

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2008-12

TEMA : DETERMINAR EL RÉGIMEN DEL IMPUESTO PREDIAL DE LOS PREDIOS UBICADOS EN CONCESIONES MINERAS, A PARTIR DE LA DACIÓN DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL APROBADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 776.

FECHA : 12 de mayo de 2008
HORA : 12: 45 p.m.
LUGAR : Calle Diez Canseco N° 258 Miraflores

ASISTENTES :

Ana María Cogorno P.	Rosa Barrantes T.	Marina Zelaya V.
Renée Espinoza B.	Caridad Guarníz C.	Mariella Casalino M.
Silvia León P.	Ada Flores T.	Gabriela Márquez P.
Licette Zúñiga D.	Sergio Ezeta C.	Marco Huamán S.
Elizabeth Winstanley P.	José Martel S.	Doris Muñoz G.
Cristina Huertas L.	Zoraida Olano S.	

NO ASISTENTES : Lourdes Chau Q.: Dispensa de voto según lo previsto en el acápite 4.2 del Acuerdo de Sala Plena N° 2002-02 del 7 de febrero de 2002.
Carlos Moreano V. (Vacaciones: en el momento de la suscripción del acta)
Raúl Queuña D. (Vacaciones: en el momento de la suscripción del acta)
Juana Pinto de Aliaga (Vacaciones: en el momento de la suscripción del acta)

I. ANTECEDENTES:

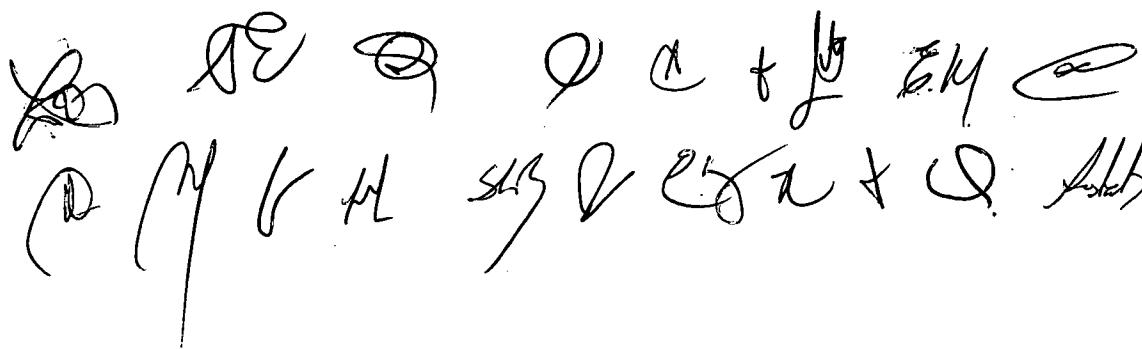
Informe que sustenta el acuerdo adoptado.

II. AGENDA:

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

"A efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, publicado el 3 de junio de 1992, precisado por Decreto Legislativo N° 868, régimen que se mantiene vigente a la fecha.

El acuerdo que se adopta en la presente sesión se ajusta a lo establecido por el artículo 154° del Código Tributario, y en consecuencia, la resolución que se emita debe ser publicada en el diario oficial El Peruano".



TEMA: DETERMINAR EL RÉGIMEN DEL IMPUESTO PREDIAL DE LOS PREDIOS UBICADOS EN CONCESIONES MINERAS, A PARTIR DE LA DACIÓN DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL APROBADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 776.

	PROPUESTA 1	PROPUESTA 2	PROPUESTA 3
	A partir del 1 de enero de 1994, a efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, regulación que fue sustituida por la segunda disposición final del Decreto Legislativo N° 868 desde el 2 de noviembre de 1996.	A partir del 1 de enero de 1994, a efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, precisado por la segunda disposición final del Decreto Legislativo 868. Dicho régimen ha sido derogado por la Ley N° 27616, aplicable desde el 1 de enero de 2002.	A efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, publicado el 3 de junio de 1992, precisado por Decreto Legislativo N° 868, régimen que se mantiene vigente a la fecha.
Vocales			
Dra. Olano	X		X
Dra. Cogorno			X
Dra. Pinto			X
Dra. Barrantes			
Dra. Zelaya		X ⁽³⁾	
Dra. Espinoza			X
Dra. Guarníz			X
Dra. Casalino			X
Dra. León	X		
Dr. Queuña			X
Dra. Flores		X	
Dra. Márquez		X	
Dra. Zúñiga	X		
Dra. Chau	Dispensa de voto ⁽¹⁾	Dispensa de voto ⁽¹⁾	Dispensa de voto ⁽¹⁾
Dr. Ezeta ⁽²⁾			
Dra. Muñoz			X
Dr. Moreano ⁽²⁾			
Dra. Huertas		X ⁽³⁾	
Dr. Huamán			X
Dra. Winstanley			X
Dr. Martel		X ⁽⁴⁾	
Total	3	2 / 2⁽³⁾ / 1⁽⁴⁾	10

⁽¹⁾ Dispensa de voto: Según lo previsto en el acápite 4.2 del Acuerdo de Sala Plena N° 2002-02 del 7 de febrero de 2002.

⁽²⁾ ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ Ver página siguiente.

[Handwritten signatures and initials over the table and margins]

VOTOS DISCREPANTES

(2) De acuerdo con los siguientes fundamentos:

"A partir del 1 de enero de 1994, a efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, siendo que dicha Ley derogó el artículo 76°¹ de la Ley General de Minería², por lo que la Segunda Disposición Final del Decreto Legislativo N° 868 no tiene efecto alguno porque está referida a una norma ya derogada.

FUNDAMENTO

De acuerdo con el inciso m) del artículo 132° de la Ley General de Minería, los titulares de actividades mineras estaban gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas urbanas, disposición que fue recogida en el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 14-92-EM.

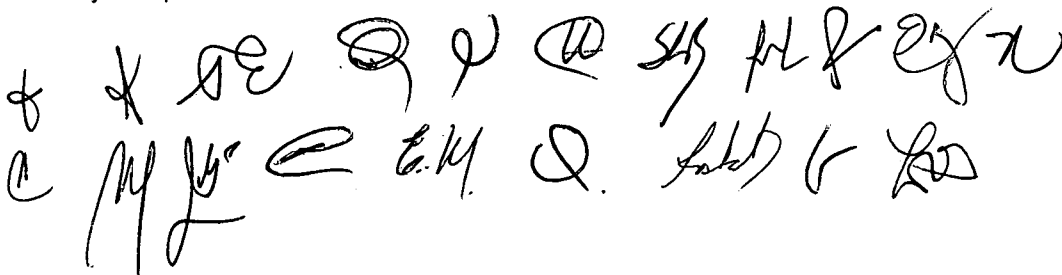
Así, el artículo 76° de dicha Ley señalaba que los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables sólo en zonas urbanas.

En tal sentido, los referidos titulares de actividades mineras no estaban gravados con los tributos municipales en zonas no urbanas, incluyéndose en consecuencia dentro de dicha exoneración al Impuesto al Valor del Patrimonio Predial que gravaba el valor de los predios urbanos y rústicos.

A tal efecto, mediante el Decreto Supremo N° 004-85-EM/VM se establecieron alcances sobre lo que debía entenderse por zonas urbanas, y a través del artículo 9° del Decreto Supremo N° 024-93-EM (reglamento) se precisó que los tributos municipales que gravaban bienes de propiedad del titular de actividad minera serían aplicables solo sobre aquellos ubicados en zonas urbanas, y que las concesiones no podían ser objeto de tributos municipales.

Posteriormente, el 1 de enero de 1994 entró en vigencia la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, que derogó el Impuesto al Valor del Patrimonio Predial, estableciéndose el Impuesto Predial.

El inciso d) del artículo 17° de la citada ley dispuso la inafectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos en concesiones mineras en general, sin distinguir para tal efecto si se encontraban ubicados o no en zonas urbanas. Cabe anotar que las concesiones mineras recogidas en nuestro ordenamiento jurídico (Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería³, pueden ser de distintas clases, tales como de exploración y explotación, labor general, beneficio y transporte minero.



¹ Artículo 76°: "Los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables sólo en zonas urbanas".

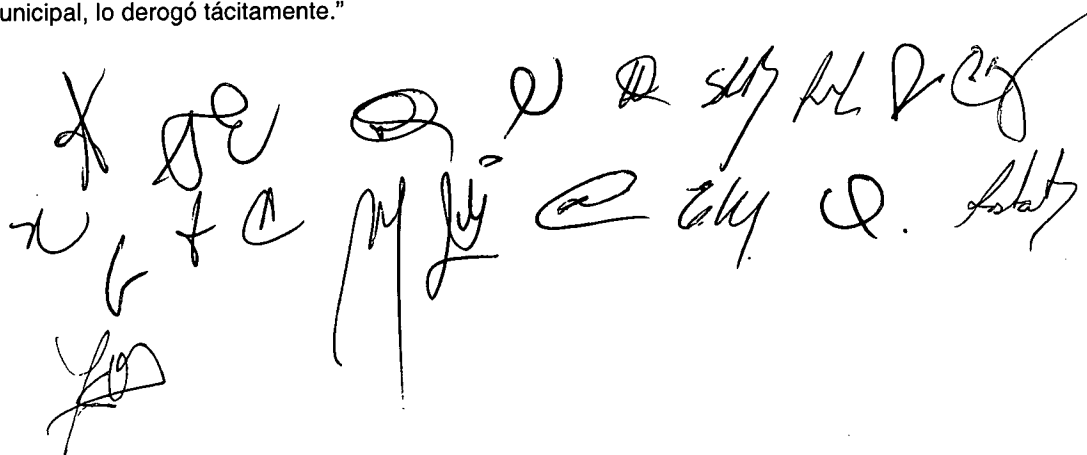
² Cabe mencionar que si bien la Ley de Tributación Municipal en referencia no derogó de manera expresa al artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, tal como lo hizo con otras normas referidas a tributos municipales, el inciso x) de su primera disposición final establece la derogación de "Las demás disposiciones referidas a impuestos que constituyan ingresos de los Gobiernos Locales no contemplados en el presente dispositivo, así como las demás disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto Legislativo".

³ Si bien la citada ley emplea el término "concesión minera" para aludir a las actividades de exploración y explotación, éste, en general, no se encuentra limitado a tales actividades, sino que abarca también el beneficio, la labor general y el transporte minero. En tal sentido, debe entenderse que cuando la Ley de Tributación Municipal alude a las concesiones mineras lo hace en su sentido general, pues no se advierte que haya limitado su concepto a ciertas actividades.

Asimismo, debe indicarse que si bien la Ley de Tributación Municipal en referencia no derogó de manera expresa al artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, tal como lo hizo con otras normas referidas a tributos municipales, el inciso x) de su primera disposición final establece la derogación de "Las demás disposiciones referidas a impuestos que constituyan ingresos de los Gobiernos Locales no contemplados en el presente dispositivo, así como las demás disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto Legislativo"

En tal sentido, a partir del 1 de enero de 1994, a efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, siendo que dicha Ley derogó el artículo 76° de la Ley General de Minería, por lo que la Segunda Disposición Final del Decreto Legislativo N° 868 –que precisa que de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 76° de la Ley, las obras y edificaciones construidas sobre las concesiones mineras, de beneficio, de labor general y de transporte minero, están gravadas con los tributos municipales, sólo en zonas urbanas– no tiene efecto alguno porque está referida a una norma ya derogada.

Por lo expuesto, la Ley N° 27616, vigente desde el 1 de enero de 2002, al no contemplar la inafectación que establecía el texto original del inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal, lo derogó tácitamente."



VOTOS SINGULARES

(3) De acuerdo con los siguientes fundamentos:

"Mediante el inciso y) de la Primera Disposición Final de la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, norma aplicable a partir del 1 de enero de 1994, se dispuso que quedaban derogadas todas las disposiciones que se opusieran a lo regulado por dicho decreto legislativo. En tal sentido, dado que el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal estableció que estaban inafectos al Impuesto Predial los predios comprendidos en concesiones mineras, a partir del 1 de enero de 1994 cualquier disposición que regulara la misma materia quedó derogada, como es el caso del artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado por el Decreto Supremo N° 14-92-EM.

De acuerdo con lo expuesto, no nos encontramos frente a un caso de antinomia normativa, puesto que no existen dos normas válidas y vigentes en el sistema jurídico que reclamen su aplicación al mismo supuesto (inafectación de concesiones mineras), siendo la norma aplicable exclusivamente la Ley de Tributación Municipal.

En esta misma línea, la Segunda Disposición Final del Decreto Legislativo N° 868, que precisó el referido artículo 76° indicando que las obras y edificaciones construidas sobre las concesiones mineras, de beneficio, de labor general y de transporte minero están gravadas con los tributos municipales, sólo en zonas urbanas, no puede tener efectos dado que se refiere a una norma derogada."

(4) De acuerdo con las siguientes precisiones:

- "1. La Ley de Tributación Municipal no derogó el artículo 76° de la Ley General de Minería⁴.
2. Cuando el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal, establece que se encuentran inafectos del pago del impuesto los predios comprendidos en concesiones mineras, se hace necesario que el artículo 76° de la Ley General de Minería precise que los predios comprendidos en esta inafectación son aquellos que no se encuentran en zonas urbanas. En ese mismo sentido va la precisión señalada por la Segunda Disposición Final del Decreto Legislativo N° 868.
3. En consecuencia, durante el período comprendido desde el 01 de enero de 1994 hasta la entrada en vigencia de la modificación al artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal efectuada por la Ley N° 27616, sólo se encuentran gravados con el impuesto predial los predios comprendidos en concesiones mineras ubicados en zonas urbanas.
4. El artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal conforme al texto modificado por la Ley N° 27616, no tienen un supuesto de inafectación para los predios comprendidos en zonas mineras, por lo que se hace innecesaria la existencia o no de alguna precisión al respecto dentro del texto de la Ley General de Minería."

⁴ Prueba de este hecho es la mención expresa que se hace de esta norma como "vigente", en la Segunda Disposición Final del Decreto Legislativo N° 868.

TEMA: DETERMINAR EL RÉGIMEN DEL IMPUESTO PREDIAL DE LOS PREDIOS UBICADOS EN CONCESIONES MINERAS, A PARTIR DE LA DACIÓN DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL APROBADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 776.

PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO.		
	PROPUESTA 1	PROPUESTA 2
	El acuerdo que se adopta en la presente sesión se ajusta a lo establecido en el artículo 154º del Código Tributario, y en consecuencia, la resolución que se emita debe ser publicada en el diario oficial El Peruano.	El acuerdo que se adopta en la presente sesión no se ajusta a lo establecido en el artículo 154º del Código Tributario.
Vocales		
Dra. Olano	X	
Dra. Cogorno	X	
Dra. Pinto	X	
Dra. Barrantes	X	
Dra. Zelaya	X	
Dra. Espinoza	X	
Dra. Guarníz	X	
Dra. Casalino	X	
Dra. León	X	
Dr. Queuña	X	
Dra. Flores	X	
Dra. Márquez	X	
Dra. Zúñiga	X	
Dra. Chau	Dispensa de voto ⁽¹⁾	Dispensa de voto ⁽¹⁾
Dr. Ezeta	X	
Dra. Muñoz	X	
Dr. Moreano	X	
Dra. Huertas	X	
Dr. Huamán	X	
Dra. Winstanley	X	
Dr. Martel	X	
Total	20	


⁽¹⁾ Dispensa de voto: Según lo previsto en el acápite 4.2 del Acuerdo de Sala Plena N° 2002-02 del 7 de febrero de 2002.

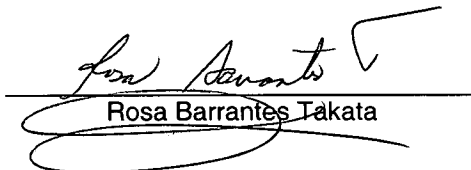
A collection of handwritten signatures in black ink, corresponding to the members listed in the table above. The signatures are arranged in three rows, with some overlapping. The first row contains signatures for Olano, Cogorno, Pinto, Barrantes, Zelaya, Espinoza, Guarníz, Casalino, León, and Queuña. The second row contains signatures for Flores, Márquez, Zúñiga, Chau, Ezeta, Muñoz, Moreano, Huertas, Huamán, Winstanley, and Martel. The third row contains a signature for the total count.

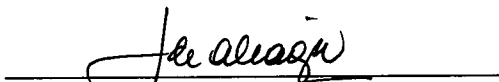
III. DISPOSICIONES FINALES:


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

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

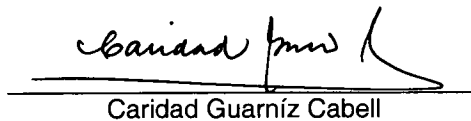

Ana María Cogorno Prestinoni


Rosa Barrantes Takata


Juana Pinto de Aliaga
Firma: 20/05/08.....

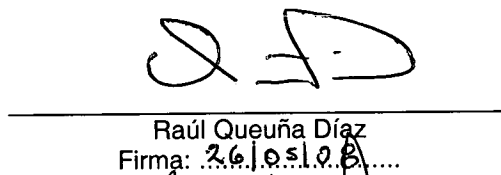

Marina Zelaya Vidal

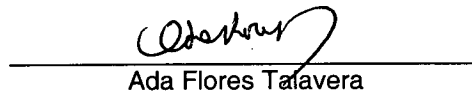

Renée Espinoza Bassino

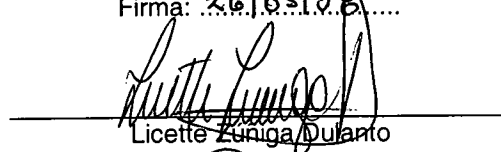

Caridad Guarníz Cabell



Mariella Casalino Mannarelli

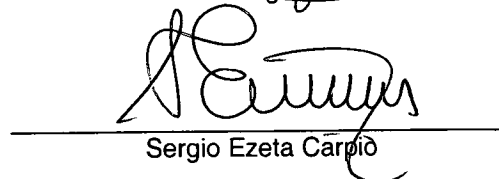

Silvia León Pinedo

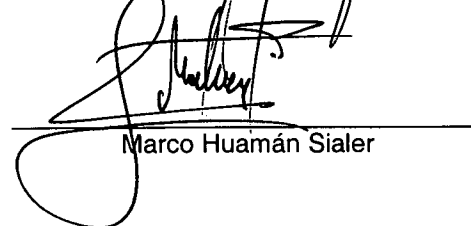

Raúl Queuña Díaz
Firma: 26/05/08.....

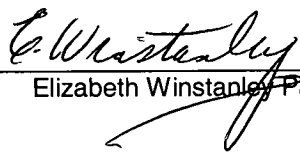

Ada Flores Tafavera


Licette Zuniga Durlanto

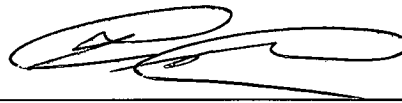

Gabriela Márquez Pacheco


Sergio Ezeta Carpio

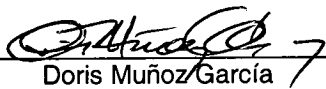

Marco Huamán Sialer



Elizabeth Winstanley Patio



José Martel Sánchez



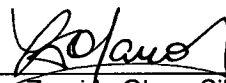
Doris Muñoz García



Cristina Huertas Lizarzaburu



Carlos Moreano Valdivia
Firma: 2015/03.....



Zoraida Olano Silva

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2008-12

INFORME FINAL

TEMA : DETERMINAR EL RÉGIMEN DEL IMPUESTO PREDIAL DE LOS PREDIOS UBICADOS EN CONCESIONES MINERAS, A PARTIR DE LA DACIÓN DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL APROBADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 776.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 109, Ley General de Minería, el 13 de junio de 1981 hasta la actualidad, el régimen aplicable a los predios ubicados en concesiones mineras respecto del pago de tributos municipales ha sufrido sucesivas modificaciones.

Así, a partir del 1 de enero de 1994, fecha en que entró en vigencia la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, se aprecia que coexisten dos normas que regulan el tema, esta última ley, que establecía la inafectación de los predios comprendidos en concesiones mineras, y el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, que establece que los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables sólo en zonas urbanas.

En ese sentido, corresponde determinar el régimen del Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras aplicable a partir del 1 de enero de 1994, a fin de establecer su afectación a dicho tributo, siendo necesario someter el tema planteado a la decisión del Pleno atendiendo a que se ha detectado la existencia de criterios divergentes en las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal al respecto.

2. ANTECEDENTES

2.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

LEY GENERAL DE MINERÍA APROBADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 109º, PUBLICADA EL 13 DE JUNIO DE 1981.

Artículo 132º.- “Los titulares de actividades mineras, pagarán por todo tributo el canon previsto en la presente ley y el Impuesto a la Renta, quedando en consecuencia exonerados del pago de todo otro tributo, tanto la persona que conduzca la actividad minera, como la concesión y los productos que de ella se obtenga.

La exoneración se refiere exclusivamente a la actividad minera. La exoneración que se otorga comprende todos los tributos creados con anterioridad a la fecha de entrar en vigencia la presente ley que a esa fecha no requiriesen de norma exoneratoria expresa así como a todos los tributos que se creen con posterioridad incluso aquellos que requieran de norma exoneratoria expresa, lo que se extenderá cumplido con lo estipulado en el presente artículo.

Se mantendrán las exoneraciones vigentes concedidas a los titulares de actividades mineras”.

Artículo 132º.- modificado por la Ley N° 23337, publicada el 15 de diciembre de 1981

“Los titulares de actividades mineras están gravados con los tributos siguientes:

a) El canon previsto en la presente ley.

(...)



l) El tributo establecido por el Decreto Legislativo N° 163.

En consecuencia, los referidos titulares de actividades mineras están exonerados de todo otro tributo. Esta exoneración se refiere exclusivamente a la actividad minera y es de aplicación tanto a la persona que conduzca la actividad minera como la concesión y los productos que de ella se obtenga”.

LEY N° 24030, PUBLICADA EL 14 DE DICIEMBRE DE 1984.

Artículo 34°.- “Agréase al Artículo 132° del Decreto Legislativo N° 109 modificado por la Ley N° 23337, el inciso siguiente:

m) Los tributos municipales aplicables sólo en zonas urbanas”.

DECRETO SUPREMO N° 004-85-EM/VM, PUBLICADO EL 21 DE FEBRERO DE 1985.

Artículo 1°.- “Los campamentos mineros construidos por los titulares de actividades mineras, con todas sus instalaciones, no constituyen zonas urbanas para efectos de los tributos municipales a que se refiere el artículo 132°, inciso m) del Decreto Legislativo N° 109, precisado por el artículo 34° de la Ley N° 24030, salvo se trate de zonas en que la habilitación urbana se haya hecho por iniciativa distinta de la del titular minero y de la Municipalidad correspondiente, además esté prestando los servicios de alumbrado y baja policía y se trate de zonas en las cuales sea legalmente posible el desarrollo urbano, mediante la construcción individual de viviendas, al amparo de licencias de construcción otorgadas, de conformidad con el Reglamento de Construcciones, aprobado por D.S. N° 063-70-VI”.

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY GENERAL DE MINERÍA APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO N° 014-92-EM, PUBLICADO EL 3 DE JUNIO DE 1992.

Artículo 76°.- “Los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables sólo en zonas urbanas”.

REGLAMENTO DEL TÍTULO NOVENO DE LA LEY GENERAL DE MINERÍA APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO N° 024-93-EM, PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 1993.

Artículo 9°.- “Los tributos municipales que graven bienes de propiedad del titular de actividad minera, conforme a lo dispuesto en el Artículo 34° de la Ley N° 24030, serán aplicables sólo sobre aquellos ubicados en zonas urbanas.

Las concesiones no pueden ser objeto de tributos municipales”.

LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL APROBADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 776, PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1993.

Artículo 17°.- “Están inafectos del pago del impuesto, los predios de propiedad de:

d) Los predios comprendidos en concesiones mineras”.

DECRETO LEGISLATIVO N° 868 PUBLICADO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 1996

Segunda Disposición Final

“Precisase que de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 76° de la ley, las obras y edificaciones construidas sobre las concesiones mineras, de beneficio, de labor general y de transporte minero, están gravadas con los tributos municipales, sólo en zonas urbanas”.

LEY N° 27616, LEY QUE RESTITUYE RECURSOS A LOS GOBIERNOS LOCALES, PUBLICADA EL 29 DE DICIEMBRE DE 2001

Artículo 1°.- “Modifícanse los siguientes artículos de la Ley de Tributación Municipal, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 776, en el siguiente sentido:

Artículo 17°.- Están inafectos al pago del impuesto los predios de propiedad de:

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.

En los casos señalados en los incisos c), d), e), f) y h), el uso parcial o total del inmueble con fines lucrativos, que produzcan rentas o no relacionados a los fines propios de las instituciones beneficiadas, significará la pérdida de la inafectación”.

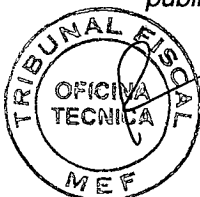
2.2. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL (RTF) N° 456-4-2000 DE 26 DE MAYO DE 2000

“Que (...) el inciso d) del artículo 17º del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, vigente desde el 1 de enero de 1994, estableció que se encontraban inafectos al Impuesto Predial los predios comprendidos en concesiones mineras;

Que no obstante, dicho decreto legislativo no precisa, entre otros aspectos, cuál era el régimen aplicable a los predios urbanos que, por diversos motivos, quedaban comprendidos en el área de la concesión;

Que por tal motivo, la segunda disposición transitoria del Decreto Legislativo N° 868, publicado el 1 de noviembre de 1996, precisó que de acuerdo con lo dispuesto en el



artículo 76º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, las obras y edificaciones construidas sobre las concesiones mineras estaban gravadas con los tributos municipales solamente en zonas urbanas;

Que en consecuencia, a partir del 1 de enero de 1994 resulta aplicable al caso de autos el inciso d) del artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 776 precisado por la segunda disposición transitoria del Decreto Legislativo Nº 868;”

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL (RTF) Nº 815-4-2001 DE 22 DE JUNIO DE 2001

“Que el artículo 9º del Reglamento del Título Noveno de la Ley General de Minería aprobado por Decreto Supremo Nº 024-93-EM, señaló que los tributos municipales que gravaran bienes de propiedad del titular de actividad minera, conforme a lo dispuesto en el artículo 34º de la Ley Nº 24030, serían aplicables sólo sobre aquellos ubicados en zonas urbanas, y que las concesiones no podían ser objeto de tributos municipales;

Que posteriormente, el inciso d) del artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 776, Ley de Tributación Municipal, vigente desde el 1 de enero de 1994, estableció que se encontraban inafectos al Impuesto Predial, los predios comprendidos en concesiones mineras, sin expresar distinción alguna respecto de su ubicación en zona urbana o rústica;

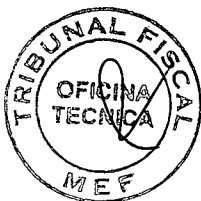
Que si bien el Decreto Legislativo Nº 776, no derogó expresamente el régimen tributario municipal de la Ley General de Minería, no cabe duda alguna que el Impuesto Predial se rige por la nueva norma, la que viene a modificar la anterior estrictamente en lo referido a este tributo, por tratarse de una norma específica posterior;”

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL (RTF) Nº 04251-4-2002 DE 25 DE JULIO DE 2002

“Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34º de la Ley Nº 24030 de 14 de diciembre de 1984 que agregó el literal m) al artículo 132º de la Ley General de Minería aprobada por Decreto Legislativo Nº 109, y por el artículo 9º del Título Noveno del Reglamento de la Ley General de Minería aprobado por Decreto Supremo Nº 024-93-EM, hasta diciembre de 1993 los bienes de propiedad de los titulares de la actividad minera, así como las obras y edificaciones construidas sobre las concesiones mineras otorgadas a tales titulares, se encontraban gravados con los tributos municipales respecto, únicamente, de aquellos ubicados en zonas urbanas;

Que el inciso d) del artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 776, Ley de Tributación Municipal, vigente desde el 1 de enero de 1994, estableció que estaban inafectos al Impuesto Predial los predios comprendidos en concesiones mineras, sin expresar distinción alguna respecto de su ubicación en zona urbana, norma que si bien no derogó expresamente el régimen tributario municipal de la Ley General de Minería, la modifica estrictamente en lo referido a este tributo, por tratarse de una norma específica posterior;

Que la Segunda Disposición Transitoria del Decreto Legislativo Nº 868, publicado el 1 de noviembre de 1996, precisó que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, las obras y edificaciones construidas sobre las concesiones mineras estaban gravadas con los tributos municipales solamente en zonas urbanas, precisión que se refiere al régimen de tratamiento sobre tributación municipal vigente a la fecha de su dación, el cual era la Ley de Tributación Municipal aprobada mediante el Decreto Legislativo Nº 776, por lo que a partir del 1 de enero de 1994 resulta aplicable al caso de autos el inciso d) del artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 776 precisado por la segunda disposición transitoria del Decreto Legislativo Nº 868;”



RTF N° 06346-2-2003 DE 31 DE OCTUBRE DE 2003

"De ello se tiene que no habiéndose producido una derogación expresa del artículo 76º de la Ley General de Minería antes citado, resulta improcedente el argumento de la Administración en el sentido que el régimen de exoneración aplicable a los titulares de concesiones mineras ubicadas en zonas rústicas fue derogado por la Ley N° 27616.

De otro lado, es preciso anotar que la Ley N° 27616 implicó la derogación del régimen tributario municipal contenido en la Ley de Tributación Municipal, no alcanzando la misma a la Ley General de Minería, por tratarse esta última de una norma especial que regula la actividad minera y dentro de este campo, beneficios específicos para los titulares de concesiones mineras.

En consecuencia la inafectación del Impuesto Predial respecto de los predios rústicos de propiedad de titulares de actividades mineras se mantiene vigente."

3. PROPUESTAS

Previamente a desarrollar las propuestas planteadas es conveniente describir los antecedentes y marco teórico en el cual se enmarcan.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

El artículo 132º de la Ley General de Minería, aprobada por el Decreto Legislativo N° 109 (publicado el 13 de junio de 1981), señalaba que los titulares de actividades mineras pagarían por todo tributo el canon previsto en la citada ley y el Impuesto a la Renta, quedando en consecuencia exonerados del pago de todo otro tributo, tanto la persona que condujera la actividad minera, como la concesión y los productos que de ella se obtuviera, precisándose que la exoneración se refería exclusivamente a la actividad minera.

Mediante la Ley N° 23337 (publicada el 15 de diciembre de 1981), se modificó la norma anterior, indicándose expresamente todos los tributos a los que estaban afectos los titulares de actividades mineras, entre los cuales no se incluyó a los tributos municipales, agregándose que en consecuencia, los referidos titulares de actividades mineras estaban exonerados de todo otro tributo, y que la exoneración estaba referida exclusivamente a la actividad minera, siendo de aplicación tanto a la persona que condujera la actividad minera como la concesión y los productos que de ella se obtuviera.

Como se advierte, la Ley General de Minería, en sus orígenes, exoneraba a los titulares de la actividad minera de todo tributo municipal, siendo que a dicha fecha los distintos tributos municipales se encontraban regulados en diferentes textos normativos, hallándose vigente el Impuesto al Patrimonio Predial No Empresarial, regulado por el Decreto Ley N° 19654, que gravaba el valor de los predios no incluidos en el activo de las empresas, estableciéndose en su artículo 25º los supuestos de exoneración del impuesto, entre los que no se encontraban los titulares de la actividad minera.

El referido impuesto fue derogado por la Ley N° 23552, publicada el 30 de diciembre de 1982 y vigente a partir del 1 de enero de 1983, estableciéndose en su lugar al Impuesto al Valor del Patrimonio Predial, que gravaba el valor de los predios urbanos y rústicos, estuvieran o no incluidos en el activo de las empresas. La mencionada ley estableció en sus artículos 15º y 16º los supuestos de inafectación y exoneración del impuesto, dentro de los cuales no se incluyó el caso de los titulares de la actividad minera.

Por otro lado, la Ley General de Incentivos, Beneficios y Exoneraciones Tributarias aprobada por el Decreto Legislativo N° 259 (publicado el 31 de diciembre de 1982), estableció en el inciso f) de su artículo 2º que *"Los incentivos, beneficios y exoneraciones tributarias tienen el objeto de promover el desarrollo de determinadas actividades o sectores económicos,*



regiones o zonas geográficas del país y se ciñen a los siguientes principios: (...) f) No deben ser otorgados considerando tributos que constituyan rentas de los gobiernos regionales y municipales”.

En aplicación de la citada norma, la Ley N° 24030 sobre financiamiento del sector público (publicada el 14 de diciembre de 1984), precisó, en su artículo 33º, que conforme con lo establecido por el inciso f) del artículo 2º del Decreto Legislativo N° 259, las empresas mineras estaban afectas a los tributos que constituían ingresos municipales aplicables sólo en zonas urbanas.

En ese sentido, el artículo 34º de la mencionada ley agregó al artículo 132º de la Ley General de Minería, el inciso m), estableciendo que los titulares de actividades mineras estaban gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas urbanas. El texto normativo de este inciso fue recogido en el artículo 76º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 14-92-EM.

Mediante el Decreto Supremo N° 004-85-EM/VM (publicado el 21 de febrero de 1985), se estableció que los campamentos mineros construidos por los titulares de actividades mineras, con todas sus instalaciones, no constituían zonas urbanas para efectos de los tributos municipales a que se refería el inciso m) del artículo 132º del Decreto Legislativo N° 109, precisado por el artículo 34º de la Ley N° 24030, salvo se tratara de zonas en que la habilitación urbana se hubiera hecho por iniciativa distinta de la del titular minero y de la Municipalidad correspondiente, además estuviera prestando los servicios de alumbrado y baja policía y se tratara de zonas en las cuales fuera legalmente posible el desarrollo urbano, mediante la construcción individual de viviendas, al amparo de licencias de construcción otorgadas de conformidad con el Reglamento de Construcciones.

A través del Decreto Supremo N° 024-93-EM (publicado el 7 de junio de 1993) se aprobó el reglamento del título noveno de la citada Ley General de Minería, precisándose en su artículo 9º que los tributos municipales que gravaban bienes de propiedad del titular de la actividad minera, conforme con lo dispuesto por el artículo 34º de la Ley N° 24030, serían aplicables sólo sobre aquellos ubicados en zonas urbanas, y que las concesiones no podían ser objeto de tributos municipales.

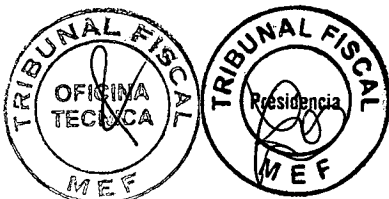
Posteriormente, el 1 de enero de 1994, entró en vigencia la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo N° 776 (publicado el 31 de diciembre de 1993), que derogó el Impuesto al Valor del Patrimonio Predial, estableciéndose en su lugar al Impuesto Predial. El texto original del inciso d) del artículo 17º de la citada ley dispuso la inafectación de los predios comprendidos en concesiones mineras, en general.

Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 868 (publicado el 1 de noviembre de 1996) que modificó diversos artículos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, en su segunda disposición final, precisó que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 76º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, las obras y edificaciones construidas sobre las concesiones mineras, de beneficio, de labor general y de transporte minero, estaban gravadas con los tributos municipales, solo en zonas urbanas.

Finalmente, mediante la Ley N° 27616 (publicada el 29 de diciembre de 2001), vigente a partir del 1 de enero de 2002, se modificó el artículo 17º de la Ley de Tributación Municipal, no incorporándose dentro de éste al supuesto de inafectación de los predios comprendidos en concesiones mineras.

Alcances de la Ley General de Minería y de la Ley de Tributación Municipal, respecto del Impuesto Predial

De acuerdo con el inciso m) del artículo 132º de la Ley General de Minería, los titulares de actividades mineras estaban gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas



urbanas, disposición que fue recogida en el artículo 76º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo Nº 14-92-EM.

En tal sentido, los referidos titulares de actividades mineras no estaban gravados con los tributos municipales en zonas no urbanas, incluyéndose en consecuencia dentro de dicha exoneración al Impuesto al Valor del Patrimonio Predial que gravaba el valor de los predios urbanos y rústicos.

A tal efecto, mediante el Decreto Supremo Nº 004-85-EM/VM se establecieron alcances sobre lo que debía entenderse por zonas urbanas, y a través del artículo 9º del Decreto Supremo Nº 024-93-EM (reglamento) se precisó que los tributos municipales que gravaban bienes de propiedad del titular de actividad minera serían aplicables solo sobre aquellos ubicados en zonas urbanas, y que las concesiones no podían ser objeto de tributos municipales.

Posteriormente, el 1 de enero de 1994 entró en vigencia la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo Nº 776, que derogó el Impuesto al Valor del Patrimonio Predial, estableciéndose el Impuesto Predial.

El inciso d) del artículo 17º de la citada ley dispuso la inafectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos en concesiones mineras en general, sin distinguir para tal efecto si se encontraban ubicados o no en zonas urbanas. Cabe anotar que las concesiones mineras recogidas en nuestro ordenamiento jurídico (Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería¹) pueden ser de distintas clases, tales como de exploración y explotación, labor general, beneficio y transporte minero.

Como se advierte, a partir del 1 de enero de 1994, coexistían dos normas en relación con la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, esto es, el artículo 76º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (*los titulares de actividades mineras estaban gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas urbanas*) y el inciso d) del artículo 17º de la Ley de Tributación Municipal (*Los predios comprendidos en concesiones mineras están inafectos al Impuesto Predial*).

En ese sentido debe determinarse la norma que resultaba aplicable a partir de dicha fecha, pues en caso de ser la primera, no estarían gravados los predios ubicados en concesiones mineras solo en zonas no urbanas, mientras que de aplicarse la segunda, no estarían gravados en ningún caso, sea en zonas urbanas o no.

MARCO CONCEPTUAL SOBRE ANÁLISIS DE LA NORMA APLICABLE (LEY GENERAL DE MINERÍA O LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL)

A efecto de realizar tal análisis, resulta pertinente recurrir a los diferentes criterios de solución de antinomias entre normas. Las antinomias se presentan cuando existe contradicción entre distintas normas que pertenecen a un mismo sistema jurídico. La antinomia es total cuando las normas que entran en contradicción comparten el mismo ámbito de aplicación material, temporal y personal. En cambio, es parcial si no comparten la totalidad de dichos ámbitos, por ejemplo, cuando el ámbito de validez de una norma se encuentra comprendido totalmente dentro del ámbito de validez de otra, pero al mismo tiempo esta segunda norma también prevé un ámbito de validez suplementario en el que no se produce contradicción alguna.

Asimismo, también se clasifica a las antinomias en reales y aparentes. La antinomia es aparente cuando finalmente encierra un problema de validez de alguna de las normas en conflicto (es aparente porque la norma que conlleva problemas de invalidez no debería existir en el sistema y ya sea que esta se anule o se inaplique debido a ello, el aparente conflicto

¹ Si bien la citada ley emplea el término "concesión minera" para aludir a las actividades de exploración y explotación, éste, en general, no se encuentra limitado a tales actividades, sino que abarca también el beneficio, la labor general y el transporte minero. En tal sentido, debe entenderse que cuando la Ley de Tributación Municipal alude a las concesiones mineras lo hace en su sentido general, pues no se advierte que haya limitado su concepto a ciertas actividades.



dejará de existir) y será real cuando el conflicto se presenta entre dos normas válidas del sistema².

Al respecto, existen criterios que permiten dar una respuesta a la interrogante vinculada con el marco normativo aplicable a un supuesto concreto: el criterio jerárquico, el cronológico, el de especialidad y el de competencia³. De acuerdo con el criterio jerárquico, en caso se observe que dos normas regulan un mismo supuesto, prevalecerá la norma de rango superior. La jerarquización de las normas obedece a razones de sistematicidad y de unidad del ordenamiento jurídico⁴, y se encuentra recogida en el artículo 51º de la Constitución Política. En este caso, existe en realidad un conflicto aparente pues existe un problema de invalidez de la norma de rango inferior que contradice a la norma de rango superior⁵.

El criterio de competencia se vincula con la existencia de un orden articulado y coordinado de competencias básicas que tiene como origen la Constitución. Se trata de una distribución de competencias entre los distintos órganos hecha por ésta. De esta manera, el principio de competencia señala que la norma válida será aquella que emana de la autoridad o funcionario que ha recibido la atribución para tal efecto. Del mismo modo que en el caso anterior, la antinomia en este caso es aparente pues la norma dictada por un órgano incompetente es inválida de raíz pues estaríamos ante un caso de invalidez del acto normativo que dio origen a la norma, el cual es anterior a ella. Es por esto que la norma que es incompetente es inválida independientemente de que entre o no en contradicción con otra norma⁶.

Por otro lado, el criterio cronológico, es aquel según el cual entre dos normas incompatibles prevalece la posterior, bajo el supuesto de que de dos actos de voluntad legislativa, es válido el último en el tiempo⁷, y se concreta en la derogación de la norma anterior. Este criterio se encuentra recogido en el Artículo I del Título Preliminar del Código Civil⁸ y resuelve antinomias reales en las que no hay duda respecto de la validez y competencia de las normas puestas en juego.

Por su parte, el criterio de especialidad establece que una ley especial debe prevalecer sobre la ley general. Así, se tiene que en caso de incompatibilidad entre normas, debe prevalecer aquella que tenga un ámbito de regulación más restringido o cuyo supuesto de hecho constituya una precisión o especificación en relación con el de la otra⁹. En este caso, igualmente el criterio resuelve antinomias reales.

Ahora bien, como se ha indicado, la aplicación de estos criterios sirve para identificar la norma aplicable al caso concreto¹⁰, pudiendo suceder que en ciertos casos resulte de aplicación más

² Al respecto véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes de Teoría del Derecho*, Trotta, Madrid, 2005, pp. 131 y ss.

³ PRIETO SANCHIS también hace referencia al criterio de prevalencia, el cual es aplicable cuando junto al sistema normativo central, conviven sistemas normativos autonómicos respecto de los cuales, existen materias que deben ser reguladas de manera exclusiva por los referidos sistemas. Al respecto véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 137 y ss.

⁴ Al respecto, véase: MARTÍNEZ ROLDÁN, L., *Curso de teoría del derecho y metodología jurídica*, Ariel, Barcelona, 1994, p. 106.

⁵ Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 136.

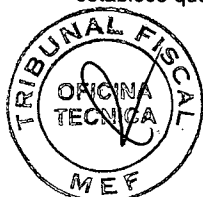
⁶ Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 137.

⁷ Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría General del Derecho*, Temis, Bogotá, 1992, p. 192.

⁸ Dicha norma señala que: "La ley se deroga sólo por otra ley. La derogación se produce por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla. Por la derogación de una ley no recobran vigencia las que ella hubiere derogado".

⁹ Al respecto, véase: DIEZ-PICAZO, L., *La Derogación de las Leyes*, Civitas, Madrid, 1990, p. 348. Para PRIETO SANCHIS, el criterio de especialidad, más que resolver antinomias, ayuda a prevenirlas siendo norma especial aquella que presenta un ámbito de aplicación incluido en un ámbito más amplio que el de la norma general, aunque ofreciendo una consecuencia distinta. Por tanto, la norma especial se presenta como una excepción a la general. Al respecto, véase: *Ibidem*.

¹⁰ PRIETO SANCHIS explica que la derogación a la que se hace referencia en cada uno de los criterios expuestos para resolver antinomias tiene un significado distinto según el criterio que se trate. En el caso del criterio jerárquico se establece que la norma superior deroga a la norma de inferior jerarquía. En ese supuesto, la palabra derogación implica



de un criterio y que cada uno conduzca a una solución diferente. A ello se le denomina antinomia de segundo grado¹¹, resultando necesario establecer las pautas o líneas de análisis que permitan abordar el tema de conflicto o relación entre criterios, a efecto de que en cada caso concreto se justifique la opción por cada uno¹².

Para fines del supuesto bajo comentario, el análisis se limitará a la relación entre los criterios de especialidad y cronológico, siendo que los antecedentes jurisprudenciales sobre el tema reflejan que el problema ha sido enfocado en ese sentido.

El conflicto entre el criterio de especialidad y el cronológico tiene lugar cuando una norma anterior especial es incompatible con una norma posterior general. En ese supuesto, al aplicar el criterio de especialidad primaría la primera norma, en tanto que al aplicar el criterio cronológico primaría la segunda. Ante la posible aplicación de ambos criterios, la solución dependerá de la interpretación efectuada por el operador jurídico, que en algunos supuestos podrá dar preferencia a la norma general posterior, por exigencias de orden lógico y sistemático, caso por ejemplo en el que la norma posterior regula de manera general e integral la materia, con una clara vocación de regulación uniforme¹³.

En cambio, se optará por la norma especial cuando a partir de su interpretación, se concluya que existen razones que justifican que la ley general no haya perseguido incluirla en su nueva regulación.

En ese sentido, se aprecia que el aforismo que señala "*ley general posterior no deroga una ley especial anterior*" puede ser refutable, pues tal como señala Luis Díez-Picazo, opera como una mera presunción hermenéutica que puede ser destruida por una clara voluntad legislativa en sentido contrario¹⁴.

Como se advierte, el problema planteado se evidencia cuando no existe una derogación expresa de la norma anterior por la norma posterior, verificándose un supuesto de incompatibilidad entre ellas o de regulación integral de la materia por la última norma. Al respecto, cabe anotar que por el acto de derogación una norma deja de pertenecer al ordenamiento jurídico por haber sido excluida del mismo a través de una norma posterior, del mismo rango o de rango superior en el ordenamiento¹⁵, pudiendo darse por declaración

la invalidez de la norma de inferior jerarquía que contraviene a la de superior rango. Asimismo, en el caso del criterio cronológico, la palabra derogación implica pérdida de vigencia de la norma anterior. Respecto del criterio de especialidad, sostiene que derogar supone solo la postergación de la norma para regular el caso concreto y finalmente, bajo el criterio de competencia, al igual que en el de jerarquía, la palabra derogación implica la invalidez de la norma incompetente. Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, pp. 135 y ss.

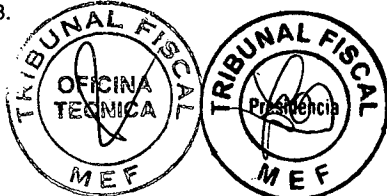
¹¹ Existen múltiples combinaciones en las que se produce una contradicción entre los criterios citados. Las que cuentan con una solución más clara son aquellas en las que intervienen los criterios de competencia pues como se ha dicho, el vicio de la incompetencia afecta al acto normativo por lo que la norma incompetente siempre será desplazada. Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 139.

¹² A este proceso analítico, MARTÍNEZ ROLDAN lo denomina "jerarquización de criterios", señalando que es a partir de la práctica judicial y de la doctrina que las pautas de análisis han sido marcadas. Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría...*, p. 107.

¹³ En ese sentido, DÍEZ PICAZO afirma que "*el propio brocado lex posterior generalis non derogat legi priori speciali no pueden aspirar, sin embargo, a un valor absoluto e incondicional; y ello, al menos por dos motivos. Por un lado, (...) los criterios de resolución de antinomias y sus eventuales conflictos recíprocos padecen de un escaso grado de positivación, por lo que más que un carácter genuinamente normativo, tienen naturaleza de reglas doctrinales para la interpretación. (...) Por otro lado, si la preferencia del criterio de especialidad se sustenta en una opción hermenéutica (...), es claro que, al menos en ciertos supuestos, puede haber sólidos argumentos interpretativos de signo inverso para afirmar la prioridad del criterio cronológico.*" Al respecto, véase: DÍEZ- PICAZO, L., *La derogación...*, p. 362. En la misma línea argumentativa, BOBBIO señala que la regla de "ley posterior general no deroga la ley anterior especial", debe ser tomada con cierta cautela, ya que tiene un valor menos perentorio que el de la regla de "ley de rango superior anterior no es derogado por ley de rango inferior posterior". Afirma el autor que la ley especial tiene menos fuerza y por ello, su victoria sobre la ley posterior es más discutida. Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría...*, p. 204.

¹⁴ DÍEZ-PICAZO, L., *La derogación...*, pp. 362 y ss.

¹⁵ En síntesis se puede establecer que la derogación implica la supresión de una norma, o la cesación de la vigencia de las leyes, radicando su esencia en un cambio de voluntad del legislador. Al respecto, véase: DÍEZ-PICAZO, L., *Ibidem*, p. 33.



expresa, cuando la nueva ley declara taxativamente que deroga la antigua, o de manera tácita, en caso de incompatibilidad o de regulación integral de la materia.

Por lo tanto, para el desarrollo del presente análisis, en primer lugar, debe establecerse si efectivamente existían dos normas, una especial anterior, y una general posterior, que no eran compatibles, contexto en el que resultaría necesario recurrir a los lineamientos esbozados anteriormente a efectos de definir el criterio que debe prevalecer con el objetivo de determinar la norma aplicable.

Al respecto, por ley especial se entiende a aquella norma que substraer de otra norma parte de la materia regulada o supuesto de hecho para someterla a una regulación diferente. Se trata de la existencia de una regla más amplia, que abarca un cierto género, a una regla menos amplia que abarca una especie de ese género, y que corresponde a un proceso de diferenciación de las categorías¹⁶. Así, la noción de ley especial denota una tendencia a la concreción o singularización en la regulación de supuestos de hecho, representando una excepción con respecto a otra de alcance más general con la que se la compara¹⁷.

En ese sentido, la relación entre norma especial y norma general se puede apreciar en el hecho de que, si la norma especial no existiera o si desapareciera, su supuesto de hecho quedaría incluido en el de la norma general¹⁸. Cabe anotar que no existe en puridad la "ley especial", lo que es especial es su contenido (norma jurídica) -parcial o total- y en ese sentido, la especialidad de la norma puede darse sólo respecto de parte de su contenido.

3.1 PROPUESTA 1

DESCRIPCIÓN

A partir del 1 de enero de 1994, a efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el inciso d) del artículo 17º de la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo Nº 776, regulación que fue sustituida por la segunda disposición final del Decreto Legislativo Nº 868 desde el 2 de noviembre de 1996.

FUNDAMENTO¹⁹

Aplicación de la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo Nº 776

Teniendo en cuenta los antecedentes y marco conceptual expuestos, en relación con la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, el artículo 76º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (*Los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables sólo en zonas urbanas*), sería la norma especial en relación con lo regulado por el inciso d) del artículo 17º de la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo Nº 776 (*Los predios comprendidos en concesiones mineras están inafectos al Impuesto Predial*).

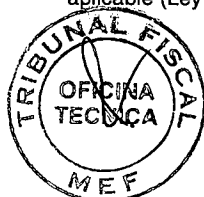
En efecto, de no existir el artículo 76º de la Ley General de Minería, el tema de los tributos municipales aplicables a los titulares de la actividad minera, siendo el caso que nos ocupa el del Impuesto Predial, quedaría incluido en lo regulado por la Ley de Tributación Municipal, norma que regula lo referente a los tributos municipales con vocación de generalidad. En cambio, no podría darse el supuesto contrario, considerando que la Ley General de Minería es una norma sectorial, esto es, que regula lo referente a la actividad minera.

¹⁶ Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría...*, p. 195.

¹⁷ Al respecto, véase: DIEZ- PICAZO, L., *La derogación...*, p. 345.

¹⁸ Al respecto, véase: DIEZ- PICAZO, *Ibidem*, p. 349.

¹⁹ Forman parte del fundamento los puntos precedentes: Antecedentes generales, Alcances de la Ley General de Minería y de la Ley de Tributación Municipal, respecto del Impuesto Predial, y Marco conceptual sobre análisis de la norma aplicable (Ley General de Minería o Ley de Tributación Municipal).



Ahora bien, bajo esta premisa, si se aplicara el criterio de especialidad, la norma aplicable sería la Ley General de Minería, en cambio, si se aplicara el criterio cronológico, la norma aplicable sería la Ley de Tributación Municipal por ser posterior. Así, en el primer caso, no estarían gravados los predios ubicados en concesiones mineras solo en zonas no urbanas, mientras que en el segundo caso, no estarían gravados en ningún caso, sea en zonas urbanas o no.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la presencia de una ley especial anterior, no siempre conlleva el desplazamiento de la norma general posterior, como sucede en el presente caso, donde la Ley de Tributación Municipal se dio con una clara vocación de regulación uniforme, al regular de manera integral los tributos municipales, y, entre ellos, el Impuesto Predial, sin excluir de su campo de aplicación a determinadas actividades o sectores (ejemplo de ello es que incluyó como un supuesto de inafectación a los predios de las concesiones mineras).

En efecto, el aforismo que señala *“ley general posterior no deroga una ley especial anterior”* no es absoluto, operando como mera presunción hermenéutica que puede ser destruida por una clara voluntad legislativa en sentido contrario. Así, la preferencia por la norma especial sobre la norma posterior es algo relativo, pues exigencias de orden lógico y sistemático pueden conducir a dar preferencia a la norma general posterior (esto es, a fundamentar la derogación de la ley especial), ya que solo así esta última adquiere sentido, como sería el caso de una nueva regulación integral de la materia, donde la vocación de una regulación uniforme debería prevalecer sobre las diferencias sectoriales preexistentes²⁰, como sucede en el caso bajo análisis.

Atendiendo a ello, en el presente caso, se debe optar por el criterio cronológico y no así por el de especialidad, justificándose en consecuencia la derogación de la norma anterior, esto es, del artículo 76º de la Ley General de Minería en cuanto a la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, por ser incompatible con lo previsto por el inciso d) del artículo 17º de la Ley de Tributación Municipal, no existiendo además razones que justifiquen que esta última ley no haya perseguido incluir en su regulación al Impuesto Predial tratándose de predios comprendidos en concesiones mineras, habiéndolos, por el contrario, incluido, inafectándolos de manera más ventajosa que la ley sectorial²¹.

En consecuencia, a partir del 1 de enero de 1994, los predios comprendidos en concesiones mineras se encontraban inafectos, ya sea en zonas urbanas o no, en virtud del inciso d) del artículo 17º de la Ley de Tributación Municipal.

Segunda disposición final del Decreto Legislativo Nº 868

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Tributación Municipal, el 1 de noviembre de 1996 se publicó el Decreto Legislativo Nº 868, que en su segunda disposición final señaló: *“Precísese que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 76º de la ley, las obras y edificaciones construidas sobre las concesiones mineras²², de beneficio, de labor general y de transporte minero, estaban gravadas con los tributos municipales, sólo en zonas urbanas.”*

Considerando que a la fecha en que entró en vigencia el citado decreto legislativo (2 de

²⁰ DIEZ-PICAZO, L., *La derogación...*, pp. 362 y ss.

²¹ Cabe mencionar que si bien la Ley de Tributación Municipal en referencia no derogó de manera expresa al artículo 76º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, tal como lo hizo con otras normas referidas a tributos municipales, el inciso x) de su primera disposición final establece la derogación de *“Las demás disposiciones referidas a impuestos que constituyan ingresos de los Gobiernos Locales no contemplados en el presente dispositivo, así como las demás disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto Legislativo”*.

²² La Ley General de Minería emplea el término “concesión minera” para aludir a las concesiones de exploración y explotación, sin embargo éste en su sentido amplio comprende también a las concesiones de beneficio, de la labor general y de transporte minero.



noviembre de 1996), ya no lo estaba el artículo 76º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería que pretendía precisar, en cuanto al Impuesto Predial de los predios comprendidos en concesiones mineras, debe analizarse qué efectos tuvo dicha norma en el ordenamiento jurídico sobre dicho tema.

Desde una perspectiva literal de la norma, podría afirmarse que dicha norma al tener por objeto precisar una anterior que ya fue derogada, sería inaplicable y por tanto no podría regir.

Sin embargo, desde un análisis que busca mantener la coherencia del sistema, considerando que el artículo 76º de la Ley General de Minería ya había sido derogado en cuanto al tratamiento del Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, debe entenderse que el Decreto Legislativo N° 868, más allá del término “precísese”, restituyó la regulación prevista por la Ley General de Minería sobre la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, por el cual éstos se encontraban gravados sólo en zonas urbanas y en consecuencia no gravados en zonas no urbanas.

Como se advierte, se trata de una nueva regulación de la afectación al Impuesto Predial de los predios construidos sobre concesiones mineras, a la prevista por el inciso d) del artículo 17º de la Ley de Tributación Municipal que venía rigiendo, según la cual estaban inafectos los predios comprendidos en concesiones mineras sin importar si se trataba o no de zonas urbanas.

Ante dicha incompatibilidad, se tiene que la segunda disposición final del Decreto Legislativo N° 868 derogó lo dispuesto por el inciso d) del artículo 17º de la Ley de Tributación Municipal, por ser posterior y especial, no pudiéndose entender que esta última norma fue “precisada” por la primera, pues contenían regulaciones distintas.

Dicha conclusión se condice con el hecho que la Ley N° 27616, vigente a partir del 1 de enero de 2002, que modificó el artículo 17º de la Ley de Tributación Municipal, no incluyó el supuesto de inafectación de los predios comprendidos en concesiones mineras (inciso d), al haber sido anteriormente derogado²³.

En tal sentido, a partir del 2 de noviembre de 1996, los predios (obras y edificaciones) construidos sobre las concesiones mineras²⁴ están gravados con el Impuesto Predial, solo en zonas urbanas, entendiéndose que no lo están tratándose de zonas no urbanas. Cabe anotar que los demás aspectos relativos a la aplicación de dicho impuesto se encuentran regulados en la Ley de Tributación Municipal.

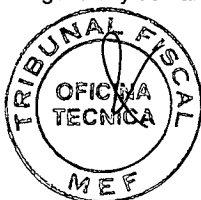
3.2 PROPUESTA 2

DESCRIPCIÓN

A partir del 1 de enero de 1994, a efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras,

²³ Incluso cabe señalar que el Decreto Legislativo N° 952, norma que introdujo modificaciones a la Ley de Tributación Municipal, publicado el 3 de febrero de 2004, fue objeto de prepublicación y el artículo 43º de dicha norma prepublicada el 28 de noviembre de 2003, proponía la derogación de todo beneficio y exoneración tributaria correspondiente a impuestos, que no se encuentren previstos en la Ley de Tributación Municipal, disponiéndose además que a partir de la entrada en vigencia del citado decreto legislativo, toda inafectación, exoneración u otro beneficio tributario que se otorgue con respecto a impuestos municipales, debía señalarse de manera expresa. Sin embargo, cuando se publicó la versión definitiva de la norma, el artículo 34º no contempló la derogación a la que se ha hecho referencia, limitándose a establecer que a partir de su vigencia toda exoneración y beneficio tributario que se otorgue respecto de impuestos municipales, debe señalarse de manera expresa e incluirse en la Ley de Tributación Municipal, lo cual evidencia la intención del legislador de mantener las inafectaciones que se encontraran vigentes al momento de publicarse la norma modificatoria, como es la del supuesto planteado.

²⁴ Entiéndase las concesiones mineras en general, esto es, las de exploración y explotación, de beneficio, de labor general y de transporte minero.



resulta de aplicación el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, precisado por la segunda disposición final del Decreto Legislativo N° 868. Dicho régimen ha sido derogado por la Ley N° 27616, vigente desde el 1 de enero de 2002.

FUNDAMENTO²⁵

Aplicación de la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo N° 776

Teniendo en cuenta los antecedentes y marco conceptual expuestos, en relación con la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (*Los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables sólo en zonas urbanas*), sería la norma especial en relación con lo regulado por el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo N° 776 (*Los predios comprendidos en concesiones mineras están inafectos al Impuesto Predial*).

En efecto, de no existir el artículo 76° de la Ley General de Minería, el tema de los tributos municipales aplicables a los titulares de la actividad minera, siendo el caso que nos ocupa el del Impuesto Predial, quedaría incluido en lo regulado por la Ley de Tributación Municipal, norma que regula lo referente a los tributos municipales con vocación de generalidad. En cambio, no podría darse el supuesto contrario, considerando que la Ley General de Minería es una norma sectorial, esto es, que regula lo referente a la actividad minera.

Ahora bien, bajo esta premisa, si se aplicara el criterio de especialidad, la norma aplicable sería la Ley General de Minería, en cambio, si se aplicara el criterio cronológico, la norma aplicable sería la Ley de Tributación Municipal por ser posterior. Así, en el primer caso, no estarían gravados los predios ubicados en concesiones mineras solo en zonas no urbanas, mientras que en el segundo caso, no estarían gravados en ningún caso, sea en zonas urbanas o no.

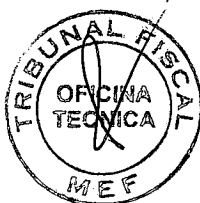
Al respecto, debe tenerse en cuenta que la presencia de una ley especial anterior, no siempre conlleva el desplazamiento de la norma general posterior, como sucede en el presente caso, donde la Ley de Tributación Municipal se dio con una clara vocación de regulación uniforme, al regular de manera integral los tributos municipales, y, entre ellos, el Impuesto Predial, sin excluir de su campo de aplicación a determinadas actividades o sectores (ejemplo de ello es que incluyó como un supuesto de inafectación a los predios de las concesiones mineras).

En efecto, el aforismo que señala “*ley general posterior no deroga una ley especial anterior*” no es absoluto, operando como mera presunción hermenéutica que puede ser destruida por una clara voluntad legislativa en sentido contrario. Así, la preferencia por la norma especial sobre la norma posterior es algo relativo, pues exigencias de orden lógico y sistemático pueden conducir a dar preferencia a la norma general posterior (esto es, a fundamentar la derogación de la ley especial), ya que solo así esta última adquiere sentido, como sería el caso de una nueva regulación integral de la materia, donde la vocación de una regulación uniforme debería prevalecer sobre las diferencias sectoriales preexistentes²⁶, como sucede en el caso bajo análisis.

Atendiendo a ello, en el presente caso, se debe optar por el criterio cronológico y no así por el de especialidad, justificándose en consecuencia la derogación de la norma anterior, esto es, del artículo 76° de la Ley General de Minería en cuanto a la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, por ser

²⁵ Forman parte del fundamento los puntos precedentes: Antecedentes generales, Alcances de la Ley General de Minería y de la Ley de Tributación Municipal, respecto del Impuesto Predial, y Marco conceptual sobre análisis de la norma aplicable (Ley General de Minería o Ley de Tributación Municipal).

²⁶ DIEZ-PICAZO, L., *La derogación...*, pp. 362 y ss.



incompatible con lo previsto por el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal, no existiendo además razones que justifiquen que esta última ley no haya perseguido incluir en su regulación al Impuesto Predial tratándose de predios comprendidos en concesiones mineras, habiéndolos, por el contrario, incluido, inafectándolos de manera más ventajosa que la ley sectorial²⁷.

En consecuencia, a partir del 1 de enero de 1994, resulta aplicable, en principio, el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal²⁸.

Segunda disposición final del Decreto Legislativo N° 868

Ahora bien, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Tributación Municipal, el 1 de noviembre de 1996 se publicó el Decreto Legislativo N° 868. En su segunda disposición final, la citada norma señaló: *"Precísese que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 76° de la ley, las obras y edificaciones construidas sobre las concesiones mineras²⁹, de beneficio, de labor general y de transporte minero, estaban gravadas con los tributos municipales, sólo en zonas urbanas."*

Considerando que a la fecha en que entró en vigencia el citado decreto legislativo (2 de noviembre de 1996), ya no lo estaba el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería que pretendía precisar, debe analizarse los efectos tuvo dicha norma en el ordenamiento jurídico sobre dicho tema.

Desde una perspectiva literal, podría afirmarse que dicha norma al tener por objeto precisar una anterior que ya fue derogada, sería inaplicable y por tanto no podría regir. Sin embargo, desde un análisis que busca mantener la coherencia del sistema, considerando que el artículo 76° de la Ley General de Minería ya había sido derogado en cuanto al tratamiento del Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, debe entenderse que la precisión del Decreto Legislativo N° 868 se refiere al régimen tributario municipal vigente a la fecha de su dación, esto es, a la Ley de Tributación Municipal.

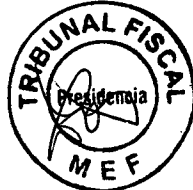
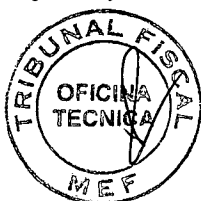
Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC, del 16 de mayo de 2007, ha establecido que las normas interpretativas deciaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y se reconocen porque, al promulgarlas el legislador, generalmente, utiliza palabras como "interpretétese", "aclárese" o "precísese". El objetivo de una norma interpretativa es eliminar la ambigüedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico.

Como se advierte, el Decreto Legislativo N° 868 se trata de una norma interpretativa, que precisa los alcances de la inafectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, establecida por el inciso d) del artículo 17° del Decreto Legislativo N° 776, por lo que debe entenderse que rige desde la entrada en vigencia de

²⁷ Cabe mencionar que si bien la Ley de Tributación Municipal en referencia no derogó de manera expresa al artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, tal como lo hizo con otras normas referidas a tributos municipales, el inciso x) de su primera disposición final establece la derogación de *"Las demás disposiciones referidas a impuestos que constituyan ingresos de los Gobiernos Locales no contemplados en el presente dispositivo, así como las demás disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto Legislativo"*.

²⁸ Asimismo, debe considerarse que si bien el decreto legislativo en referencia no derogó de manera expresa al artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, tal como lo hizo con otras normas referidas a tributos municipales, el inciso x) de la primera disposición final establece la derogación de *"Las demás disposiciones referidas a impuestos que constituyan ingresos de los Gobiernos Locales no contemplados en el presente dispositivo, así como las demás disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto Legislativo"*.

²⁹ La Ley General de Minería emplea el término "concesión minera" para aludir a las concesiones de exploración y explotación, sin embargo éste en su sentido amplio comprende también a las concesiones de beneficio, de la labor general y de transporte minero.



la norma interpretada, esto es, a partir del 1 de enero de 1994³⁰.

Ahora bien, si se hace una interpretación literal del inciso d) del artículo 17° del Decreto Legislativo N° 776, podría afirmarse que esta norma no distinguía entre los predios ubicados en zonas urbanas y los ubicados en zonas no urbanas; sin embargo, si se hace una interpretación histórica basada en los antecedentes de la inafectación otorgada a los predios ubicados en concesiones mineras, se tiene que la voluntad del legislador era inafectar solamente a los predios que estaban ubicados en zonas no urbanas.

Por lo tanto, a partir del 1 de enero de 1994 es de aplicación el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal precisado por la segunda disposición transitoria del Decreto Legislativo N° 868, encontrándose inafectos los predios ubicados en concesiones mineras solo en zonas no urbanas.

Ley N° 27616, ley que restituye recursos a los Gobiernos Locales

Mediante la Ley N° 27616, publicada el 29 de diciembre de 2001³¹, se modificó diversos artículos de la Ley de Tributación Municipal, con la finalidad de restituir recursos a los Gobiernos Locales.

Así, se excluyó de la relación de supuestos inafectos que prevé el artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal al referido a los predios comprendidos en concesiones mineras, por lo que a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 27616, los titulares de concesiones mineras están obligados al pago del Impuesto Predial respecto de todos los predios comprendidos en concesiones mineras.

Dicha conclusión se encuentra respaldada en los diarios de debates de la comisión permanente del Congreso. En efecto, en la sesión llevada a cabo el 27 de diciembre de 2001, se discutió la aprobación de la citada norma con el objeto de corregir la tendencia a reducir los recursos de los gobiernos locales, brindándoles mayores cantidades de dinero a través del pago de tributos municipales, eliminando algunos supuestos de inafectación y precisando otros³². Así, el proyecto de ley discutido en dicha sesión tenía entre sus fines reactivar equitativamente la economía del país, fortaleciendo los gobiernos locales, y uno de los medios propuestos para ello era precisar de manera clara los supuestos de inafectación del Impuesto Predial.

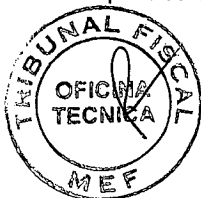
Cabe mencionar que el proyecto aprobado por la comisión dictaminadora, y que fue presentado para debate en la comisión permanente, previó la inafectación al pago del impuesto respecto de los predios comprendidos dentro de las concesiones mineras, con excepción de los incluidos en los planos de zonificación urbana³³. Sin embargo, luego de discutirse la razón de la inafectación, el presidente de la comisión dictaminadora retiró lo previsto por el inciso i) del artículo 17° de la norma que se buscaba modificar (referido a los predios comprendidos en concesiones mineras), en aras de beneficiar a las diversas poblaciones que viven cerca de los centros mineros. De dicho modo, se

³⁰ KRAUSE, al explicar la interpretación auténtica, señala que por la intención aclaratoria, la ley interpretativa tiene efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de la ley interpretada, sin embargo, advierte que en este supuesto se debe ser cauteloso con normas que bajo el título de interpretativas, ocultan verdaderas modificaciones o derogaciones de leyes supuestamente aclaradas. Al respecto, véase: KRAUSE MURGUIONDO, G., *La Interpretación de la Ley y el Derecho Tributario*, La Ley, 2000, Buenos Aires, p.53.

³¹ Norma vigente a partir del 1 de enero de 2002.

³² Al respecto, véase el diario de debates de la comisión permanente que corresponde al período legislativo 2001-2002, sesión 1H, llevada a cabo el 27 de diciembre de 2001, en: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/Publicad.nsf/SesionesPleno?OpenView&Start=15.3.2&Count=30&Expand=15.3.2#15.3.2>

³³ Al respecto, el presidente de la comisión dictaminadora señaló que debía distinguirse entre las construcciones de operaciones mineras y las construcciones residenciales. De dicho modo, los campamentos, estarían considerados como parte de la zona residencial y en consecuencia, dentro de la zonificación urbana.



eliminó la inafectación referida a dichos predios con la intención de prever el pago del tributo y la ley se aprobó en esos términos.

En consecuencia, se concluye que a partir del 1 de enero de 2002, la norma que regula el pago del Impuesto Predial no prevé inafectación alguna a los predios ubicados en concesiones mineras.

3.3 PROPUESTA 3

DESCRIPCIÓN

A efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, publicado el 3 de junio de 1992, precisado por Decreto Legislativo N° 868, régimen que se mantiene vigente a la fecha.

FUNDAMENTO³⁴:

Aplicación del artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería

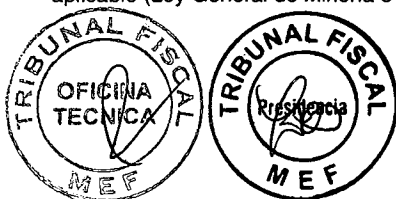
En el presente caso se aprecia que se está ante una norma anterior especial que es incompatible con una norma posterior general. Como se advierte, teniendo en cuenta los antecedentes y marco conceptual expuestos, en relación con la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (*Los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables sólo en zonas urbanas*), es la norma especial en relación con lo regulado por el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo N° 776 (*Los predios comprendidos en concesiones mineras están inafectos al Impuesto Predial*).

En efecto, de no existir el artículo 76° de la Ley General de Minería, el tema de los tributos municipales aplicables a los titulares de la actividad minera, siendo el caso que nos ocupa el del Impuesto Predial, quedaría incluido en lo regulado por la Ley de Tributación Municipal, norma que regula lo referente a los tributos municipales en general. En cambio, no podría darse el supuesto contrario, considerando que la Ley General de Minería es una norma sectorial, esto es, que regula lo referente a la actividad minera.

Ahora bien, como se ha indicado, la aplicación de los criterios cronológicos y de especialidad, puede, como en el caso bajo análisis, conducir a una respuesta diferente, dependiendo finalmente la solución de la interpretación que efectúe el operador jurídico. Así, al aplicar el criterio de especialidad primaría la Ley General de Minería, en tanto que al aplicar el criterio cronológico lo haría la Ley de Tributación Municipal, siendo que, en el primer caso, no estarían gravados los predios ubicados en concesiones mineras solo en zonas no urbanas, mientras que en el segundo caso, no estarían gravados en ningún caso, sea en zonas urbanas o no.

Atendiendo, en el presente caso, a que el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería regula de manera integral lo referente a la actividad minera, incluyendo la afectación a los tributos municipales, entre ellos, el Impuesto Predial, debe optarse por el criterio de especialidad, justificándose en consecuencia la subsistencia de la norma anterior, esto es, del artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, en cuanto a la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, lo que se condice con el aforismo que señala "*ley general posterior no deroga una ley especial anterior*".

³⁴ Forman parte del fundamento los puntos precedentes: Antecedentes generales, Alcances de la Ley General de Minería y de la Ley de Tributación Municipal, respecto del Impuesto Predial, y Marco conceptual sobre análisis de la norma aplicable (Ley General de Minería o Ley de Tributación Municipal).



Si bien el indicado aforismo podría ser refutable en algunos supuestos, donde se podrá dar preferencia a la norma general posterior, por exigencias de orden lógico y sistemático, en el que la norma posterior regula de manera general e integral la materia, con una clara vocación de regulación uniforme³⁵, ello no se aprecia en el presente caso, pues no se advierten razones para que la ley especial no siga regulando lo referente a la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, atendiendo a que se trata de una norma que regula la actividad minera.

En consecuencia, de acuerdo con el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, los predios comprendidos en concesiones mineras se encuentran inafectos en zonas no urbanas.

Segunda disposición final del Decreto Legislativo N° 868

El Decreto Legislativo N° 868, publicado el 1 de noviembre de 1996³⁶, en su segunda disposición final, señala: *"Precísese que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 76° de la ley, las obras y edificaciones construidas sobre las concesiones mineras, de beneficio, de labor general y de transporte minero, estaban gravadas con los tributos municipales, sólo en zonas urbanas."*

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC, del 16 de mayo de 2007, ha establecido que las normas interpretativas declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y se reconocen porque, al promulgarlas el legislador, generalmente, utiliza palabras como "interpretétese", "aclárese" o "precísese". El objetivo de una norma interpretativa es eliminar la ambigüedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico.

Como se advierte, el Decreto Legislativo N° 868 se trata de una norma interpretativa, que precisa los alcances de la afectación al Impuesto Predial prevista en el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, especificando los distintos tipos de concesiones mineras³⁷ de que se trata. En ese sentido, la norma interpretativa rige desde la entrada en vigencia de la norma interpretada³⁸.

Ley N° 27616, ley que restituye recursos a los Gobiernos Locales

El 29 de diciembre de 2001 se publicó la Ley N° 27616³⁹, que modificó diversos artículos de la Ley de Tributación Municipal, con la finalidad de restituir recursos a los Gobiernos Locales.

Dicha norma excluyó de la relación de supuestos inafectos que prevé el artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal al referido a los predios comprendidos en concesiones

³⁵ En ese sentido, DIEZ PICAZO afirma que *"el propio brocado lex posterior generalis non derogat legi priori speciali no pueden aspirar, sin embargo, a un valor absoluto e incondicional; y ello, al menos por dos motivos. Por un lado, (...) los criterios de resolución de antinomias y sus eventuales conflictos recíprocos padecen de un escaso grado de positivación, por lo que más que un carácter genuinamente normativo, tienen naturaleza de reglas doctrinales para la interpretación. (...) Por otro lado, si la preferencia del criterio de especialidad se sustenta en una opción hermenéutica (...), es claro que, al menos en ciertos supuestos, puede haber sólidos argumentos interpretativos de signo inverso para afirmar la prioridad del criterio cronológico. Al respecto, véase: DIEZ- PICAZO, L., La derogación..., p. 362.*

³⁶ Norma vigente a partir del 2 de noviembre de 1996.

³⁷ La Ley General de Minería emplea el término "concesión minera" para aludir a las concesiones de exploración y explotación, sin embargo éste en su sentido amplio comprende también a las concesiones de beneficio, de la labor general y de transporte minero.

³⁸ KRAUSE, al explicar la interpretación auténtica, señala que por la intención aclaratoria, la ley interpretativa tiene efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de la ley interpretada, sin embargo, advierte que en este supuesto se debe ser cauteloso con normas que bajo el título de interpretativas, ocultan verdaderas modificaciones o derogaciones de leyes supuestamente aclaradas. Al respecto, véase: KRAUSE MURGUIONDO, G., La Interpretación de la Ley y el Derecho Tributario, La Ley, 2000, Buenos Aires, p.53.

³⁹ Norma vigente a partir del 1 de enero de 2002.



mineras, lo que guarda coherencia con la conclusión antes arribada, pues ello ya se encontraba regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, precisado por el Decreto Legislativo N° 868. En ese sentido, era necesaria la derogación de la Ley de Tributación Municipal al respecto.

4. CRITERIOS A VOTAR

4.1 PROPUESTA 1

A partir del 1 de enero de 1994, a efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, regulación que fue sustituida por la segunda disposición final del Decreto Legislativo N° 868 desde el 2 de noviembre de 1996.

4.2 PROPUESTA 2

A partir del 1 de enero de 1994, a efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, precisado por la segunda disposición final del Decreto Legislativo N° 868. Dicho régimen ha sido derogado por la Ley N° 27616, aplicable desde el 1 de enero de 2002.

4.3 PROPUESTA 3

A efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, publicado el 3 de junio de 1992, precisado por Decreto Legislativo N° 868, régimen que se mantiene vigente a la fecha.

