



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
TRIBUNAL FISCAL

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2018-15

TEMA : DETERMINAR SI LOS ORGANISMOS PÚBLICOS (ORGANISMOS PÚBLICOS EJECUTORES Y ORGANISMOS PÚBLICOS ESPECIALIZADOS, REGULADOS POR LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO) SON SUJETOS DEL IMPUESTO PREDIAL, IMPUESTO DE ALCABALA E IMPUESTO AL PATRIMONIO VEHICULAR.

FECHA : 25 de mayo de 2018
HORA : 4:30 p.m.
LUGAR : Calle Diez Canseco N° 258, Miraflores
Javier Prado Oeste N° 1115, San Isidro

ASISTENTES	: Licette Zúñiga D. Victor Castañeda A. Williams Vásquez R. Sergio Rivadeneira B. Carmen Terry R. José Martel S. Patricia Meléndez K. Raúl Queuña D. Caridad Guarniz C. Sergio Ezeta C. Zoraida Olano S.	Luis Ramírez M. Pedro Velásquez L.R. Ada Flores T. Gabriela Márquez P. Marco Huamán S. Doris Muñoz G. Cristina Huertas L. Jorge Sarmiento D. Lily Villanueva A. Jesús Fuentes B.	Víctor Mejía N. Mariella Casalino M. Rossana Izaguirre Li. Lorena Amico D. Elizabeth Winstanley P. Rosa Barrantes T. Gary Falconí S. Úrsula Villanueva A. Érika Jiménez S. Rodolfo Ríos D.
------------	--	---	---

NO ASISTENTES : Juana Pinto de A.
Sarita Barrera V.
Roxana Ruiz A.

Vacaciones a la fecha de votación.
Licencia a la fecha de la votación.
Vacaciones a la fecha de la votación.

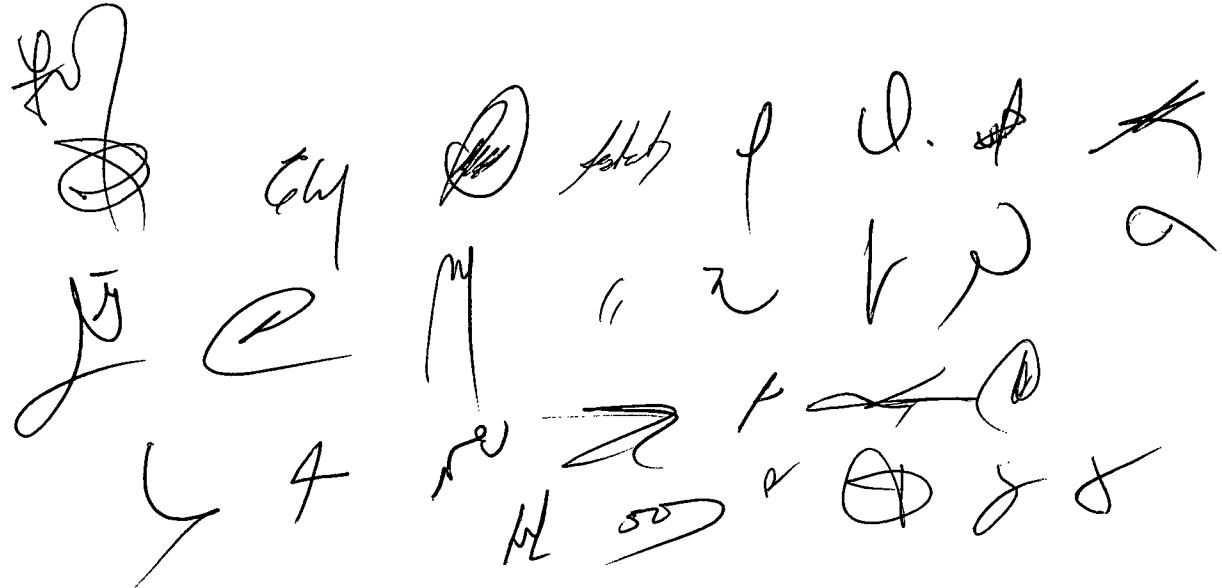
I. ANTECEDENTES:

- Memorando N° 480-2018-EF/40.01, mediante el que la Presidenta del Tribunal Fiscal convoca a los vocales a sesión de Sala Plena.
- 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 y el acuerdo adoptado, tal como se detalla en el reporte del "Sistema de Votación vía Web" que se adjunta a continuación, así como su fundamento, siendo la decisión adoptada la siguiente:

"Los Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados no son sujetos de los Impuestos Predial, de Alcabala y al Patrimonio Vehicular."



Reporte de Elecciones de Sala Plena

DETERMINAR SI LOS ORGANISMOS PÚBLICOS (ORGANISMOS PÚBLICOS EJECUTORES Y ORGANISMOS PÚBLICOS ESPECIALIZADOS, REGULADOS POR LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO) SON SUJETOS DEL IMPUESTO PREDIAL, IMPUESTO DE ALCABALA E IMPUESTO AL PATRIMONIO VEHICULAR.

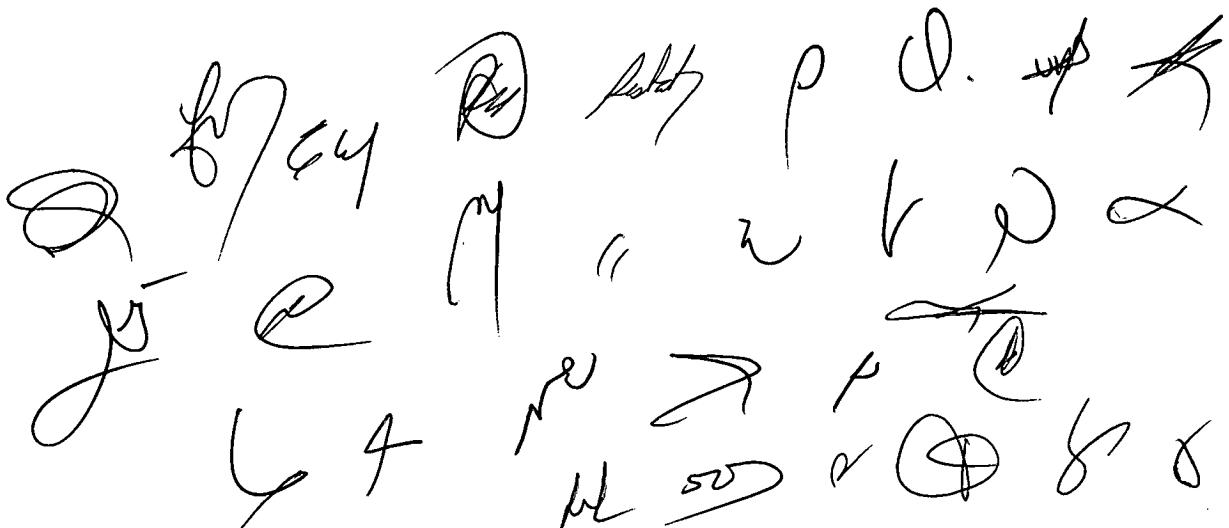
Emisión de reporte: 2018-05-25 15:47:41

Electores: 31 Vocales

- Amico de las Casas, Lorena Maria de los Angeles
- Barrantes Takata, Rosa
- Casalino Mannarelli, Fausta
- Castañeda Altamirano, Victor Eduardo
- Ezeta Carpio, Sergio Pio Victor
- Falconi Sinche, Gary Roberto
- Flores Talavera, Ada Maria Tarcila
- Fuentes Borda, Jesus Edwin
- Guarniz Cabell, Caridad Del Rocio
- Huaman Sialer, Marco Antonio
- Huertas Lizarzaburu, Cristina
- Izaguirre Llampasi, Rossana
- Jimenez Suarez, Erika Isabel
- Marquez Pacheco, Gabriela Patricia
- Martel Sanchez, Jose Antonio
- Mejia Ninacondor, Victor
- Melendez Kohatsu, Patricia Jaquelin
- Muñoz Garcia, Doris
- Olano Silva, Zoraida Alicia
- Queuña Diaz, Raul Nicolas
- Ramirez Mio, Luis
- Rios Diestro, Rodolfo Martin
- Rivadeneira Barrientos, Sergio Fernan
- Sarmiento Diaz, Jorge Orlando
- Terry Ramos, Carmen Ines
- Vásquez Rosales, Williams Alberto
- Velasquez Lopez Raygada, Pedro Enrique
- Villanueva Arias, Ursula Isabel
- Villanueva Aznaran, Lily Ana
- Winstanley Patio, Elizabeth Teresa
- Zuñiga Dulanto, Licette Isabel

Inicio de votación: 2018-05-24 09:30:20

Fin de votación: 2018-05-24 17:35:48



TEMA:	DETERMINAR SI LOS ORGANISMOS PÚBLICOS (ORGANISMOS PÚBLICOS EJECUTORES Y ORGANISMOS PÚBLICOS ESPECIALIZADOS, REGULADOS POR LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO) SON SUJETOS DEL IMPUESTO PREDIAL, IMPUESTO DE ALCABALA E IMPUESTO AL PATRIMONIO VEHICULAR.		
	PROPUESTAS A VOTAR		
	PROPIUESTA 1	PROPIUESTA 2	OPCIÓN DISCREPANTE A TODAS LAS PROPUESTAS
	Los Organismos Pùblicos Ejecutores y Organismos Pùblicos Especializados no son sujetos de los Impuestos Predial, de Alcabala y al Patrimonio Vehicular.	Los Organismos Pùblicos Ejecutores y los Organismos Pùblicos especializados son sujetos de los Impuestos Predial, de Alcabala y al Patrimonio Vehicular.	
Vocales			
Amico de las Casas	X		
Barrantes Takata	X		
Casalino Mannarelli		X	
Castañeda Altamirano		X	
Ezeta Carpio	X*		
Falconi Sinche	X		
Flores Talavera	X		
Fuentes Borda	X*		
Guarniz Cabell	X		
Huaman Sialer	X		
Huertas Lizarzaburu	X		
Izaguirre Llampasi	X		
Jimenez Suarez	X		
Marquez Pacheco	X		
Martel Sanchez	X		
Mejia Ninacondor	X		
Melendez Kohatsu	X		
Muñoz Garcia		X	
Olano Silva	X		
Queuña Diaz	X		
Ramirez Mio	X		
Rios Diestro	X		
Rivadeneira Barrientos	X		

Sarmiento Diaz	X		
Terry Ramos	X		
Vásquez Rosales	X		
Velasquez Lopez Raygada	X		
Villanueva Arias	X		
Villanueva Aznaran	X		
Winstanley Patio	X		
Zuñiga Dulanto	X		
TOTAL	26 / 2(*)	3	

Voto Singular

(*) Mi voto singular se adhiere a la Propuesta 1, con el agregado que, además de todo lo expuesto en dicha propuesta, debe tenerse presente que mediante Resolución Ministerial N° 172-2014-EF/52, publicada el 30 de mayo de 2014, se aprobó el Reglamento Operativo del Comité de Gestión de Activos y Pasivos del Ministerio de Economía y Finanzas, acorde con lo dispuesto en la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30116, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2014, que crea, en el Ministerio de Economía y Finanzas, el Comité de Gestión de Activos y Pasivos como una instancia que define los lineamientos y acciones para una adecuada gestión global de los activos y pasivos financieros que conforman la Hacienda Pública, y que establece que mediante resolución ministerial se aprueba el reglamento operativo del citado Comité, el mismo que contiene las funciones, conformación, entre otros aspectos necesarios para su funcionamiento. Si bien el citado reglamento no constituye una norma de naturaleza tributaria, contiene una definición de Gobierno Central (inexistente en las normas tributarias), en el numeral 3.8 de su artículo 3º, en los siguientes términos: "Gobierno Central: Unidad institucional conformada por los ministerios, departamentos, juntas, comisiones, autoridades judiciales y órganos legislativos, cuya deuda es objeto de calificación de riesgo soberano por parte de las agencias calificadoras de riesgo. El Sector Gobierno Central está conformado por el Gobierno Central y, además, por otras unidades institucionales de este nivel de gobierno tales como las universidades públicas, las beneficencias y sus dependencias, los organismos reguladores o supervisores y los demás organismos públicos descentralizados como los relacionados a la seguridad social, pero sin incluir a las empresas públicas". De la lectura de la norma antes glosada se advierte que los organismos públicos descentralizados forman parte del Gobierno Central, y conforme con la Sexta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las menciones a los Organismos Públicos Descentralizados contenidas en las normas vigentes se entenderán referidas a los Organismos Públicos Ejecutores o a los Organismos Públicos Especializados, según corresponda. En consecuencia, los Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados forman parte del Gobierno Central y, por tanto, no son sujetos de los Impuestos Predial, de Alcabala y al Patrimonio Vehicular.

Historial del sistema

uvillanueva - 2018-05-24 09:52:47 - 10.6.1.115 ||||| jsarmiento - 2018-05-24 10:02:33 - 10.6.1.113 ||||| mhuertas - 2018-05-24 10:16:16 - 10.0.14.31 ||||| gfalconi - 2018-05-24 10:19:34 - 10.0.14.225 ||||| dmunoz - 2018-05-24 10:21:41 - 10.6.1.133 ||||| rqueuna - 2018-05-24 10:30:09 - 10.6.1.114 ||||| lramirez - 2018-05-24 10:31:33 - 10.0.14.128 ||||| lzuniga - 2018-05-24 10:35:22 - 10.0.14.6 ||||| rbarrantes - 2018-05-24 11:00:53 - 10.6.1.85 ||||| vmejia - 2018-05-24 11:19:47 - 10.0.14.103 ||||| lvillanueva - 2018-05-24 11:51:37 - 10.6.1.70 ||||| jmartel - 2018-05-24 12:13:39 - 10.6.1.40 ||||| mhuanan - 2018-05-24 12:14:32 - 10.6.1.17 ||||| pmelendez - 2018-05-24 12:33:21 - 10.6.1.55 ||||| gmarquez - 2018-05-24 12:33:33 - 10.6.1.24 ||||| cterry - 2018-05-24 12:48:58 - 10.6.1.54 ||||| ewinstanley - 2018-05-24 12:50:46 - 10.6.1.39 ||||| lamico - 2018-05-24 12:52:47 - 10.6.1.120 ||||| ejimenez - 2018-05-24 12:52:57 - 10.6.1.21 ||||| rizaguirre - 2018-05-24 12:53:14 - 10.0.14.223 ||||| cguarnez - 2018-05-24 12:54:20 - 10.6.1.68 ||||| zolano - 2018-05-24 13:05:34 - 10.0.14.17 ||||| pvelasquez - 2018-05-24 14:33:46 - 10.0.14.139 ||||| wvasquez - 2018-05-24 14:41:42 - 10.0.14.72 ||||| amflores - 2018-05-24 14:43:38 - 10.0.14.52 ||||| sezeta - 2018-05-24 14:44:11 - 10.6.1.109 ||||| vcastaneda - 2018-05-24 14:50:12 - 10.0.14.26 ||||| fcasalino - 2018-05-24 14:52:36 - 10.0.14.208 ||||| rrios - 2018-05-24 14:54:24 - 10.6.1.51 ||||| srividadeneira - 2018-05-24 15:12:05 - 10.0.14.36 ||||| fuentes - 2018-05-24 17:20:05 - 10.6.1.110 |||||

TEMA:	DETERMINAR SI LOS ORGANISMOS PÚBLICOS (ORGANISMOS PÚBLICOS EJECUTORES Y ORGANISMOS PÚBLICOS ESPECIALIZADOS, REGULADOS POR LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO) SON SUJETOS DEL IMPUESTO PREDIAL, IMPUESTO DE ALCABALA E IMPUESTO AL PATRIMONIO VEHICULAR.	
PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO		
	PROPIUESTA 1	PROPIUESTA 2
		El acuerdo que se adopta en la presente sesión no se ajusta a lo establecido por el artículo 154º del Código Tributario, y en consecuencia, la resolución que se emita debe ser publicada en el diario oficial El Peruano.
Vocales		
Amico de las Casas	X	
Barrantes Takata	X	
Casalino Mannarelli	X	
Castañeda Altamirano	X	
Ezeta Carpio	X	
Falconi Sinche	X	
Flores Talavera	X	
Fuentes Borda	X	
Guarniz Cabell	X	
Huaman Sialer	X	
Huertas Lizarzaburu	X	
Izaguirre Llampasi	X	
Jimenez Suarez	X	
Marquez Pacheco	X	
Martel Sanchez	X	
Mejia Ninacondor	X	
Melendez Kohatsu	X	
Muñoz Garcia	X	
Olano Silva	X	
Queuña Diaz	X	
Ramirez Mio	X	
Rios Diestro	X	
Rivadeneira Barrientos	X	

Sarmiento Diaz	X	
Terry Ramos	X	
Vásquez Rosales	X	
Velasquez Lopez Raygada	X	
Villanueva Arias	X	
Villanueva Aznaran	X	
Winstanley Patio	X	
Zuñiga Dulanto	X	
TOTAL	31	

Historial del sistema

uvillanueva - 2018-05-24 09:52:52 - 10.6.1.115 ||||| jsarmiento - 2018-05-24 10:02:38 - 10.6.1.113 ||||| mhuertas - 2018-05-24 10:16:22 - 10.0.14.31 ||||| gfalconi - 2018-05-24 10:19:40 - 10.0.14.225 ||||| rqueuna - 2018-05-24 10:30:31 - 10.6.1.114 ||||| lramirez - 2018-05-24 10:31:43 - 10.0.14.128 ||||| l zuniga - 2018-05-24 10:35:32 - 10.0.14.6 ||||| rbarrantes - 2018-05-24 11:01:02 - 10.6.1.85 ||||| vmejia - 2018-05-24 11:20:23 - 10.0.14.103 ||||| lvillanueva - 2018-05-24 11:51:42 - 10.6.1.70 ||||| jmartel - 2018-05-24 12:13:47 - 10.6.1.40 ||||| mhuaman - 2018-05-24 12:15:06 - 10.6.1.17 ||||| pmelendez - 2018-05-24 12:33:32 - 10.6.1.55 ||||| gmarquez - 2018-05-24 12:33:40 - 10.6.1.24 ||||| cterry - 2018-05-24 12:49:10 - 10.6.1.54 ||||| ewinstanley - 2018-05-24 12:50:54 - 10.6.1.39 ||||| lamico - 2018-05-24 12:52:52 - 10.6.1.120 ||||| ejimenez - 2018-05-24 12:53:13 - 10.6.1.21 ||||| rizaguirre - 2018-05-24 12:53:18 - 10.0.14.223 ||||| cguarniz - 2018-05-24 12:54:22 - 10.6.1.68 ||||| zolano - 2018-05-24 13:05:40 - 10.0.14.17 ||||| jfuentes - 2018-05-24 13:58:03 - 10.6.1.110 ||||| pvelasquez - 2018-05-24 14:33:51 - 10.0.14.139 ||||| lvwasquez - 2018-05-24 14:42:11 - 10.0.14.72 ||||| amflores - 2018-05-24 14:43:44 - 10.0.14.52 ||||| sezeta - 2018-05-24 14:44:19 - 10.6.1.109 ||||| vcastaneda - 2018-05-24 14:50:23 - 10.0.14.26 ||||| fcasalino - 2018-05-24 14:52:58 - 10.0.14.208 ||||| rrios - 2018-05-24 14:54:36 - 10.6.1.51 ||||| srivideneira - 2018-05-24 15:12:12 - 10.0.14.36 ||||| dmunoz - 2018-05-24 15:13:44 - 10.6.1.133 |||||

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) y que la presente acta consta de nueve folios, lo que incluye al reporte del "Sistema de Votación vía Web".

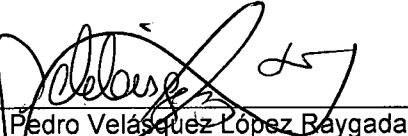
No habiendo otro asunto que tratar, se levantó la sesión iniciándose el trámite de firmas de la presente acta, en señal de conformidad.



Licette Zúñiga Dulanto



Víctor Mejía Ninacondor



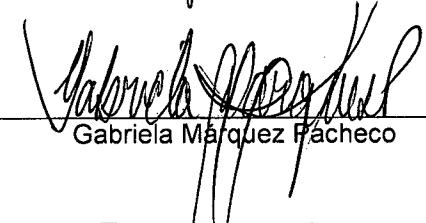
Pedro Velásquez López Raygada



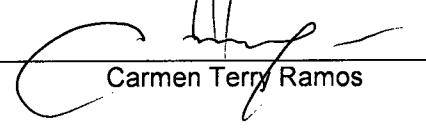
Williams Vásquez Rosales



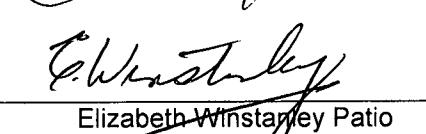
Rossana Izaguirre Llampasi



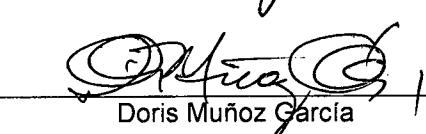
Gabriela Márquez Pacheco



Carmen Terry Ramos



Elizabeth Winstanley Patio



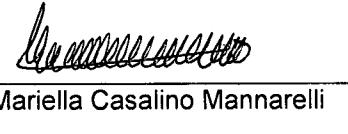
Doris Muñoz García



Luis Ramírez Mío



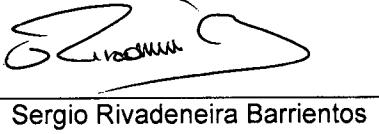
Víctor Castañeda Altamirano



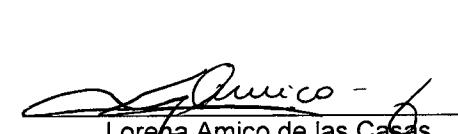
Mariella Casalino Mannarelli



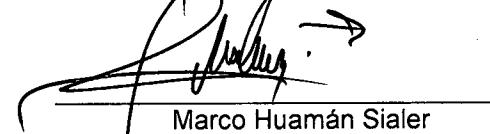
Ada Flores Talavera



Sergio Rivadeneira Barrientos



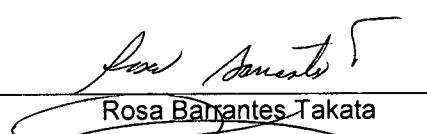
Lorena Amico de las Casas



Marco Huamán Sialer



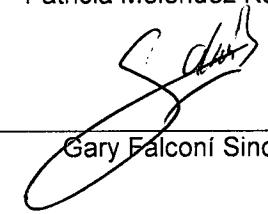
José Martel Sánchez



Rosa Barrantes Takata



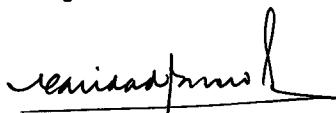
Patricia Meléndez Kohatsu



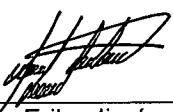
Gary Falconí Sinche



Jorge Sarmiento Díaz



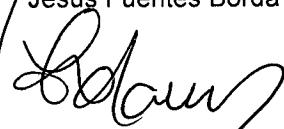
Caridad Guarniz Cabell



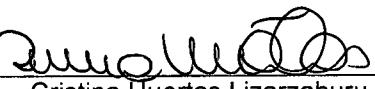
Erika Jiménez Suárez



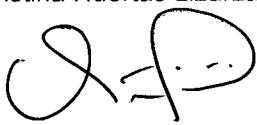
Jesús Fuentes Borda



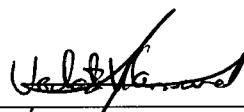
Zoraida Olano Silva



Cristina Huertas Lizarzaburu



Raúl Queuña Díaz



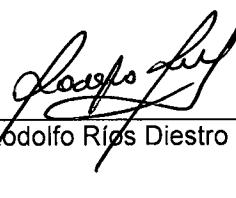
Úrsula Villanueva Arias



Lily Villanueva Azparán



Sergio Ezeta Carpio



Rodolfo Ríos Diestro

INFORME DE SALA PLENA

TEMA : DETERMINAR SI LOS ORGANISMOS PÚBLICOS (ORGANISMOS PÚBLICOS EJECUTORES Y ORGANISMOS PÚBLICOS ESPECIALIZADOS, REGULADOS POR LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO) SON SUJETOS DEL IMPUESTO PREDIAL, IMPUESTO DE ALCABALA E IMPUESTO AL PATRIMONIO VEHICULAR.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, regula, entre otros tributos, al Impuesto Predial, al Impuesto de Alcabala y al Impuesto al Patrimonio Vehicular.

En general, el primero de ellos grava el valor de los predios urbanos y rústicos; el segundo, las transferencias de propiedad de bienes inmuebles urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera que sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio y el tercero, la propiedad de los vehículos, automóviles, camionetas, *station wagons*, camiones, buses y ómnibus¹.

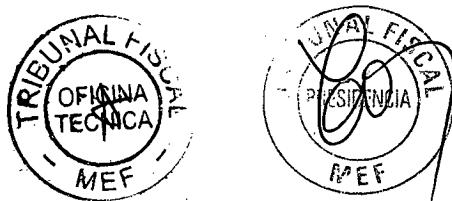
En cuanto a las inafectaciones, el inciso a) del artículo 17 de la anotada ley establece que están inafectos al Impuesto Predial los predios de propiedad del gobierno central, las regiones y las municipalidades. Por su parte, el inciso a) del artículo 28 de la misma ley dispone la inafectación de la adquisición de propiedad inmobiliaria que efectúe, el gobierno central, las regiones y las municipalidades. Asimismo, el inciso a) del artículo 37 de la citada norma, prevé que están inafectos al pago del Impuesto al Patrimonio Vehicular la propiedad vehicular del gobierno central, las regiones y las municipalidades.

De otro lado, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, publicada el 20 de diciembre de 2007, se establece que el Poder Ejecutivo está integrado, entre otros, por las entidades del Poder Ejecutivo (artículo 2). El citado artículo dispone también que todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo se encuentran adscritas a un Ministerio o a la Presidencia del Consejo de Ministros.

El artículo 28 de la citada ley (norma recogida en el Título IV, referido a las entidades públicas del Poder Ejecutivo) define a los organismos públicos como entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de derecho público y con competencia de alcance nacional. Se precisa que están adscritos a un ministerio y son de dos tipos: Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados (entre los especializados se distingue además a los Organismos Reguladores y a los Organismos Técnicos Especializados).

Cabe agregar que la Sexta Disposición Transitoria de la anotada ley indica que los Organismos Públicos Descentralizados se entenderán referidos a los Organismos Públicos Ejecutores o a los Organismos Públicos Especializados.

¹ Con una antigüedad no mayor de tres años, computándose dicho plazo a partir de la primera inscripción en el Registro de Propiedad Vehicular.



En el presente caso, debe determinarse si los Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados, regulados por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, son sujetos de los mencionados tributos, para lo cual, es necesario determinar si forman parte del Gobierno Central.

Amerita llevar el tema a conocimiento del Pleno en aplicación del artículo 154 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, modificado por Ley N° 30264, según el cual, las resoluciones del Tribunal Fiscal que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de normas tributarias, 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 señalará que constituye jurisprudencia de observancia obligatoria y dispondrá la publicación de su texto en el diario oficial "El Peruano".

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

Los antecedentes normativos y jurisprudenciales pueden revisarse en los Anexos I y II.

III. PROPUESTAS

3.1. MARCO NORMATIVO

El Impuesto Predial, regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, grava, en general, el valor de los predios urbanos y rústicos². No obstante, el literal a) del artículo 17 de la citada ley prevé que están inafectos al pago del impuesto los predios de propiedad del gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales³.

Por su parte, el Impuesto de Alcabala, grava las transferencias de propiedad de bienes inmuebles urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera que sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio⁴, siendo el sujeto pasivo, en calidad de contribuyente, el comprador o adquirente⁵. De igual forma, el inciso a) del artículo 28 de la anotada norma dispone que se encuentran inafectos al pago del impuesto, la adquisición de propiedad inmobiliaria que efectúen el gobierno central, las regiones y las municipalidades.

De otro lado, el artículo 30 de la citada ley establece que el Impuesto al Patrimonio Vehicular, de periodicidad anual, grava la propiedad de los vehículos, automóviles, camionetas, station wagons, camiones, buses y ómnibus, con una antigüedad no mayor de tres años, siendo que dicho plazo será computado a partir de la primera inscripción en el Registro de Propiedad Vehicular. El sujeto pasivo, en calidad de contribuyente, es el propietario del vehículo⁶. El inciso a) del artículo 37 de la

² Véase el artículo 8 de la ley.

³ 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.

⁴ Véase el artículo 21.

⁵ Véase el artículo 23.

⁶ Véase el artículo 31.



citada norma prevé que se encuentran inafectos al pago del impuesto, la propiedad vehicular del gobierno central, las regiones y las municipalidades.

Por otro lado, mediante Ley N° 29158, publicada el 20 de diciembre de 2007, se dictó la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE).

El artículo 1 de la citada ley prevé que su objeto es establecer los principios y 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 y la Ley de Bases de la Descentralización.

A su vez, el artículo 2 de la misma ley dispone que 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.

Establece además que todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo se encuentran adscritas a un ministerio o a la Presidencia del Consejo de Ministros. En cuanto a estas entidades públicas, el artículo 28 de dicha ley define a los organismos públicos como entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público y se prevé que tienen competencias de alcance nacional.

A ello se agrega que están adscritas 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; y
2. Organismos Públicos Especializados (entre los especializados se distingue además a los Organismos Reguladores y a los Organismos Técnicos Especializados), cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

En cuanto a su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción, se establece que ello se acuerda por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Se indica también que los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

El artículo 29 de la anotada ley prevé que para la creación de los Organismos Públicos, deben cumplirse los siguientes requisitos: 1. Los establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y 2. La aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su sector.

El artículo 34 de la misma ley dispone que los Organismos Públicos se sujetan a la supervisión y fiscalización de su sector para verificar el cumplimiento de los objetivos de la entidad, mediante los instrumentos previstos en las normas de la materia, siendo que todo organismo público debe contar con un "Plan Estratégico Institucional". Asimismo, prevé que en el marco de los procesos de modernización y de descentralización del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa a los Organismos Públicos Ejecutores a fin de determinar la necesidad de su continuidad. Para ello, el procedimiento de evaluación se establece por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.



Ahora bien, en cuanto a los "Organismos Públicos Ejecutores", el artículo 30 de la citada ley prevé que ejercen funciones de ámbito nacional y se crean cuando existen las siguientes condiciones: 1. Se requiera una entidad con administración propia, debido a que la magnitud de sus operaciones es significativa; o 2. Se requiera una entidad dedicada a la prestación de servicios específicos.

Se agrega que estos organismos están sujetos a los lineamientos técnicos del sector del que dependen, que la formulación de sus objetivos y estrategias es coordinada con éstos y que su política de gasto es aprobada por la entidad de la que dependen, en el marco de la política general de gobierno. Se indica además que no tienen funciones normativas, salvo que estén previstas en su norma de creación, o le fueran delegadas expresamente por el ministerio del cual dependen⁷.

De otro lado, el artículo 31 de la indicada ley prevé que los Organismos Públicos Especializados tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su ley de creación, están adscritos a un ministerio y son de dos tipos: 1. Organismos Reguladores y 2. Organismos Técnicos Especializados.

Los Organismos Reguladores, conforme con el artículo 32 de la citada ley, se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional. Están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la ley de la materia.

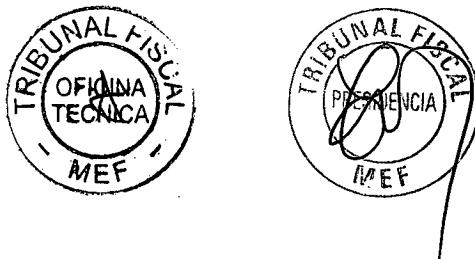
Estos organismos definen sus lineamientos técnicos, sus objetivos y estrategias, determinan su política de gasto de acuerdo con la política general de Gobierno y están dirigidos por un Consejo Directivo.

Por su parte, según el artículo 33 de la misma ley, los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de: 1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional y 2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores público o privado⁸.

Los Organismos Técnicos Especializados están dirigidos por un Consejo Directivo y se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias. Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.

⁷ Artículo 30 LOPE.

⁸ Por ejemplo, en esta categoría se encuentran organismos públicos como la Autoridad Nacional del Agua, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, la Autoridad Portuaria Nacional, la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, entre otras. Véase: Decreto Supremo N° 058-2011-PCM, publicado el 5 de julio de 2011, mediante el que se actualizó la clasificación de los organismos públicos (previamente establecida mediante Decreto Supremo N° 034-2008-PCM, actualizado por el Decreto Supremo N° 048-2010-PCM).



La Segunda Disposición Transitoria de la citada Ley, señala que mediante decreto supremo la Presidencia del Consejo de Ministros calificaría a los Organismos Públicos en los términos previstos en su Título IV y a las demás Entidades Públicas del Poder Ejecutivo. Asimismo, la Sexta Disposición Transitoria de la mencionada ley, señala que a partir de la calificación de los organismos públicos, las menciones a los Organismos Públicos Descentralizados contenidas en las normas vigentes, se entenderán referidas a los Organismos Públicos Ejecutores o a los Organismos Públicos Especializados, según corresponda.

Es así que Mediante Decreto Supremo N° 034-2008-PCM⁹, se aprobó la calificación de Organismos Públicos de acuerdo con lo dispuesto en la anotada Ley N° 29158, lo que se actualizó mediante los Decretos Supremos N° 048-2010-PCM¹⁰ y N° 058-2011-PCM¹¹.

Considerando esta nueva regulación de los organismos públicos contenida en la LOPE, es necesario determinar si son sujetos de los tributos antes mencionados, para lo cual se requiere establecer si forman parte del Gobierno Central.

3.2. PROPUESTA 1

DESCRIPCIÓN

Los Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados no son sujetos de los Impuestos Predial, de Alcabala y al Patrimonio Vehicular.

FUNDAMENTO¹²

Como se ha señalado, la LOPE regula, entre otros, los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del gobierno nacional, disponiéndose que éste se encuentra integrado, entre otras, por las entidades públicas de dicho Poder Ejecutivo, las que se encuentran adscritas a un ministerio.

En tal sentido, no debe perderse de vista que cuando la LOPE regula a los organismos públicos materia de análisis, lo hace considerándolos "entidades del Poder Ejecutivo", esto es, conformantes de éste como parte del gobierno nacional.

En cuanto a los conceptos de Estado y gobierno, ALVA MATTEUCCI, indica por un lado, que el "Estado" es una figura jurídico política cuyos poderes y deberes le son inherentes y que su dirección y administración, se ejercitan a través de una compleja estructura organizada de acuerdo al modelo constitucional adoptado, la cual recibe el nombre de "Gobierno"¹³, siendo que, según CABANELAS, la noción de "gobierno" responde a una definición de carácter político, vinculada con el orden, régimen o sistema para regir la nación. Esta última expresión es una noción vinculada

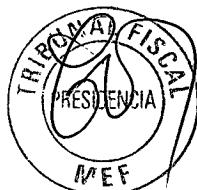
⁹ Publicado el 6 de mayo de 2008.

¹⁰ Publicado el 20 abril de 2010.

¹¹ Publicado el 05 julio de 2011

¹² Forma parte del fundamento el punto 3.1. precedente "Marco Normativo".

¹³ Por esta razón, agrega, el artículo 43º de la Constitución declara que "*El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes*". Sobre el particular, véase: ALVA MATTEUCCI, Mario, "¿Los predios que pertenecen a ESSALUD gozan de inafectación al pago del Impuesto Predial?" en: *Actualidad Empresarial*, N° 225, Instituto Pacífico, 2011, Lima, p. I-4.



con el orden, régimen o sistema creado para poder regir a una nación¹⁴. En nuestro país, conforme con el artículo 189 de la Constitución, se ejerce de manera descentralizada¹⁵. En tal sentido, en la Resolución del Tribunal Fiscal N° 04161-5-2002 se interpretó que los conceptos de gobierno central, regional y local responden al proceso de descentralización territorial, donde el gobierno central es aquél que se ejerce a nivel de toda la nación por las entidades previstas en la Constitución y para los asuntos que son de su competencia.

En dicha resolución se explicó que en cada uno de estos niveles de descentralización del poder se ubica la Administración Pública, ya sea del gobierno central, del gobierno local o del gobierno regional¹⁶ y que es en este otro escenario, el de las Administraciones Públicas existentes al interior de cada gobierno, que se produce el proceso de descentralización funcional o administrativa, lo que explica el concepto de organismos públicos descentralizados.

Sobre la descentralización, ABRUÑA PUYOL explica que en la teoría de la organización se distingue entre descentralización y desconcentración. La primera consiste en el traslado de facultades a un sujeto que se crea expresamente y al que se le otorga personalidad jurídica autónoma. La segunda, por otro lado, consiste en el traslado de facultades a un órgano dentro del mismo sujeto¹⁷.

Así, doctrinariamente, el concepto de organismo público descentralizado se encuentra vinculado al proceso de descentralización funcional o administrativa llevada a cabo al interior de la Administración Pública, que consiste en una técnica organizativa que tiene la finalidad de crear organizaciones especializadas, formal y jurídicamente autónomas, dotadas de personalidad jurídica distinta de la Administración Pública matriz¹⁸.

En relación con las Administraciones Públicas instrumentales, ABRUÑA PUYOL, señala que son organizaciones dotadas de cierta autonomía relativa con respecto a una organización pública superior, corporativa o estrictamente institucional, de la que dependen y a la que sirven. Agrega que son manifestación de la técnica de descentralización y encierran un fenómeno complejo en el que con una base común, personalidad jurídica y cierta autonomía, los medios, dependencias y

¹⁴ Al respecto, véase: CABANELAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Tomo IV, Heliasta, 1989, Buenos Aires, p. 181

¹⁵ El citado artículo 189 prevé que "El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados".

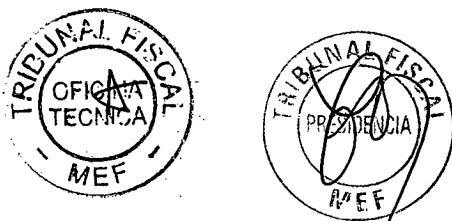
¹⁶ En este sentido, véase: GARCÍA DE ENTERRIÁ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, 2000, Madrid, p. 38.

¹⁷ En este sentido, Véase: ABRUÑA PUYOL, *Delimitación Jurídica de la Administración Pública en el Ordenamiento Peruano*, Palestra Editores, 2010, Lima, p. 178. En similar sentido, véase: ROJAS, Piero, "Administración Pública y los principios de Derecho Administrativo en Perú" en: *Revista Digital de Derecho Administrativo*, N° 13, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 205. Puede consultarse en:

<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4191>. Igualmente, en similar sentido, RODRÍGUEZ

MANRIQUE señala que la descentralización administrativa consiste en transferir la titularidad de competencias administrativas de una organización a otra, siendo que dicha descentralización puede manifestarse de forma territorial o funcional. Esta última, sostiene, consiste en que una dependencia del sector público otorgue parte de las competencias que ostenta de forma centralizada a un ente con personalidad jurídica propia que es autónomo tanto administrativa como financieramente respecto del primero. Al respecto, véase: RODRÍGUEZ-MANRIQUE, Carlos, "Organismos Públicos del Poder Ejecutivo y autoridades independientes" en: *Revista de Derecho Administrativo*, N° 2, PUCP, 2006, Lima, pp. 199 y siguientes.

¹⁸ En este sentido, véase: PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Marcial Pons, 1992, Madrid, p. 30. También véase: GARCÍA DE ENTERRIÁ, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 398.



sujeción al Derecho Público pueden ser diversos. Como son creadas para gestionar una actividad propia de la Administración Pública, se les denomina "instrumentales"¹⁹.

En cuanto a la regulación de la LOPE, explica que en el Título denominado "Entidades Públicas del Poder Ejecutivo" se incluye a los denominados "organismos públicos", los que considera administraciones instrumentales que gozan de personería jurídica y con cierto grado de autonomía, siendo que en nuestro ordenamiento, las administraciones instrumentales suelen denominarse de diversas formas, como por ejemplo "organismos públicos descentralizados", "instituciones públicas descentralizadas" "organismos dependientes" e incluso "organismos descentralizados autónomos"²⁰. Explica además que todas estas expresiones significan lo mismo, esto es, la presencia de una Administración Pública descentralizada que tiene atribuida personería jurídica de Derecho Público interno, con el fin de ejercer una función administrativa específica, dependiente de la Administración Pública creadora y a quienes se dota de una cierta autonomía²¹. Precisa, sin embargo, que no todas las organizaciones reguladas en dicho título tienen la misma naturaleza y no pueden ser consideradas como administraciones instrumentales²².

Explica además que cuando la LOPE se refiere a ellos como "*entidades desconcentradas*" del Poder Ejecutivo, se trataría de una confusión por cuanto la técnica de desconcentración no otorga personalidad jurídica distinta de la organización de la que se desconcentra²³.

De otro lado, en cuanto a la relación del organismo descentralizado y el ente rector, BREWER-CARÍAS señala que lo que caracteriza a la descentralización es que aun cuando hay transferencia de poderes a otros sujetos de derecho, todos estos sujetos, en una forma u otra, quedan enmarcados dentro la estructura organizativa general del Estado²⁴.

Por consiguiente, si bien los organismos públicos regulados por la LOPE responden a la técnica de descentralización funcional mediante la que se crean entes con personería propia, ello no implica que no formen parte del "Gobierno Central" entendido como concepto de carácter político. En tal sentido, si bien ostentan personalidad jurídica distinta a la de la Administración Pública Central de la cual se descentralizan, no dejan de formar parte de aquél, con quien mantienen una relación de adscripción a determinado ministerio, formando parte del sector público. En efecto, como se ha

¹⁹ El citado autor clasifica a las Administraciones Públicas, en primer lugar, por la generalidad o especialidad de las funciones que tienen atribuidas, distinguiendo a las generales y a las especiales. Las especiales, a su vez, son clasificadas por la naturaleza de su estructura en institucionales y corporativas, siendo que las institucionales pueden ser a su vez personificadas (las que pueden ser auxiliares o instrumentales) o no personificadas. Véase: ABRUÑA PUYOL, *Op. Cit.*, p. 180.

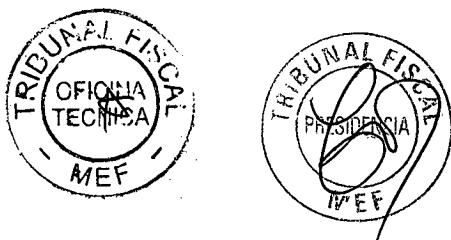
²⁰ En similar sentido, RODRÍGUEZ MANRIQUE señala que son utilizadas diversas expresiones para el mismo significado, tales como: ente público, organismo público, entidad pública, persona jurídica pública, organismo público descentralizado, institución pública descentralizada, organismo regulador, instituto público, agencia pública, programa, comisión, fondo, entre otros.

²¹ Al respecto, véase: ABRUÑA PUYOL, Antonio, *Op. Cit.*, pp. 180 y ss.

²² Tales como las comisiones (que constituyen órganos que pertenecen a una organización superior), programas y proyectos especiales (que también son órganos, a menos que por ley se le dote de personalidad jurídica, tal como lo establece la ley) y las empresas de propiedad del Estado.

²³ En este sentido, véase: *Ibidem*.

²⁴ Al respecto, véase: BREWER-CARÍAS, Allan, "Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática" documento preparado para el Segundo Congreso Nacional de Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo como instrumento para mejorar la calidad de vida, PUCP, 2006, p. 4. Puede consultarse en: <http://allanbrewercarias.com/conferencias-y-ponen/conferencia-sobre-consideraciones-sobre-la-descentralizacion-administrativa-la-descentralizacion-politica-y-la-participacion-democratica/>



indicado, mediante dicha técnica, una dependencia del sector público otorga parte de las competencias que ostenta de forma centralizada a un ente con personalidad jurídica propia, sin embargo, se considera que tanto quien descentraliza parte de sus funciones como el organismo creado, forman parte del mismo Gobierno Central.

Así, cuando la Ley de Tributación Municipal establece la inafectación en relación con el Gobierno Central, se entiende que hace referencia no solo a la Administración Pública Central sino también a los organismos públicos regulados por la LOPE.

Lo expuesto es concordante con lo establecido por la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto²⁵.

En efecto, al regular su ámbito de aplicación, el numeral 1) del artículo 2 dispone que ésta alcanza a las siguientes entidades²⁶:

"1. Las Entidades del Gobierno General²⁷, comprendidas por los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local:

- Gobierno Nacional

- a) Administración Central, comprende a los organismos representativos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y sus organismos públicos descentralizados, las universidades públicas y los organismos constitucionalmente autónomos.*
- b) Los Organismos Reguladores.*
- c) Los Organismos Recaudadores y Supervisores.*
- d) Los Fondos Especiales con personería jurídica.*
- e) Las Beneficencias y sus dependencias.*

- Gobierno Regional

Los Gobiernos Regionales y sus organismos públicos descentralizados.

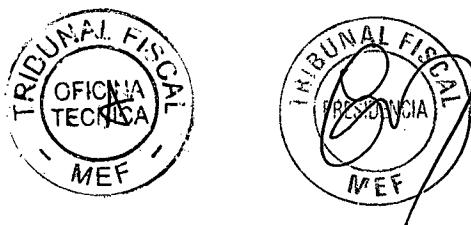
- Gobierno Local

Los Gobiernos Locales y sus organismos públicos descentralizados".

²⁵ Publicada el 8 de diciembre de 2004. Su Texto Único Ordenado se aprobó mediante Decreto Supremo N° 304-2012-EF. Conforme con el artículo 2 del citado decreto supremo, éste rige desde el 02 de enero de 2013.

²⁶ Concepto definido por el artículo 5º de la misma ley.

²⁷ Este artículo separa en el numeral 1 a las entidades del "Gobierno" (numeral 1) de otros tipos de entidades, estas son:
a. Las Empresas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, b. Los Fondos sin personería jurídica, los cuales se financian total o parcialmente con fondos públicos. c. Los organismos carentes de personería jurídica que tienen asignado un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público, sin perjuicio de las particularidades que establezcan sus respectivas normas de creación, organización y funcionamiento. d. El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y sus empresas, en el marco de la Ley N° 27170, sólo y exclusivamente cuando así lo señale expresamente la Ley General. e. Otras entidades públicas no mencionadas en los numerales precedentes.



Cabe resaltar que la Ley de Tributación Municipal, que alude al "Gobierno Central", fue dictada con anterioridad a la LOPE y a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que utilizan la expresión "Gobierno Nacional", siendo que en contraposición a dichos términos, todas las normas mencionan al Gobierno Regional y Local, esto es, a expresiones de la descentralización territorial, por lo que se considera que los términos Gobierno Central y Gobierno Nacional son equivalentes a efecto del presente análisis, lo que se corrobora además si se tiene en cuenta que al regularse la estructura de la Ley de Presupuesto del Sector Público, se hace mención al "Gobierno Central", como se indicará más adelante.

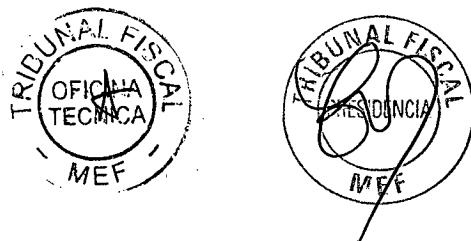
Ahora bien, el punto 5.1 del artículo 5 de la citada Ley N° 28411 prevé que "*Constituye Entidad Pública, en adelante Entidad, única y exclusivamente para los efectos de la Ley General, todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos Descentralizados y empresas, creados o por crearse; los Fondos, sean de derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos*".

Como se aprecia, también a efectos presupuestales, la citada norma establece que los organismos públicos descentralizados (organismos públicos para la actual LOPE), se encuentran "comprendidos" en un nivel de gobierno, esto es, que forman parte de éste.

De otro lado, en cuanto a la estructura del presupuesto, el artículo 20 de la citada ley prevé que la Ley de Presupuesto del Sector Público se estructura en las siguientes secciones:

- a) Gobierno Central: Comprende los créditos presupuestarios aprobados a los pliegos del Gobierno Nacional representativos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y sus Instituciones Públicas Descentralizadas. Asimismo, se consideran comprendidos en el Gobierno Nacional, en calidad de pliegos, el Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, Universidades Públicas, los organismos reguladores, recaudadores y supervisores; y, demás Entidades que cuenten con un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público.
- b) Instancias Descentralizadas: Comprende las transferencias a los pliegos representativos de los niveles de Gobierno Regional y Gobierno Local.

Se advierte entonces que esta norma ha previsto que la sección presupuestal del Gobierno Central incluye los créditos presupuestarios de las "instituciones públicas descentralizadas" que, como se ha señalado previamente, constituye un término equivalente al de "organismo público", puesto que ambos hacen referencia a la descentralización funcional. Cabe precisar que si bien esta norma menciona a los organismos reguladores, recaudadores y supervisores de forma separada a las instituciones públicas descentralizadas, ello obedece a que esta norma fue dictada antes que la LOPE, por lo que debe hacerse una lectura conjunta de ambas leyes, considerando que según la regulación actual, estos organismos son considerados entidades públicas del Poder Ejecutivo bajo la clasificación genérica de "organismos públicos".



Por consiguiente, se concluye que los Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados no son sujetos de los Impuestos Predial, de Alcabala y al Patrimonio Vehicular.

3.2. PROPUESTA 2

DESCRIPCIÓN

Los Organismos Públicos Ejecutores y los Organismos Públicos especializados son sujetos de los Impuestos Predial, de Alcabala y al Patrimonio Vehicular.

FUNDAMENTO²⁸

Como se ha señalado, la LOPE regula, entre otros, los principios y normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del gobierno nacional, disponiéndose que éste se encuentra integrado, entre otras, por las entidades públicas de dicho Poder Ejecutivo, las que se encuentran adscritas a un ministerio.

En cuanto a los conceptos de Estado y gobierno, ALVA MATTEUCCI, indica por un lado, que el "Estado" es una figura jurídico política cuyos poderes y deberes le son inherentes y que su dirección y administración, se ejercitan a través de una compleja estructura organizada de acuerdo al modelo constitucional adoptado, la cual recibe el nombre de "Gobierno"²⁹, siendo que, según CABANELAS la noción de "gobierno" responde a una definición de carácter político, vinculada con el orden, régimen o sistema para regir la nación³⁰. Esta última expresión es una noción vinculada con el orden, régimen o sistema creado para poder regir a una nación³¹. En nuestro país, conforme con el artículo 189 de la Constitución, se ejerce de manera descentralizada³². En tal sentido, en la Resolución del Tribunal Fiscal N° 04161-5-2002 se interpretó que los conceptos de Gobierno Central, Regional y Local responden al proceso de descentralización territorial, donde el gobierno central es aquél que se ejerce a nivel de toda la nación por las entidades previstas en la Constitución y para los asuntos que son de su competencia.

En dicha resolución se agregó que en cada uno de estos niveles de descentralización del poder se ubica la Administración Pública, ya sea del gobierno central, del gobierno local o del gobierno regional³³ y que es en este otro escenario, el de las Administraciones Públicas existentes al interior de cada gobierno, que se produce el proceso de descentralización funcional o administrativa, lo que explica el concepto de organismos públicos descentralizados.

²⁸ Forma parte del fundamento el punto 3.1 precedente "Marco Normativo".

²⁹ Por esta razón, agrega, el artículo 43 de la Constitución declara que "*El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes*". Sobre el particular, véase: ALVA MATTEUCCI, Mario, "¿Los predios que pertenecen a ESSALUD gozan de inafectación al pago del Impuesto Predial?" en: *Actualidad Empresarial*, N° 225, Instituto Pacífico, 2011, Lima, p. I-4.

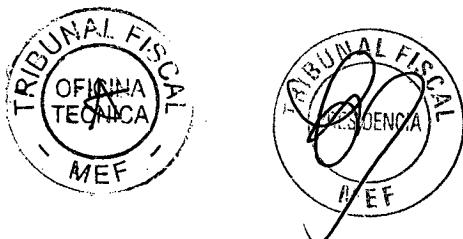
³⁰ En este sentido, véase: CABANELAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Tomo III, Heliasta, 1989, Buenos Aires, p. 181.

³¹ Al respecto, véase: CABANELAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Tomo IV, Heliasta, 1989, Buenos Aires, p. 181.

³² El citado artículo 189 prevé que "*El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación*".

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados".

³³ En este sentido, véase: GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, 2000, Madrid, p. 38.



De esta manera, como se indicó en la citada resolución, conceptualmente los organismos públicos descentralizados responden a una definición administrativa, mientras que la noción de gobierno central responde a una definición política. Por ello, si bien todas las instituciones públicas descentralizadas forman parte de la organización administrativa existente en alguno de los tres ámbitos de gobierno, al interior de dicha organización se diferencian de la administración pública matriz, pues tienen personalidades jurídicas diferentes y autonomía financiera, no obstante encontrarse bajo su dirección.

En efecto, en dicha resolución se señaló que en la legislación peruana el concepto de gobierno no es unívoco sino que tiene una acepción de tipo político (a la que ya se ha hecho referencia) siendo que algunos casos se utiliza también para denominar al conjunto de órganos de la Administración Pública a través de los cuales se logran cumplir las funciones del gobierno nacional que no han sido descentralizadas administrativamente, oponiéndose dicho concepto al de organismo público descentralizado³⁴.

Sobre el particular, en la citada Resolución N° 04161-5-2002, considerando la norma aplicable al caso resuelto, se interpretó que los organismos públicos descentralizados eran el género, y que las instituciones públicas descentralizadas eran una sub clasificación de este concepto, conjuntamente con las empresas estatales. A su vez, se indicó que las instituciones públicas descentralizadas eran personas jurídicas destinadas por ley para cumplir funciones sociales, educativas, culturales, científicas, administrativas, entre otras, que se configuraban como un centro de imputación de relaciones jurídicas, al tener una personalidad jurídica separada de la personalidad de la administración matriz.

Asimismo, se destacó en dicha resolución que los anotados organismos públicos se mantenían bajo el control de la Administración Pública matriz, control que se manifiesta por su adscripción a la administración estatal a través de un Ministerio concreto, precisándose que dicha adscripción no implicaba una relación de dependencia jerárquica, sino una relación de dirección.

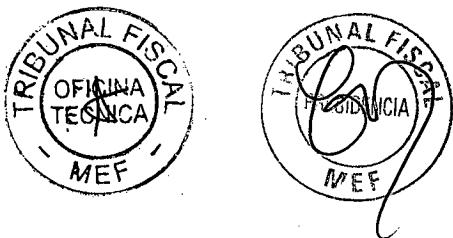
A su vez, se señaló que la personificación de estos organismos suponía el reconocimiento formal de su capacidad patrimonial, y como consecuencia de ello, la imputación directa de sus ingresos y sus gastos, lo que genera autonomía financiera.

En tal sentido, en la anotada resolución se señaló que el término “Gobierno Central” puede hacer referencia a la Administración Pública matriz existente al interior del ámbito del Gobierno Central, es decir, aquélla que constituye una persona jurídica diferente a todos los entes creados con motivo de la descentralización administrativa.

Sobre la descentralización, ABRUÑA PUYOL explica que en la teoría de la organización se distingue entre descentralización y desconcentración. La primera consiste en el traslado de facultades a un sujeto que se crea expresamente y al que se le otorga personalidad jurídica autónoma³⁵. La segunda, por otro lado, consiste en el traslado de facultades a un órgano dentro del mismo sujeto.

³⁴ Véase: *Ibidem*.

³⁵ En este sentido, Véase: ABRUÑA PUYOL, *Delimitación Jurídica de la Administración Pública en el Ordenamiento Peruano*, Palestra Editores, 2010, Lima, p. 178. En similar sentido, véase: ROJAS, Piero, “Administración Pública y los principios de Derecho Administrativo en Perú” en: *Revista Digital de Derecho Administrativo*, N° 13, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 205. Puede consultarse en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4191> En similar sentido, RODRÍGUEZ MANRIQUE señala que la descentralización administrativa consiste en transferir la titularidad de competencias administrativas de una



Así, doctrinariamente, el concepto de organismo público descentralizado se encuentra vinculado al proceso de descentralización funcional o administrativa llevada a cabo al interior de la Administración Pública, que consiste en una técnica organizativa que tiene la finalidad de crear organizaciones especializadas, formal y jurídicamente autónomas, dotadas de personalidad jurídica distintas de la administración pública matriz³⁶.

En relación con las Administraciones Públicas instrumentales, ABRUÑA PUYOL, señala que son organizaciones dotadas de cierta autonomía relativa con respecto a una organización pública superior, corporativa o estrictamente institucional, de la que dependen y a la que sirven. Agrega que son manifestación de la técnica de descentralización y encierran un fenómeno complejo en el que con una base común, personalidad jurídica y cierta autonomía, los medios, dependencias y sujeción al Derecho Público pueden ser diversos³⁷. Como son creadas para gestionar una actividad propia de la Administración Pública, se les denomina "instrumentales"³⁸.

En cuanto a la regulación de la LOPE, explica que en el Título denominado "Entidades Públicas del Poder Ejecutivo" se incluye a los denominados "organismos públicos", los que considera administraciones instrumentales que gozan de personería jurídica y con cierto grado de autonomía, siendo que en nuestro ordenamiento, las administraciones instrumentales suelen denominarse de diversas formas, como por ejemplo "organismos públicos descentralizados", "instituciones públicas descentralizadas" "organismos dependientes" e incluso "organismos descentralizados autónomos"³⁹. Explica además que todas estas expresiones significan lo mismo, esto es, la presencia de una Administración Pública descentralizada que tiene atribuida personería jurídica de Derecho Público interno, con el fin de ejercer una función administrativa específica, dependiente de la Administración Pública creadora y a quienes se dota de cierta autonomía⁴⁰.

Ahora bien, en cuanto a la definición legal de estos organismos, precisa que si bien la LOPE se refiere a ellos como "entidades desconcentradas" del Poder Ejecutivo, entiende que ello se trataría de una confusión por cuanto la técnica de desconcentración no otorga personalidad jurídica distinta de la organización de la que se desconcentra⁴¹.

organización a otra, siendo que dicha descentralización puede manifestarse de forma territorial o funcional. Esta última, sostiene, consiste en que una dependencia del sector público otorgue parte de las competencias que ostenta de forma centralizada a un ente con personalidad jurídica propia que es autónomo tanto administrativa como financieramente respecto del primero. Al respecto, véase: RODRÍGUEZ MANRIQUE, Carlos, "Organismos Públicos del Poder Ejecutivo y autoridades independientes" en: *Revista de Derecho Administrativo*, N° 2, PUCP, 2006, Lima, pp. 199 y siguientes.

³⁶ En este sentido, véase: PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Marcial Pons, 1992, Madrid, p. 30. También véase: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 398.

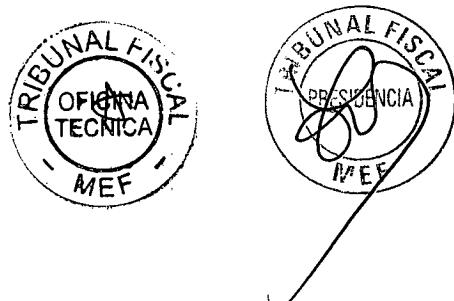
³⁷ El citado autor clasifica a las Administraciones Públicas, en primer lugar, por la generalidad o especialidad de las funciones que tiene atribuidas, distinguiendo a las generales y a las especiales. Las especiales, a su vez, son clasificadas por la naturaleza de su estructura en institucionales y corporativas, siendo que las institucionales pueden ser a su vez personificadas (las que pueden ser auxiliares o instrumentales) o no personificadas. Véase: ABRUÑA PUYOL, *Op. Cit.*, p. 180.

³⁸ Precisa que no todas las organizaciones reguladas en dicho título tienen la misma naturaleza y no pueden ser consideradas como administraciones instrumentales, tales como las comisiones (que constituyen órganos que pertenecen a una organización superior), programas y proyectos especiales (que también son órganos, a menos que por ley se le dote de personería jurídica, tal como lo establece la ley) y las empresas de propiedad del Estado.

³⁹ En similar sentido, RODRÍGUEZ MANRIQUE señala que son utilizadas diversas expresiones para el mismo significado, tales como: ente público, organismo público, entidad pública, persona jurídica pública, organismo público descentralizado, institución pública descentralizada, organismo regulador, instituto público, agencia pública, programa, comisión, fondo, entre otros.

⁴⁰ Al respecto, véase: ABRUÑA PUYOL, Antonio, *Op. Cit.*, pp. 180 y ss.

⁴¹ En este sentido, véase: *Ibidem*.



Por consiguiente, considerando la regulación de los organismos públicos prevista en la LOPE, pueden asimilarse a los organismos públicos descentralizados descritos y analizados en la Resolución N° 04161-5-2002 puesto que guardan las mismas características y naturaleza.

En efecto, en cuanto a su denominación, la expresión organismo público indica la presencia de una Administración Pública descentralizada que tiene atribuida personería jurídica de Derecho Público interno, con el fin de ejercer una función administrativa específica, dependiente de la Administración Pública creadora y a quienes se dota de una cierta autonomía.

Esto es, son entes vinculados al proceso de descentralización funcional o administrativa llevada a cabo al interior de la Administración Pública, mediante el que se crean organizaciones especializadas, formal y jurídicamente autónomas, dotadas de personalidad jurídica distinta de la Administración Pública matriz. Asimismo, como se ha señalado, dichos organismos cuentan con autonomía funcional, técnica, económica y financiera, siendo que dicha personificación implica reconocerles formalmente capacidad patrimonial, y como consecuencia de ello, la imputación directa de sus ingresos y sus gastos.

Cabe indicar que en la Memoria del proceso de implementación de la LOPE, se señala que con dicha norma se inició un proceso de reordenamiento de entidades del gobierno nacional a fin de promover su modernización y adecuada descentralización. Al respecto, se señala que para ello se han clasificado dichas entidades considerando dos premisas principales: 1. La existencia de diferentes tipos de organismos según la naturaleza de sus funciones y que por tanto, requieren distintos tipos de autonomía para ejercerla⁴²; y 2. La autonomía económica y funcional de los organismos públicos había sido mal entendida en la práctica, lo que había llevado a una desarticulación de políticas y prioridades con los ministerios a los que están adscritos⁴³.

Al respecto, se aprecia que el objetivo de la regulación de los anotados organismos era ordenar y mejorar su creación y funcionamiento, reordenando el aparato público en función de criterios técnicos modernos, siendo que dicha reordenación se hizo en función a dos criterios básicos: la naturaleza de la función que deben ejercer, lo que hace que requieran diferentes niveles de autonomía para ejercer sus funciones y articular sus políticas y prioridades con las del Ministerio

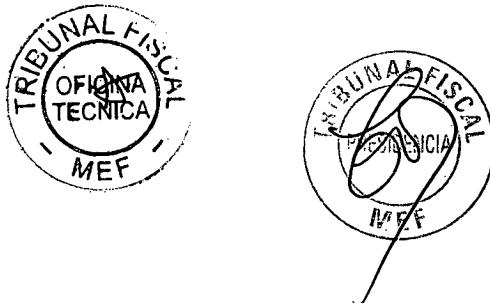
Por consiguiente, la actual ley orgánica no modifica la naturaleza de los organismos públicos sino que, conservándola, los reordena según sus funciones, niveles de autonomía y regula la formulación de políticas y lineamientos para evitar desarticulación y duplicidad.

Ahora bien, haciendo un análisis histórico y teleológico de la normativa de los tributos bajo examen, se advierte que antes de la dación de la actual Ley de Tributación Municipal, la inafectación hacía referencia de manera separada al Gobierno Central y a las instituciones públicas descentralizadas⁴⁴, mientras que la actual norma únicamente alude al Gobierno Central,

⁴² Se señala, por ejemplo, que el OSIPTEL requiere mayor autonomía para ejercer su función que el INPE.

⁴³ Al respecto, véase: *Memoria del Proceso de Implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Enero de 2008 – Setiembre de 2010*, PCM-GTZ, 2010, pp. 41 y ss. Puede consultarse en: http://www.gobernabilidad.org.pe/buen_gobierno/galerias/176027402_039-Memoria%20LOPE.pdf

⁴⁴ En el caso del Impuesto Predial, el Decreto Ley N° 19654 regulaba el Impuesto al Patrimonio Predial no Empresarial, que gravaba la propiedad de predios no incluidos en el activo de empresas. En el literal a) del artículo 25 de dicha norma se dispuso que se encontraban exonerados del impuesto los predios de propiedad del gobierno central, instituciones públicas descentralizadas, gobiernos locales y regionales. Posteriormente, mediante la Ley N° 23552 se



por lo que, como se ha interpretado en la citada Resolución N° 04161-5-2002, la finalidad de la nueva regulación fue excluir de la inafectación a los bienes de propiedad o adquiridos por este tipo de organismos.

En igual sentido, ALVA MATEUCCI señala que no puede señalarse que los organismos públicos descentralizados se encuentran inmersos dentro del término "Gobierno Central" al que alude la norma tributaria puesto que debe hacerse una retrospectiva para apreciar que el legislador tomó la decisión de gravar, en el caso del Impuesto Predial, a la propiedad de dichos organismos⁴⁵, siendo que similar apreciación puede efectuarse respecto de los otros dos tributos.

El razonamiento expuesto no varía como consecuencia de la vigencia de la nueva LOPE puesto que si bien dicha norma ha modificado la denominación de los organismos, prevé las condiciones para su creación y los reclasifica según sus funciones y nivel de autonomía, los ha regulado, en general (artículos 28 y 29, aplicables a todos los organismos públicos), con las mismas características esenciales que en su momento fueron señaladas en la Resolución N° 04161-5-2002 para concluir que dichos organismos se encontraban gravados.

Asimismo, se considera que lo expuesto no se ve enervado por la Ley que regula la gestión presupuestaria del Estado, aspecto que también fue analizado en la Resolución N° 04161-5-2002.

Sobre el particular, la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto⁴⁶, al regular su ámbito de aplicación, prevé que la ley alcanza a las entidades⁴⁷ del Gobierno General, comprendidas por los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, siendo que al desagregar al "Gobierno Nacional", se incluye a: a) Administración Central, comprende a los organismos representativos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y sus organismos públicos descentralizados, las universidades públicas y los organismos constitucionalmente autónomos, b) Los Organismos Reguladores, c) Los Organismos Recaudadores y Supervisores, d) Los Fondos Especiales con personería jurídica y e) Las Beneficencias y sus dependencias.

De la lectura de dicha norma, parecería que los organismos públicos forman parte del Gobierno Central⁴⁸, no obstante, se considera que si bien dichas normas regulan un aspecto importante para

reemplazó el Impuesto al Patrimonio Predial no Empresarial por el Impuesto al Valor del Patrimonio Predial, el cual gravaba la propiedad de los predios en general, se encontraran o no incluidos en el activo de las empresas. El literal a) del artículo 15 de esta ley, señalaba que no estaban afectos al impuesto, los predios de propiedad del gobierno central, instituciones públicas descentralizadas, gobiernos locales y regionales.

De otro lado el Impuesto de Alcabala fue regulado por el Decreto Legislativo N° 303, publicado el 8 de agosto de 1984. Su artículo 4 establecía que no eran sujetos pasivos, entre otros: a) El Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades y b) Las Instituciones Públicas. En cuanto al Impuesto al Patrimonio Vehicular, cabe indicar que mediante Decreto Supremo N° 278-84-EFC, publicado el 21 de junio de 1984, se precisó que "los vehículos fabricados en el país o importados a partir del 1 de enero de 1980, de propiedad del Gobierno Central, Instituciones Públicas, Gobiernos Locales, Beneficencias Públicas y del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú, no se encuentran afectos al impuesto creado por el artículo 19 de la Ley 23724", distinguiéndose entonces entre la propiedad del gobierno central y la propiedad de instituciones públicas.

⁴⁵ Véase: *Ibidem*, p. I-6.

⁴⁶ Publicada el 8 de diciembre de 2004. Su Texto Único Ordenado se aprobó mediante Decreto Supremo N° 304-2012-EF. Conforme con el artículo 2 del citado decreto supremo, éste rige desde el 02 de enero de 2013.

⁴⁷ Concepto definido por el artículo 5° de la misma ley.

⁴⁸ Cabe resaltar que la Ley de Tributación Municipal, que alude al "Gobierno Central" fue dictada con anterioridad a la LOPE y a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que aluden al "Gobierno Nacional", siendo que en contraposición a dicha expresión, todas las normas mencionan al Gobierno Regional y Local, en tanto expresiones de



estos organismos, esto es, parte de su aspecto económico, la finalidad de la norma citada es determinar a quiénes corresponde aplicar sus principios y regulación y no caracterizar ni definir la naturaleza de los entes y organismos que son mencionados por ella, lo que escapa a su objeto de regulación.

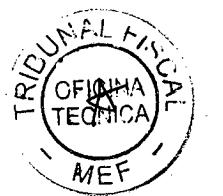
De otro lado, en cuanto a la formulación del presupuesto se dispone que la Ley de Presupuesto del Sector Público se estructura en las siguientes secciones: a) Gobierno Central: que comprende los créditos presupuestarios aprobados a, entre otros, los pliegos del Gobierno Nacional representativos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y sus Instituciones Públicas Descentralizadas, los organismos reguladores, recaudadores y supervisores y, demás Entidades que cuenten con un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público. Mientras que la sección de b) Instancias Descentralizadas: Comprende las transferencias a los pliegos representativos de los niveles de Gobierno Regional y Gobierno Local, de donde se aprecia que el legislador estructura las secciones del presupuesto del sector público según los niveles de gobierno.

Sobre el particular, cabe considerar dos puntos. En primer término, se advierte que en la sección referida al Gobierno Central, además de las instituciones públicas descentralizadas del Gobierno Nacional, también se ha comprendido en el Gobierno Central, en calidad de pliegos, al Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional y Universidades Públicas. Por tanto, aquéllos comparten categoría con entes de distinta naturaleza, incluso algunos constitucionalmente autónomos, que si bien forman parte del Estado, no conforman el Poder Ejecutivo ni del Gobierno Central en tanto Administración matriz, por lo que no pueden ser equiparados.

En tal sentido, la sola inclusión de un ente en dicha lista, no implica que deba considerarse parte del Gobierno Central a efectos de la tributación municipal.

En segundo lugar, conforme con el punto 5.1 del artículo 5 de la citada ley, constituye Entidad Pública “en adelante *Entidad, única y exclusivamente para los efectos de la Ley General*” (énfasis agregado), todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos Descentralizados y empresas, creados o por crearse; los Fondos, sean de derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario y los Organismos Constitucionalmente Autónomos. En tal sentido, se corrobora que esta norma utiliza sus definiciones únicamente a efectos presupuestarios y no para determinar la naturaleza de los organismos públicos con personalidad propia de derecho público, descentralizado del gobierno central entendido como Administración matriz.

la descentralización territorial, por lo que se considera que los términos Gobierno Central y Gobierno Nacional son equivalentes a efecto del presente análisis, lo que se corrobora además si se tiene en cuenta que al regularse la estructura de la Ley de Presupuesto del Sector Público, se hace mención al “Gobierno Central”.



Por consiguiente, se concluye que los Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados son sujetos de los Impuestos Predial, de Alcabala y al Patrimonio Vehicular.

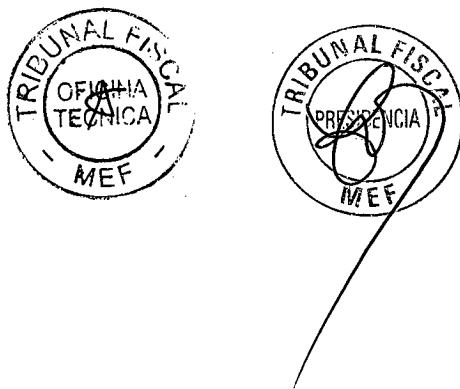
IV. CRITERIOS A VOTAR

PROPIUESTA 1

Los Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados no son sujetos de los Impuestos Predial, de Alcabala y al Patrimonio Vehicular.

PROPIUESTA 2

Los Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados son sujetos de los Impuestos Predial, de Alcabala y al Patrimonio Vehicular.



ANEXO I

ANTECEDENTES NORMATIVOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DEL AÑO 1993

Artículo 77º. - “La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”

Artículo 188º. - “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley”.

Artículo 189º. - “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados”.

LEY N° 28411, LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO⁴⁹

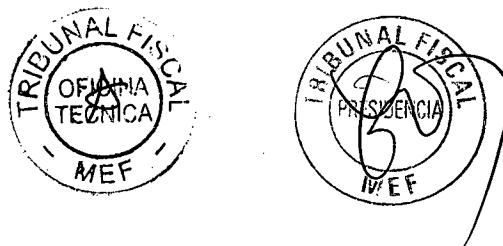
Artículo 1º.- Objeto de la Ley

“La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en adelante Ley General, establece los principios, así como los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto a que se refiere el artículo 11 de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público - Ley N° 28112, en concordancia con los artículos 77 y 78 de la Constitución Política”.

Artículo 2º.- Ámbito de aplicación

“La Ley General es de alcance a las siguientes Entidades:

⁴⁹ El Texto Único Ordenado se aprobó mediante Decreto Supremo N° 304-2012-EF, publicado el 30 diciembre de 2012 y rige a partir del 02 de enero de 2013.



1. Las Entidades del Gobierno General, comprendidas por los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local:

- Gobierno Nacional

a) Administración Central, comprende a los organismos representativos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y sus organismos públicos descentralizados, las universidades públicas y los organismos constitucionalmente autónomos.

b) Los Organismos Reguladores.

c) Los Organismos Recaudadores y Supervisores.

d) Los Fondos Especiales con personería jurídica.

e) Las Beneficencias y sus dependencias.

- Gobierno Regional

Los Gobiernos Regionales y sus organismos públicos descentralizados.

- Gobierno Local

Los Gobiernos Locales y sus organismos públicos descentralizados.

CONCORDANCIAS

2. Las Empresas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

3. Los Fondos sin personería jurídica, los cuales se financian total o parcialmente con fondos públicos.

4. Los organismos carentes de personería jurídica que tienen asignado un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público, sin perjuicio de las particularidades que establezcan sus respectivas normas de creación, organización y funcionamiento.

5. El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y sus empresas, en el marco de la Ley N° 27170, sólo y exclusivamente cuando así lo señale expresamente la Ley General.

6. Otras entidades públicas no mencionadas en los numerales precedentes".

Artículo 5º.- Entidad Pública

"5.1 Constituye Entidad Pública, en adelante Entidad, única y exclusivamente para los efectos de la Ley General, todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos Descentralizados y empresas, creados o por crearse; los Fondos, sean de derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos.



5.2 Constituyen pliegos presupuestarios las Entidades Públicas a las que se le aprueba un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

5.3 Los pliegos presupuestarios se crean o suprimen mediante Ley".

Artículo 20º.- Estructura de la Ley de Presupuesto del Sector Público

"De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, la Ley de Presupuesto del Sector Público se estructura en las siguientes secciones:

a) Gobierno Central

Comprende los créditos presupuestarios aprobados a los pliegos del Gobierno Nacional representativos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y sus Instituciones Públicas Descentralizadas. Asimismo, se consideran comprendidos en el Gobierno Nacional, en calidad de pliegos, el Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, Universidades Públicas, los organismos reguladores, recaudadores y supervisores; y, demás Entidades que cuenten con un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

b) Instancias Descentralizadas

Comprende las transferencias a los pliegos representativos de los niveles de Gobierno Regional y Gobierno Local".

LEY N° 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO

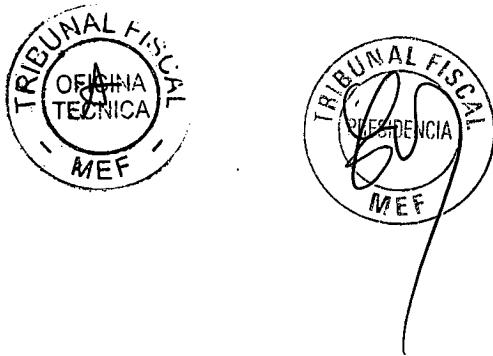
Artículo 1º.- Objeto de la Ley

"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".

Artículo 2º.- 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.



Los ministerios y las entidades públicas ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas.

Todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo se encuentran adscritas a un Ministerio o a la Presidencia del Consejo de Ministros".

TÍTULO IV

LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO

Capítulo I

Organismos Públicos

Artículo 28.- Naturaleza

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.*

En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

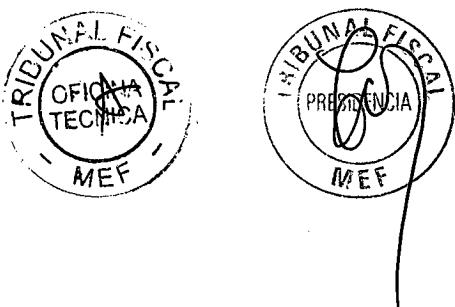
Artículo 29.- Requisitos para la creación de Organismos Públicos

Para la creación de los Organismos Públicos, debe cumplirse con los siguientes requisitos:

1. *Los establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.*
2. *La aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector.*

Artículo 30.- Organismos Públicos Ejecutores

Los Organismos Públicos Ejecutores ejercen funciones de ámbito nacional. Se crean cuando existen las siguientes condiciones:



1. Se requiera una entidad con administración propia, debido a que la magnitud de sus operaciones es significativa; o
2. se requiera una entidad dedicada a la prestación de servicios específicos.

Los Organismos Públicos Ejecutores:

1. Están sujetos a los lineamientos técnicos del Sector del que dependen; y la formulación de sus objetivos y estrategias es coordinada con estos.
2. Su política de gasto es aprobada por la entidad de la que dependen, en el marco de la política general de gobierno.
3. No tienen funciones normativas, salvo que estén previstas en su norma de creación, o le fueran delegadas expresamente por el Ministerio del cual dependen.
4. Están dirigidos por un Jefe, cuyo cargo es de confianza. Por excepción, podrán contar con un Consejo Directivo, cuando atiendan asuntos de carácter multisectorial. En estos casos, su Consejo Directivo estará integrado sólo por los Ministros o los representantes de los sectores correspondientes.

Artículo 31.- Organismos Públicos Especializados

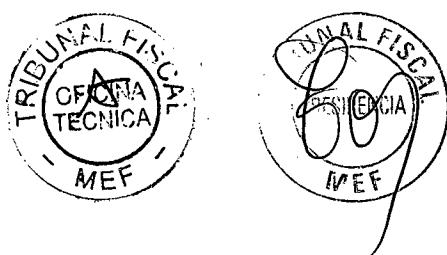
Los Organismos Públicos Especializados tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su Ley de creación. Están adscritos a un ministerio y son de dos tipos:

1. Organismos Reguladores.
2. Organismos Técnicos Especializados.

Artículo 32.- Organismos Reguladores

Los Organismos Reguladores:

1. Se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional.
2. Están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros.
3. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la Ley de la materia.
4. Definen sus lineamientos técnicos, sus objetivos y estrategias.
5. Determinan su política de gasto de acuerdo con la política general de Gobierno.



6. Están dirigidos por un Consejo Directivo. Sus miembros son designados mediante concurso público. La ley establece los requisitos y el procedimiento para su designación. Sólo podrán ser removidos en caso de falta grave e incompetencia manifiesta debidamente comprobada, y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. La Ley establece el procedimiento para su cese.

7. Defienden el interés de los usuarios con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley.

Artículo 33.- Organismos Técnicos Especializados

Los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:

1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.
2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

Los Organismos Técnicos Especializados:

1. Están dirigidos por un Consejo Directivo.
2. Se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias.
3. Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.

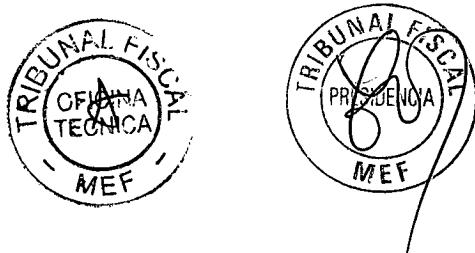
Artículo 34.- Instrumentos de evaluación estratégica sobre los Organismos Públicos

Los Organismos Públicos se sujetan a la supervisión y fiscalización de su Sector para verificar el cumplimiento de los objetivos de la entidad, mediante los instrumentos previstos en las normas de la materia. Todo organismo público debe contar con un Plan Estratégico Institucional.

En el marco de los procesos de modernización y de descentralización del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa a los Organismos Públicos Ejecutores a fin de determinar la necesidad de su continuidad. El procedimiento de evaluación se establece por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

SEXTA DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS

" a) A partir de la calificación de los organismos públicos, las menciones a los Organismos Públicos Descentralizados contenidas en las normas vigentes, se entenderán referidas a los Organismos Públicos Ejecutores o a los Organismos Públicos Especializados, según corresponda. (...)".



DECRETO LEY N° 19654, ESTABLECE DISPOSICIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA

Del Impuesto al Patrimonio Predial no Empresarial

Artículo 17º.- "El impuesto sobre el patrimonio predial se aplica sobre los predios no incluido en el activo de las empresas y con sujeción a las disposiciones del presente Título".

Artículo 25º.- "Están exonerados del Impuesto al Patrimonio Predial no Empresarial, los predios de propiedad:

- a) Del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Gobiernos Locales..."

LEY N° 23552, ESTABLECE EL IMPUESTO AL VALOR DEL PATRIMONIO PREDIAL QUE GRAVARÁ EL VALOR DE LOS PREDIOS URBANOS Y RÚSTICOS

Artículo 15º.- "Se encuentran inafectos al impuesto los predios de propiedad de:

- a) Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas, Gobiernos Locales y Regionales...".

DECRETO LEGISLATIVO N° 303, DECRETO LEGISLATIVO SOBRE NUEVA LEY DE IMPUESTO DE ALCABALA

Artículo 4º.- "No son sujetos pasivos del Impuesto:

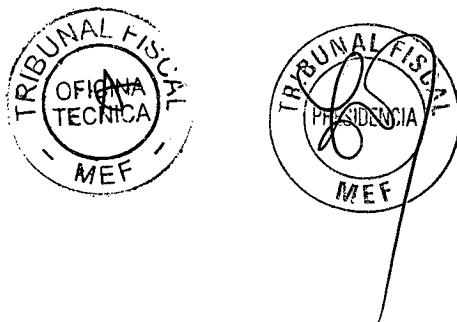
- a) El Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades;
- b) Las Instituciones Públicas;
- c) Los Gobiernos Extranjeros;
- d) Los Organismos Internacionales;
- e) Las Universidades y los Centros Educativos y Culturales".

LEY N° 23724, ESTABLECEN NORMAS RELATIVAS AL FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo 19º.- "Créase, a partir de 1984, un impuesto de periodicidad anual, pagadero trimestralmente, que grava a los propietarios de vehículos fabricados en el país o importados, a partir de enero de 1980, el que se aplicará durante los cinco primeros años para las Categorías A1, A2, A3 y C, y de siete años para la Categoría A4, con las tasas siguientes....".

DECRETO SUPREMO N° 278-84-EFC

Artículo 2.- "Precísase que los vehículos fabricados en el país o importados a partir del 1 de enero de 1980, de propiedad del Gobierno Central, Instituciones Públicas, Gobiernos Locales, Beneficencias Públicas y del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú, no se encuentran afectos al impuesto creado por el artículo 19 de la Ley 23724".



DECRETO SUPREMO N° 156-2004-EF, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

ARTÍCULO 8°.- "El Impuesto Predial es de periodicidad anual y grava el valor de los predios urbanos y rústicos..."

ARTÍCULO 9°.- "Son sujetos pasivos en calidad de contribuyentes, las personas naturales o jurídicas propietarias de los predios, cualquiera sea su naturaleza...".

ARTÍCULO 17°

"Están inafectos al pago del impuesto los predios de propiedad de:

- a) El gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales ...".

ARTÍCULO 21°.- "El Impuesto de Alcabala es de realización inmediata y grava las transferencias de propiedad de bienes inmuebles urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio; de acuerdo a lo que establezca el reglamento".

ARTÍCULO 23°.- "Es sujeto pasivo en calidad de contribuyente, el comprador o adquirente del inmueble".

ARTÍCULO 28°.- "Se encuentran inafectos al pago del impuesto, la adquisición de propiedad inmobiliaria que efectúe las siguientes entidades:

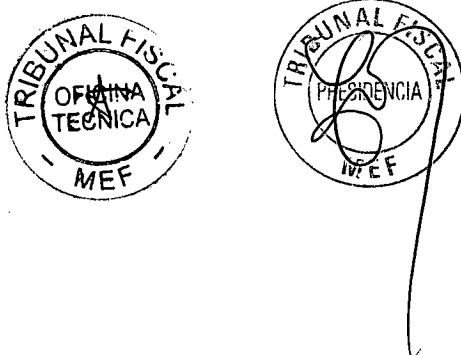
- a) El Gobierno Central, las Regiones y las Municipalidades...".

ARTÍCULO 30°.- "El Impuesto al Patrimonio Vehicular, de periodicidad anual, grava la propiedad de los vehículos, automóviles, camionetas, station wagons, camiones, buses y ómnibus, con una antigüedad no mayor de tres (3) años. Dicho plazo se computará a partir de la primera inscripción en el Registro de Propiedad Vehicular".

ARTÍCULO 31°.- "Son sujetos pasivos, en calidad de contribuyentes, las personas naturales o jurídicas propietarias de los vehículos señalados en el artículo anterior ...".

ARTÍCULO 37°.- "Se encuentran inafectos al pago del impuesto, la propiedad vehicular de las siguientes entidades:

- a) El Gobierno Central, las Regiones y las Municipalidades...".



ANEXO II ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL (RTF) EN LAS QUE SE SEÑALA QUE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS NO FORMAN PARTE DEL GOBIERNO CENTRAL.

RTF N° 04161-5-2002 (24-07-2002)

"Tipo de entidad que es el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú – IRTP:

Respecto del primer punto, el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú - IRTP (en adelante IRTP) fue creado mediante el Decreto Legislativo N° 829, publicado el 9 de julio de 1996 en el diario oficial "El Peruano", cuyo artículo 1º indica que su finalidad es ejecutar actividades y acciones a nivel nacional de difusión de contenidos educativos, informativos, culturales y de esparcimiento.

El artículo 3º del Decreto Legislativo N° 829 y el artículo 2º del Decreto Supremo N° 006-96-ED que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del IRTP, señalaron que dicho instituto constitúa un programa presupuestal del pliego Ministerio de Educación, es decir, formaba parte de la estructura orgánica del mencionado ministerio.

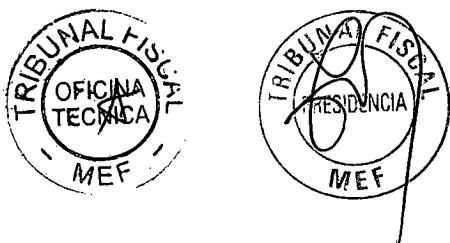
De otro lado, el artículo 1º del Decreto de Urgencia N° 053-97 publicado el 10 de junio de 1997 en el diario oficial "El Peruano", estableció que a partir del 1 de julio de 1997 el IRTP se encontraba comprendido dentro de la sección segunda, correspondiente a las instancias descentralizadas del presupuesto del sector público para 1997.

Dicha disposición legal fue complementada por el artículo 1º del Decreto Supremo N° 003-97-ED, publicado el 19 de julio de 1997, que modificó el artículo 2º del Decreto Supremo N° 006-96-ED (anteriormente citado) en el sentido que el IRTP es un organismo público descentralizado del Sector Educación que goza de personería jurídica de derecho público interno, autonomía administrativa, económica y financiera con sujeción a las políticas y planes operativos aprobados por el Ministerio de Educación.

Cabe precisar que a través del Decreto Supremo N° 056-2001-EF, publicado el 19 de julio de 2001, se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del IRTP derogándose los Decretos Supremos N°s 006-96-ED y 003-97-ED, no obstante lo cual el artículo 2º de la primera de las normas indicadas mantuvo inalterable la condición de organismo público descentralizado reconocida al recurrente por el artículo 1º del Decreto Supremo N° 003-97-ED.

De las normas citadas se desprende que hasta el 30 de junio de 1997 el IRTP formaba del Ministerio de Educación y que a partir del 1 de julio de 1997 se constituye como un organismo público descentralizado, por lo que se debe analizar si al tener dicha calidad le corresponde la inafectación establecida en el literal a) del artículo 17º del Decreto Legislativo N° 776.

Para ello resulta necesario delimitar el contenido de los conceptos organismo público descentralizado e institución pública descentralizada, y su relación con el gobierno central.



Organismo público descentralizado e institución pública descentralizada:

Doctrinariamente, el concepto de organismo público descentralizado se encuentra vinculado al proceso de descentralización funcional o administrativa llevada a cabo al interior de la administración pública, que consiste en una técnica organizativa que tiene la finalidad de crear organizaciones especializadas, formal y jurídicamente autónomas, dotadas de personalidad jurídica distintas de la administración pública matriz⁵⁰.

Producto de la descentralización funcional de la administración pública surgen los organismos públicos descentralizados que se agrupan en: i) instituciones públicas descentralizadas y ii) empresas estatales⁵¹. Las primeras, son personas jurídicas destinadas por la ley para cumplir funciones sociales, educativas, culturales, científicas, administrativas, entre otras, que se configuran como un centro de imputación de relaciones jurídicas, al tener una personalidad jurídica separada de la personalidad de la administración matriz.

En razón del fin para el que son creados dichos organismos públicos se mantienen bajo el control de la administración pública matriz, control que se manifiesta por su adscripción a la administración estatal a través de un ministerio concreto. Cabe precisar que esta adscripción no implica una relación de dependencia jerárquica, sino una relación de dirección⁵².

A su vez, la personificación de estos organismos supone el reconocimiento formal de su capacidad patrimonial, y como consecuencia de ello la imputación directa al mismo de sus ingresos y sus gastos, lo que le genera autonomía financiera.

De lo expuesto se concluye que los organismos públicos descentralizados son el género, y que las instituciones públicas descentralizadas son una sub clasificación de este concepto, conjuntamente con las empresas estatales.

Gobierno central y organismo público descentralizado:

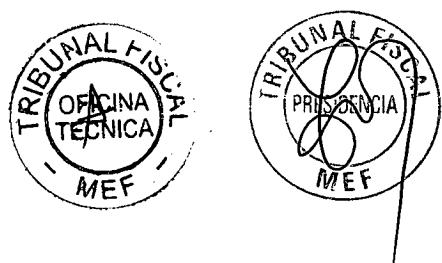
La noción de "gobierno" responde a una definición de carácter político, vinculada con el orden, régimen o sistema para regir la nación⁵³. Al respecto, el artículo 189º de la Constitución Política vigente señala que "el territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada".

⁵⁰ PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo*. Tomo II: Organización y empleo público. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992, p.30. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de derecho administrativo*. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 2000, p. 398.

⁵¹ Un organismo es por definición un conjunto de órganos, oficinas, dependencias que forman parte de un cuerpo o institución, que goza de personalidad jurídica de derecho público interno, de ahí que tanto las instituciones públicas descentralizadas como las empresas respondan a su vez a esta definición. Esta definición es recogida por: BACACORZO, Gustavo. *Tratado de Derecho Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica, 1998, p. 142.

⁵² En este sentido se pronuncia Eduardo García de Enterría al referirse a los organismos autónomos, término utilizado en la legislación española para referirse a los entes que hemos definido como organismos públicos descentralizados. Al respecto, revisar GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de derecho administrativo*. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 2000, p. 409, 412 a 413.

⁵³ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Tomo IV, Argentina: Editorial Heliasta, 1989, p. 181.



En este sentido, de acuerdo con lo establecido por nuestra Carta Magna, el gobierno se ejerce de manera descentralizada a nivel del gobierno central, regional y local, por lo que estos tres conceptos responden al proceso de descentralización territorial del poder, donde el gobierno central es aquél que se ejerce a nivel de toda la nación por las entidades previstas en la Constitución y para los asuntos que son de su competencia.

Ahora bien, en cada uno de estos niveles de descentralización del poder se ubica la administración pública, ya sea del gobierno central, del gobierno local o del gobierno regional⁵⁴.

Es en este otro escenario, el de las administraciones públicas existentes al interior de cada gobierno, que se produce el proceso de descentralización funcional o administrativa, y por lo tanto se explica el concepto de organismos públicos descentralizados.

De esta manera, conceptualmente los organismos públicos descentralizados -y como parte de ellos las instituciones públicas descentralizadas- responden a una definición administrativa, mientras que la noción de gobierno central responde a una definición política. Por ello, si bien todas las instituciones públicas descentralizadas forman parte de la organización administrativa existente en alguno de los tres ámbitos de gobierno, al interior de dicha organización se diferencian de la administración pública matriz, pues tienen personalidades jurídicas diferentes y autonomía financiera, no obstante encontrarse bajo su dirección.

Análisis de las definiciones de "gobierno central", "organismos público descentralizado" e "institución pública descentralizada" utilizada por el legislador:

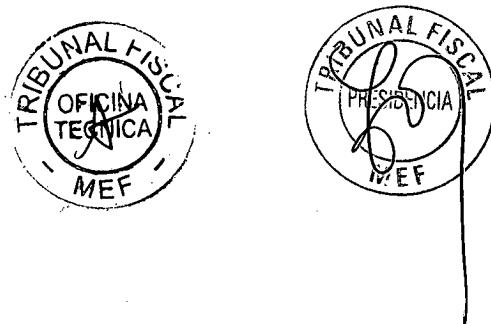
Al analizar la acepción dada en nuestra legislación a estos términos, se concluye que no existe un uso unívoco, claro y acorde con el significado desarrollado por la doctrina, como veremos a continuación.

En efecto, se aprecia que algunas veces se ha usado el término "gobierno central" en su acepción política y otras para denominar al conjunto de órganos de la administración pública a través de los cuales se cumplen las funciones del gobierno nacional que no han sido descentralizadas administrativamente.

Así, la Ley N° 26922, Ley Marco de Descentralización publicada el 3 de diciembre de 1998, en su artículo 5º subtitulado "De la organización del Gobierno Central" consagra que las normas de organización del poder ejecutivo, de los ministerios y de los organismos públicos descentralizados, establecen su organización y funciones tomando en cuenta la organización y competencias de las instancias descentralizadas.

Esta norma en el artículo 2º define a la instancia descentralizada como la persona jurídica de derecho público que ejerce competencias de ámbito territorial y funcional con la autonomía que le confiere la Constitución y la ley, como son las municipalidades y las regiones. A su vez, define al

⁵⁴ En el mismo sentido véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de derecho administrativo. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 2000, p.38.



organismo público descentralizado como la persona jurídica de derecho público que ejerce competencias sectoriales con los grados de autonomía que le confiere la ley.

Se aprecia que con el término *instancia descentralizada* se alude al proceso de descentralización territorial del poder, mientras que con el término *organismo público descentralizado*, al proceso de descentralización funcional o administrativa que se realiza al interior de las administraciones públicas. Por ello se incluye como parte del presupuesto del gobierno central -entendido en su definición política- a los organismos públicos descentralizados que ejercen competencias sectoriales y por ello están adscritos a alguno de los ministerios.

Estas definiciones responden a los conceptos recogidos por la doctrina y que han sido desarrollados en los párrafos precedentes.

En el mismo sentido se encuentra la definición recogida por el Decreto Legislativo N° 560, Ley del Poder Ejecutivo, publicado el 29 de marzo de 1990, que en el segundo párrafo del artículo 19º señala que a los ministerios les corresponde dictar las normas sectoriales de alcance nacional en los asuntos de su competencia, y prestar, a través de los organismos públicos descentralizados que se reservan expresamente al nivel central de Gobierno, bienes y servicios sectoriales, así como supervisar y evaluar la ejecución de las políticas sectoriales.

A su vez, la quinta disposición complementaria del Decreto Supremo N° 130-2001-EF, publicado el 4 de julio de 2001, establece que los organismos públicos e instituciones públicas descentralizadas integran el gobierno central por lo que sus bienes son de propiedad estatal.

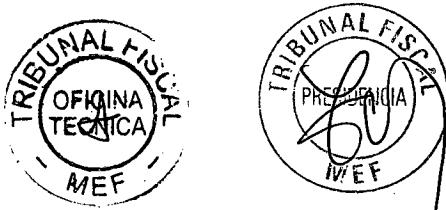
Como se observa, en estas normas se utiliza el término *gobierno central* en su acepción política, indicando que existen organismos públicos descentralizados que están reservados al nivel central de gobierno, es decir, que pertenecen al gobierno central.

Pero también se suele utilizar el término "gobierno central" no en su acepción política, sino para hacer referencia a la administración pública matriz existente al interior de este ámbito de gobierno, es decir aquélla que constituye una persona jurídica diferente a todos los entes creados con motivo de la descentralización administrativa. De otro lado, se emplea indistintamente para referirse a entes similares los términos "institución pública descentralizada" y "organismo público descentralizado".

Por ejemplo, el artículo 77º de la Constitución Política del Perú de 1993 menciona que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: *gobierno central e instancias descentralizadas*.

Sobre el particular, la Ley N° 26199, Ley Marco del Proceso Presupuestario para el Sector Público, publicada el 18 de junio de 1993, en su artículo 5º estableció que el presupuesto del sector público comprendía los niveles de volumen, pliegos, programas, subprogramas, actividades y proyecto, definiendo al volumen como un conjunto de pliegos presupuestarios agrupados con criterio de competencia funcional o en razón de la organización institucional del Estado.

El literal a) del artículo 7º de esta ley dispuso que el volumen 01, referente a los organismos del gobierno central, comprendían los pliegos presupuestarios representativos de los poderes del



Estado y de organismos autónomos del gobierno central, mientras que el literal f) de dicho artículo precisaba que el volumen 06, relativo a las instituciones públicas descentralizadas y sociedades de beneficencia pública, comprendía los pliegos presupuestarios de estas entidades.

Esta norma fue derogada por la segunda disposición final de la Ley N° 26703, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, publicada el 10 de diciembre de 1996, cuyo artículo 24° indica que de acuerdo con lo establecido por el artículo 77° de la Constitución Política del Perú se considera:

- i) *Gobierno central: pliegos presupuestarios representativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como al Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Tribunal Constitucional.*
- ii) *Instancias descentralizadas: pliegos presupuestarios correspondientes a los niveles de gobierno regional, local, las instituciones públicas descentralizadas, los organismos públicos descentralizados autónomos, sociedad de beneficencia pública y demás entidades del Sector Público.*

De las normas expuestas se advierte que tanto la Constitución Política del Perú como las normas presupuestales realizan una distinción entre el gobierno central y las instancias descentralizadas, y que a diferencia de la Ley Marco de Descentralización, incluye dentro del término “instancia descentralizada” a los entes que surgen no sólo a partir de un proceso de descentralización territorial del poder, sino también a partir del proceso de descentralización funcional o administrativa que opera sólo en el nivel de la administración pública.

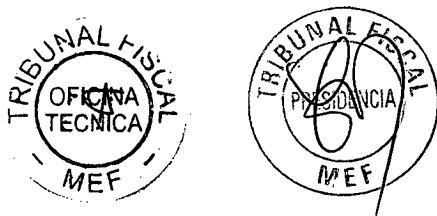
*Como se observa a nivel legislativo, salvo algunas excepciones, no se ha mantenido un uso de la terminología acorde con el desarrollo doctrinario, pero siempre que se ha diferenciado el término *gobierno central* de organismo público descentralizado, o *institución pública descentralizada*, se ha hecho a partir de una definición no política del término *gobierno central*. Entonces, sólo a partir de asimilar el término “gobierno central” a la administración pública matriz de esta instancia política es que se puede diferenciar con claridad a los organismos públicos descentralizados.*

Antecedentes normativos del literal a) del artículo 17° del Decreto Legislativo N° 776:

Los antecedentes normativos de la citada norma, se encuentran en el Decreto Ley N° 19654, vigente desde el 1 de enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1982 y en la Ley N° 23552, vigente desde el 1 de enero de 1983 hasta el 31 de diciembre de 1993.

El Título II del Decreto Ley N° 19654 contenía las normas del Impuesto al Patrimonio Predial no Empresarial, tributo que gravaba la propiedad de predios no incluidos en el activo de empresas. En el literal a) del artículo 25° de dicha norma se dispuso que se encontraban exonerados del impuesto, los predios de propiedad del gobierno central, instituciones públicas descentralizadas⁵⁵, gobiernos locales y regionales.

⁵⁵ Cabe precisar que si bien a partir del artículo 4° del Decreto Legislativo N° 356 y el artículo 1° de la Ley N° 27067 se puede considerar a las sociedades de beneficencia y al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como instituciones públicas descentralizadas, la inafectación del impuesto a éstas se regula de manera separada en los



Posteriormente, mediante la Ley N° 23552 se reemplazó el Impuesto al Patrimonio Predial no Empresarial por el Impuesto al Valor del Patrimonio Predial, el cual gravaba la propiedad de los predios en general, se encontraran o no incluidos en el activo de las empresas. El literal a) del artículo 15º de esta ley, señalaba que no estaban afectos al impuesto, los predios de propiedad del gobierno central, instituciones públicas descentralizadas, gobiernos locales y regionales.

Cabe precisar que dado que el legislador muchas veces utilizó indistintamente el término "institución pública descentralizada" u "organismo público descentralizado", la exoneración e inafectación reguladas en estas normas serían de aplicación a aquellas entidades que siendo definidas por la ley como organismos públicos descentralizados, a su vez encajen en el concepto de institución pública descentralizada, pues en caso contrario constituirían empresas públicas, a quienes no se les incluyó dentro del beneficio.

Como se puede apreciar, las mencionadas normas para efectos de la exoneración o inafectación del respectivo impuesto, diferenciaban a las instituciones públicas descentralizadas del gobierno central, regional y local, otorgándoles a ambos el beneficio tributario.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776 vigente desde el 1 de enero de 1994, el literal a) de su artículo 17º sólo considera la aplicación de la inafectación del Impuesto Predial a los predios del gobierno central, las regiones y las municipalidades, omitiendo toda mención a las instituciones públicas descentralizadas, lo que evidenciaría una intención de modificar el tratamiento que con anterioridad se venía otorgando a estas entidades en materia del impuesto sobre la propiedad predial.

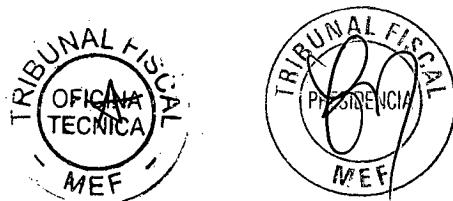
Conclusiones:

En mérito a una interpretación histórica de las normas se puede concluir que la falta de inclusión de una mención a las instituciones públicas descentralizadas en el literal a) del artículo 17º citado tuvo la finalidad de excluir de los alcances de la inafectación regulada en dicha disposición a los predios de propiedad de éstas entidades.

Tal conclusión resulta corroborada si se tiene en cuenta que sólo es razonable comparar dos términos, como es el caso de "gobierno central" e "institución pública descentralizada", en tanto sea posible situarlos bajo una misma perspectiva, ya sea política o administrativa. En ese sentido, no resulta lógico pretender realizar una comparación o diferenciación analítica entre la noción política de "gobierno central" y la noción administrativa del término "instituciones públicas descentralizadas". Por el contrario, esta diferenciación sí tiene sustento en la medida que se realice sobre la base del proceso de descentralización administrativa realizada por la administración pública de cada uno de los ámbitos de gobierno, ya que sólo desde esta perspectiva encuentra sustento hablar de una administración matriz del gobierno central en contraposición a las instituciones públicas descentralizadas.

Según se indicó, la descentralización funcional que origina la creación de los organismos públicos descentralizados a nivel nacional, dota a éstos de una personalidad jurídica distinta de la

numerales 1) y 3) del literal I) del artículo 17º, pues existe un límite a la inafectación, consistente en que los predios no produzcan renta y estén dedicados a cumplir sus fines específicos.



correspondiente a la administración pública matriz del gobierno central, manteniéndose la característica esencial de dichos organismos, esto es, su autonomía jurídica, administrativa, económica y financiera.

Precisamente esta línea de análisis guarda coherencia con los antecedentes normativos del literal a) del artículo 17º del Decreto Legislativo N° 776, que diferenciaron entre gobierno central (administración matriz del gobierno central) e institución pública descentralizada, entes que al gozar de autonomía financiera y, como tales, con capacidad para responder al pago de los impuestos con sus recursos propios, no fueron considerados por el legislador dentro de los supuestos de inafectación.

Por las razones expuestas, se concluye que el recurrente, en su calidad de organismo público descentralizado, no puede considerarse parte integrante del “gobierno central”, entendido como administración pública matriz del gobierno central, para efectos de la aplicación del Impuesto Predial, por lo que en los períodos acotados sus predios sí estaban gravados con el Impuesto Predial”.

