 0120-2005/MJM/GR la Municipalidad de Jesús María Declaró improcedente el recurso de reclamación interpuesto por ESSALUD.

ESSALUD interpone recurso de Apelación y suben los actuados al Tribunal Fiscal, el Tribunal Fiscal mediante la RTF N° 05526-6-2005 confirma la Resolución de Gerencia N° 0120-2005/MJM/GR con respecto a la Resolución de Determinación N° 001-2004-UAT/GR/MJM y revoca las Resoluciones de Determinación N° 002-2004-UAT/GR/MJM y N° 003-2004- UAT/GR/MJM.

ESSALUD señala que goza de inafectación en su calidad de Organismo Público Descentralizado, señalando que únicamente debe pagar impuesto predial por los periodos imputados respecto de los predios que le generen renta.

La sentencia de la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema revoca declarando fundada en parte la demanda, en consecuencia nula la RTF 05526-6-2005, del 07 Septiembre del 2005, ordenando al Tribunal Fiscal que Expida nueva resolución, conforme a los siguientes fundamentos: “los predios resultan afectos al impuesto al valor de la propiedad predial son aquellos cuya renta quedo regulada y la intención del legislador de no gravar los establecimientos hospitalarios se confirma con el Decreto legislativo N° 776, que deroga el Impuesto al valor de la propiedad predial, declarando en su artículo 17° inafectos al pago del impuesto los predios que no produzcan renta y dedicados a cumplir sus fines específicos, en caso de ESSALUD Hospitales.

Dentro del fundamentos Séptimo de la Casación tenemos; “La constitución política, recoge la potestad tributaria del estado, precisándose que el principio de legalidad en materia tributaria, se traduce en el aforismo *nullum tributum sine lege*, consistente en la imposibilidad de requerir pago de un tributo si una ley o Norma no lo tiene regulado. Este principio cumple la función de garantía individual, al fijar un límite en las posibles intromisiones arbitrarias del estado en los espacios de libertad de los ciudadanos, y cumple también, una función plural, todavía es que se garantiza la democracia en los procedimientos de imposición y reparto de la carga tributaria, puesto que su establecimiento corresponde un órgano plural Dónde se encuentran representados todos los sectores de la sociedad. Debe precisarse que, para la efectiva aplicación del principio de legalidad, los elementos constitutivos del tributo deben estar contenidos cuánto menos en Norma de Rango legal que lo crea es decir el hecho generador, la hipótesis de incidencia tributaria, el sujeto obligado, materia imponible y la alícuota.”

El fundamento noveno de la casación que a la letra dice: “el artículo 74 dela constitución política del Estado, dispone: " los tributos se crean, modifican o derogan o se establece

una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso delegación de facultad, salve los aranceles y las tazas, los cuales se regulan mediante decreto supremo."

Asimismo, se establece que: " el estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley, hilos de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona"; por lo que se necesita una ley o un decreto legislativo para que se exonere o in afecte un tributo; debiéndose tener en cuenta que para el beneficio debe ampararse en disposición legal expresa, lo que nos sucede respecto del impuesto predial en el objeto de cuestionamiento. De igual manera, el tercer párrafo del artículo VIII del título preliminar del código tributario prescribe Que: "En vía de interpretación no podrá crearse tributos, establecer de sanciones, concederse exoneraciones, ni extenderse las disposiciones tributarias a personas o supuestos distintos a los señalados en la ley."

Al respecto, Dino Jarach señala lo siguiente: " el principio de legalidad implica que no se puede por medio de la hermenéutica suplir los esquemas del legislador, mediante la creación interpretativa, incluyendo en la ley, lo que la ley no previsto como caso particular.""

Fundamento Decimo del a Casación: "Los beneficios tributarios constituyen aquellos tratamientos normativos Mediante los cuales el estado otorga una disminución, ya sea total o parcialmente, del monto de la obligación tributaria, la postergación de la exigibilidad de dicha obligación; para el presente caso es necesario distinguir entre exenciones tributarias, las más comunes llamadas exoneraciones y la inafectación".

La inafectación o no sujeción debe entenderse como aquellos supuestos que no se encuentran dentro del ámbito de afectación de un tributo determinado. Es decir, el legislador no ha previsto que determinados hechos, situaciones u operaciones estén dentro de la Esfera de la afectación del tributo que ha surgido como consecuencia de la potestad tributaria por parte del Estado.

De otra parte, las exoneraciones se configuran como supuestos de excepción respecto del hecho imponible, lo cual quiere decir que el hecho nace y o los sujetos o actividades se encuentran previstos en ella, se encuentran prima facie gravados, no obstante, En estos casos no se desarrolla el efecto del pago del tributo en la medida que, a consecuencia de la propia ley o Norma de Rango de ley se les ha exceptuado del mismo."

Fundamento Décimo Cuarto: “Qué, por su parte el artículo 17 del decreto legislativo 776, lee tributación municipal, vigente a la fecha de los hechos, establecía que " están inafectos del pago del impuesto, los predios de propiedad de: a) el gobierno central, las regiones y las municipalidades.”

Decisión:

Por tales consideraciones, de conformidad con el artículo 397° del código procesal civil, declararon fundados los recursos de casación interpuestos por el procurador del Ministerio de economía y finanzas y la municipalidad distrital de Jesús María y en consecuencia **CASARON** la sentencia de fecha 20 de abril del 2009, que declara infundada la demanda; en los seguidos por el seguro social ESSALUD, sobre la acción contencioso administrativa; dispusieron la publicación de la presente resolución en el diario oficial El Peruano.

Por lo que el Poder Judicial, le da la razón a la Administración Tributaria, señalando que, por el principio de legalidad, y en análisis del artículo 17° inciso “a” del Decreto Legislativo 776°, y precisa que algunas entidades del estado no están consideradas dentro de las inafectaciones del Impuesto Predial, lo que nos lleva a concluir, que el Poder Judicial, goza de la autonomía, por lo tanto, no puede estar condicionada a un precedente administrativo, aunque este sea de observancia obligatoria, dado que jerárquicamente es superior a cualquier tribunal administrativo.

Considerando la temporalidad:

Casos tramitados antes del Precedente de Observancia Obligatoria	Casos tramitados durante el periodo fiscal en que se dio el Precedente de Observancia Obligatoria (año 2018)	Casos tramitados después del Precedente de Observancia Obligatoria
Con respecto al Poder Judicial, el precedente de Observancia Obligatoria RTF N° 04369-7-2018,	Con respecto al Poder Judicial, el precedente de Observancia Obligatoria RTF N° 04369-7-2018,	Con respecto al Poder Judicial, el precedente de Observancia Obligatoria RTF N° 04369-7-2018,

no surte ningún efecto en casos de años anteriores al 2018.	no surte ningún efecto durante el año 2018.	no surte ningún efecto posterior al año 2018.
---	---	---



CONCLUSIONES

- El Derecho Tributario Municipal y el Derecho Tributario General, contienen vacíos normativos, los cuales mediante el principio de supletoriedad pueden complementarse con el derecho administrativo.
- Los principios administrativos tributarios están contenidos en la constitución política del Perú de 1993° y en las normas de la especialidad.
- La inafectación y la exoneración en materia administrativa tributaria deben respetar el principio de legalidad y de reserva de ley.
- La redacción del artículo 17° inciso “a” de la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo 776°, no señala al Poder Ejecutivo, ni considera a los organismos técnicos especializados o a los órganos reguladores, por lo que, en base al principio de legalidad y reserva de ley, en sentido estricto, no deberían ser inafectados.
- Los precedentes de Observancia Obligatoria son de sujeción insoslayable para las entidades u órganos administrativos inferiores a los tribunales que emitieron el precedente.
- Los precedentes de Observancia Obligatoria en sede administrativa no son retroactivos y como requisito de validez requieren de ser publicados en el Diario Oficial El Peruano, conforme lo señala el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- El Tribunal Administrativo en casos nuevos puede apartarse de manera motivada de los precedentes de observancia obligatoria que el mismo emitió, si esta práctica se vuelve recurrente deberá evaluar la emisión de un nuevo precedente, conforme lo señala el T.U.O de la ley 27444.
- El Poder Judicial goza de autonomía e independencia en el ejercicio de su función jurisdiccional otorgada por la carta constitucional y no está sujeto a lo señalado en los precedentes de observancia obligatoria emitidos por los tribunales administrativos.
- El Debido proceso y la seguridad Jurídica son garantías que deben respetarse en todas las instancias de los procesos administrativos.

RECOMENDACIONES

- A fin de evitar los conflictos de interpretación y/o vulneración de principios constitucionales tributarios con respecto a la Inafectación es que sugiero se realice una modificación normativa en el inciso a) del artículo 17 de la Ley de Tributación Municipal, siendo que actualmente considera “al gobierno central” debiendo modificarse por “Poder Ejecutivo”, lo que permitirá que no haya dudas en la aplicación general de la Inafectación.
- Considero que el Precedente de observancia obligatoria recaída en la RTF N° 04369-7-2018, en la redacción de la interpretación, vulnera el principio de legalidad y de reserva de ley, pues no expresa taxativamente que se deba considerar a los Organismos Reguladores y los Organismos Especializados dentro del inciso “a” del artículo 17° del T. U.O. de la ley de Tributación Municipal, sino que les otorga la inafectación sin señalar la norma interpretada, inciso, o incluso el artículo, lo que para fines tributarios se debe recordar Nullum Tributum Sine Lege, en este caso sería Nullum Lege Nullum Crepusculi.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALVA MATTEUCCI, MARIO

2001

El principio de predictibilidad y el derecho tributario. Análisis de la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Jurisprudencia de Observancia Obligatoria». Revista Análisis Tributario, XIV, 165 (2001), p. 5 (<http://blog.pucp.edu.pe/item/52754/el-principio-depredictibilidad-y-el-derecho-tributariorecedenteadministrativo.pdf>).

2. ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO

2002

Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, p. 137.

3. BERMEJO VERA, J.

2015

“Derecho Administrativo. Parte Especial”, 7ª ed. p.35

4. BREWER CARIAS, ALLAN.

«Notas sobre el valor del precedente en el derecho administrativo, y los principios de la irretroactividad y de la irrevocabilidad de los actos administrativos», p. 1 ([http:// www.allanbrewercarias.com](http://www.allanbrewercarias.com))

5. CANALES ZIN ANA

1977

“la idea de participación en la administración”, en Revista de Administración Pública, n.º 84, Septiembre-diciembre.

6. CAIRAMPOMA ARROYO ALBERTO

2014

Revista de la Facultad de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Artículo La regulación de los Precedentes Administrativos en el ordenamiento jurídico peruano, edición N° 73, año 2014, pp. 483-504.

7. CÉSPEDES PROTO, RODRIGO.
2001
«La fuerza vinculante de la jurisprudencia administrativa». Revista Chilena de Derecho, 28, pp. 155-156.
8. COLOMBO CAMPBELL JUAN
2010
“Funciones del derecho procesal constitucional”, en Anuario de Fuentes del Derecho Administrativo, IX Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Mendoza Argentina, editorial RAP pp.638-652.
9. CUENCA ZHIGUE, TANIA MARIUXI
2017
“Análisis de la importancia del principio de legalidad tributaria en el sistema tributario”, Universidad Técnica de Machala, pág 81.
10. COVIELLO, PEDRO
2014
“La protección de la confianza del administrado”, Buenos Aires, Abeledo – Perrot.
11. DROMI, Roberto
1998
Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ciudad de Argentina, Séptima edición, p 159.
12. GARCÍA VIZCAÍNO, CATALINA
1999
Derecho Tributario Consideraciones económicas y jurídicas. De palma. Buenos Aires, Tomo I, P. 219
13. JARACH, DINO
1999
Finanzas Públicas y Derecho tributario. Tercera Edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, P. 308.
14. KARLA PÉREZ PORTILLA
2005
Principio de igualdad: alcances y perspectivas, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, III-II, p. 55.
15. LUIS MIGUEL MULEIRO PARADA

2009

“Principio de legalidad tributaria y determinación objetiva”, Documentos - Instituto de Estudios Fiscales, N°. 30, págs. 337-352.

16. MARÍA TERESA GONZÁLEZ ESCUDERO

1996

“El principio de legalidad tributaria en la doctrina del Tribunal Constitucional reflexiones sobre la S.T.C: 185/1995” Revista de hacienda local, ISSN 1137-5051, Vol. 26, N° 78, págs. 597-630.

17. MEDINA BARCENA WILFREDO

2018

“Regionalización y Descentralización en el Perú (1821-2017) Aciertos y Fracazos, Lima, Editorial Grijley E.I.R.L., pp.51

18. MEZA ENCINA, BÁRBARA ANDREA

2017

“El principio constitucional de legalidad en materia tributaria”, Chile, pág. 45.

19. MIGUEL DE JESÚS ALVARADO ESQUIVEL

2000

“El hecho imponible y su cobertura por el principio constitucional de legalidad tributaria”, en Revista de derecho financiero y de hacienda pública, Vol. 50, N° 256, págs. 307-338

20. MORÓN URBINA, JUAN CARLOS

2020

“Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General” 15ª Edición, Agosto, p.114 Tomo I, Editorial Gaceta Jurídica.

21. POSADA ADOLFO

1973

“Teoría del estado”, Sevilla, Anales de la universidad Hispalense, n° 15, 1973 p 42.

22. RICCARDO GUASTINI

2002

Estudios sobre la interpretación jurídica, México: Porrúa y UNAM, 2002, VI, p. 47

23. ROBERTO BERNALES

2003

“El principio de legalidad en la jurisprudencia tributaria”, Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea España, pp 54.

24. ROBERTO ISLAS MONTES

2007

Una introducción a la hermenéutica fiscal, México: Porrúa, 2007, III-II-3, p. 150-151.

25. ROBERTO ISLAS MONTES

2009

“Sobre el principio de legalidad”, anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, año XV, Montevideo, pp. 98.

26. ROXANA GONZALES GUERRERO Y JOSE JORGE NAVA TOLENTINO

2018

“Proceso de Descentralización en el Perú, Análisis de la Ejecución de gastos de inversión del procedimiento de ejecución Coactiva- Ley N° 26979”, lima, Grupo editorial Lex & Iuris S.A.C., 2018, pp. 78

27. RUIZ- ELDREGE RIVERA, ALBERTO

1992

Manual de Derecho Administrativo, Lima, Cultural Cusco, pp.80

28. SPISSO RODOLFO

1991

“Derecho Constitucional Tributario”, Ediciones Desalma, 1991, p.1

29. TIRADO BARRERA, JOSÉ

2010

«El precedente administrativo y el cambio de criterio interpretativo en la Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General». En Autores Varios. Modernizando el Estado para un país mejor. Ponencias del IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo. Lima: Palestra Editores, p. 149.