



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0012-2003-AI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al 1 de diciembre de 2003, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión de pleno jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Gobierno Regional de Tacna contra la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ley N.º 27825.

ANTECEDENTES

El demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ley N.º 27825, que establece la elaboración de una nueva distribución porcentual del Arancel Especial aplicable a las importaciones de bienes que tienen como punto de destino la Región Tacna, alegando que ella contraviene los artículos 192º y 193º de la Constitución. Manifiesta que ZOFRATACNA tiene como área de constitución y funcionamiento únicamente la Región Tacna, y no los puertos de Ilo y Matarani, los cuales tan sólo permiten el ingreso y la salida de mercaderías, razón por la cual la administración y distribución del arancel aplicable a la importación de bienes que deban comercializarse en la Zona Comercial de Tacna, son competencias de la Región Tacna. Refiere que la creación de ZOFRATACNA tiene por propósito el desarrollo exclusivo de la Región Tacna, no siendo objeto de la misma el favorecimiento a otras regiones; que la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales –Ley N.º 27867– implica la derogación de la disposición impugnada; y que, dado que la recaudación del Arancel Especial obtenido bajo el régimen de ZOFRATACNA, tiene su origen en la Región Tacna, resultan irrelevantes los lugares por los que ingresa la mercadería, pues ésta necesariamente debe tener como punto de destino la Región Tacna. Finalmente, sostiene que si bien el inciso 20 del artículo 118º de la Constitución dispone que es el Presidente de la República quien regula las tarifas arancelarias, ello no implica que la distribución de lo recaudado por su aplicación sea también función del Ejecutivo.

El apoderado del Congreso de la República contesta la demanda manifestando que el 17% del 98% del monto recaudado por concepto del Arancel Especial le ha correspondido a Ilo desde 1992, en virtud del Decreto Supremo N.º 003-92-ICTI-DM, manteniéndose ello hasta la actualidad, conforme a lo previsto en el Decreto Supremo N.º 021-2003-MINCETUR. Afirma que del monto recaudado por la aplicación del Arancel Especial le corresponde al Gobierno Regional de Tacna únicamente los recursos expresamente transferidos a éste por el Estado, y que por ello no debe entenderse como un bien o renta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propio de la Región Tacna, que el demandante se equivoca al considerar que son bienes y rentas de los gobiernos regionales todos los que son producidos o generados en la región; que los tributos que tenga la región a su cargo serán los que tengan tal condición de acuerdo con la futura Ley de Descentralización Fiscal; que las políticas de distribución de la riqueza dirigidas por el Gobierno Central no deben quedar libradas, exclusivamente, a la voluntad de una región, sino que deben estar basadas en los intereses generales de la nación; que los poderes Legislativo y Ejecutivo han considerado no sólo los principios de equidad y solidaridad al momento de la planificación de las políticas de asignación de recursos y ejecución del gasto público, sino también el principio de eficiencia para potenciar, desde una perspectiva geopolítica, el desarrollo económico de la región sur del país, con miras a hacerla más competitiva frente a la región comercial de Chile; agregando que, si bien la Constitución no autoriza expresamente al Ejecutivo la distribución de los montos recaudados por la aplicación de aranceles, tampoco se lo prohíbe. Alega que el espíritu de la Ley de ZOFRATACNA no es beneficiar exclusivamente a la población de Tacna, sino a toda la región sur del país.

FUNDAMENTOS

1. El recurrente considera que la Segunda Disposición Transitoria de la Ley N.º 27825 es contraria a los artículos 192º y 193º de la Constitución, en tanto permite que se incluya al puerto de Ilo y al CETICOS Ilo en la distribución porcentual del Arancel Especial por la importación de mercaderías que ingresan a la Zona Comercial de Tacna. Entiende que la Región Tacna debe administrar y distribuir el monto total de la recaudación del referido arancel, afirmando que “la finalidad primordial de la creación de [...] ZOFRATACNA es contribuir al desarrollo exclusivo de la Región Tacna”.

§1. Estado unitario, descentralización y autonomía regional

2. El reconocimiento, respeto y promoción por parte del gobierno central de la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales, es consubstancial al principio reconocido en el artículo 43º de la Constitución, según el cual el gobierno es descentralizado.
3. Conforme lo estipula el artículo 188º de la Carta Fundamental, “[1] a descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país”. Y es justamente atendiendo al objetivo primordial del proceso descentralizador (el desarrollo integral del país) que es posible reconocer los límites del mismo y, por ende, del carácter autonómico de las distintas regiones.

El objetivo principal de dichos límites que, a su vez, actúa como principio informante de toda política descentralizadora, es el reconocimiento de la unicidad e indivisibilidad del Estado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, *Estado unitario e indivisible* de *gobierno descentralizado* no son, en absoluto, conceptos contrapuestos. Por el contrario, es la aplicación armónica de dichos principios la que permite al Estado cumplir con uno de sus deberes primordiales; a saber, “la promoción del desarrollo integral y equilibrado de la Nación” (artículo 44° de la Constitución).

4. Este Colegiado ya ha tenido oportunidad de precisar el contenido restringido que el concepto de autonomía implica. Así, en la sentencia recaída en el Exp. 0012-1996-AI/TC se estableció que “[l]a autonomía es capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste”.

§2. La política tributaria como competencia reservada al gobierno central

5. Esta conjunción ponderada entre homogeneidad y diversidad en la organización del Estado se proyecta hacia distintas materias particulares, entre las que destaca la materia económica. De este modo, aun cuando sea imprescindible reconocer ámbitos económicos de exclusiva competencia de las regiones –tales como la aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes y rentas, el fomento del financiamiento para la ejecución de proyectos de alcance regional, entre otros (artículo 192° de la Constitución)–, existen otras competencias que, con el propósito de evitar resultados disfuncionales o desintegradores, quedan reservadas al Gobierno Central. Tal es el caso de la creación y supervisión de la política tributaria.

En efecto, el artículo 74° de la Constitución establece que los tributos se crean, modifican o derogan exclusivamente por ley o decreto legislativo, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. En concordancia con ello, el inciso 20 del artículo 118° de la Norma Fundamental estipula que corresponde al Presidente de la República regular las tarifas arancelarias.

6. Aunque –tal como lo han advertido las partes– en ninguna de las disposiciones citadas se precisa que la potestad de regulación tributaria incluye la determinación del órgano público competente para distribuir los montos que se recauden como consecuencia de la aplicación de los tributos creados, este Colegiado considera que tal facultad se encuentra implícitamente incluida en la potestad de regulación tributaria, toda vez que una interpretación contraria supondría afirmar que no existe órgano titular de dicha facultad, quedando abierta la posibilidad de que cualquier órgano público se arrogue la función distributiva del tributo.

En consecuencia, debe quedar claro que los poderes Legislativo y Ejecutivo están facultados para, vía ley o decreto legislativo, respectivamente, determinar la distribución del tributo o, en su caso, delegar dicha facultad en algún otro órgano público, que, desde luego, podría ser uno de los órganos de gobierno de las regiones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Claro está que, en el caso de los aranceles o tasas, tal facultad, para determinar su distribución o para delegar tal potestad, queda reservada al Poder Ejecutivo, vía decreto supremo.

7. Lo expuesto hasta el momento es plenamente compatible con lo previsto por el inciso 3 del artículo 192° de la Constitución, en concordancia con lo establecido en su inciso 3, artículo 193°, los cuales establecen que los gobiernos regionales pueden administrar tributos, siempre que hayan sido creados por ley a su favor. En interpretación sistemática con el artículo 74° de la Constitución, debe entenderse que, tratándose de aranceles o tasas, la creación de éstos a favor de las regiones puede realizarse a través de decretos supremos.

En buena cuenta, un gobierno regional sólo puede administrar un tributo y, consecuentemente, determinar su distribución, siempre que haya sido investido de tal facultad por el Congreso de la República, vía ley, o por el Poder Ejecutivo, vía decreto legislativo o decreto supremo, en este último caso, siempre que se trate de aranceles o tasas.

8. Debe precisarse que la Ley de Bases de la Descentralización N.° 27783, en su artículo 38.1, ha previsto que el Poder Ejecutivo, en el marco de la reforma tributaria y la política de descentralización fiscal, propondrá al Congreso, para su aprobación, los tributos regionales cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales. Dichos “tributos regionales” se encontrarán previstos en la futura Ley de Descentralización Fiscal.
9. Así, las cosas, debe desestimarse la alegación del recurrente, según la cual, dado que el Arancel Especial a que hace alusión el artículo 18° de la Ley N.° 27688, recae sobre la importación de mercaderías que necesariamente tienen como punto de destino final la Zona Comercial de Tacna, corresponde a la Región Tacna la administración y distribución del monto total generado por el cobro del referido arancel. En primer término, porque el recurrente se equivoca al asumir que los criterios de índole territorial o geográfico resultan determinantes para que se le asigne la administración de un tributo, toda vez que, según ha quedado dicho, el factor principal que debe ser tomado en cuenta por el Gobierno Central para la asignación de tributos a los órganos descentralizados es el desarrollo integral y equilibrado de la nación.

En segundo lugar, y fundamentalmente, porque no existe decreto supremo alguno que haya delegado al Gobierno Regional de Tacna la facultad de administrar la totalidad del monto recaudado por la aplicación del Arancel Especial.

En efecto, el artículo 19° de la Ley N.° 27688, en estricta observancia del artículo 74° de la Constitución, estipuló que “[p]or decreto supremo [...] se establecerá el porcentaje del Arancel Especial, su distribución y la relación de bienes susceptibles de ser



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comercializados en la Zona Comercial de Tacna”. En aplicación de dicho artículo, con fecha 3 de septiembre de 2003, se publicó el Decreto Supremo N.º 021-2003-MINCETUR, el cual asigna el 2% de lo recaudado al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Del restante 98%, un 7% es asignado al Gobierno Regional de Tacna, un 39% al Proyecto Especial Tacna-Pet, un 7% al Concejo Provincial de Tacna, un 3% al Concejo Distrital del Alto de la Alianza, un 27% al Comité de Administración ZOFRATACNA, un 12% a la entidad administradora del Puerto de Ilo y un 5% a la Entidad Administradora de CETICOS Ilo.

Así, se evidencia un adecuado equilibrio en la asignación de los porcentajes del monto recaudado por la aplicación del Arancel Especial. De ahí que dicha distribución resulte razonable y, en tal medida, acorde con el proceso de descentralización previsto en el artículo 188º de la Constitución, el cual, por lo demás, tal como lo establece la misma norma, debe realizarse de manera gradual y progresiva.

§3. Los principios de solidaridad y de colaboración en el proceso de descentralización

10. Finalmente, el demandante sostiene que la administración exclusiva del Arancel Especial por parte del Gobierno Regional de Tacna surge del tenor del artículo 1º de la Ley N.º 27688, el cual declara de interés nacional el desarrollo de la Zona Franca de Tacna, con la finalidad de contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible del departamento de Tacna.
11. Empero, una cosa es que el desarrollo de la Zona Franca de Tacna, con las inversiones privadas, el desarrollo comercial y, principalmente, las exoneraciones tributarias que ello supone, tenga por finalidad contribuir al desarrollo del departamento tacneño, y otra muy distinta, que de ello se colija la potestad “exclusiva” del Gobierno Regional de Tacna en la administración del Arancel Especial sobre la importación de bienes que tengan dicho destino.

Esta última percepción es contraria al principio de solidaridad y colaboración que debe inspirar todo proceso descentralizador, y que se encuentra implícito en el artículo 188º de la Constitución.

El Tribunal Constitucional español, en criterio aplicable *mutatis mutandis* a la presente causa, ha manifestado que el principio de solidaridad “no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las [...] regiones y la indisoluble unidad de la Nación. [...] [S]u salvaguardia se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio.” (STC 135/1992, FJ 7)

12. Dicho principio de solidaridad y colaboración, aplicado al caso, determina que el desarrollo de la Zona Comercial de Tacna, en la medida de lo posible, deba significar, a su vez, el progreso de otros gobiernos regionales, máxime si éstos coadyuvan en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

crecimiento económico de aquel núcleo comercial. Tal es el caso de los Gobiernos Regionales de Moquegua y Arequipa, los cuales, a través de sus puertos de Ilo y Matarani, respectivamente, contribuyen al ingreso de mercancías hacia el territorio del Gobierno Regional de Tacna, ya que éste no cuenta con puertos.

13. Tal como correctamente lo ha referido el apoderado del Congreso de la República, la creación de una zona franca en Tacna, esto es, de una parte del territorio nacional inafecta a los tributos aduaneros normales y sometida más bien a tributos excepcionalmente reducidos, antes que la potenciación de un gobierno regional en particular, tiene por propósito promover el desarrollo económico integral de la zona sur del país, haciéndola más competitiva frente a la región comercial de los países fronterizos. De ahí que los gobiernos regionales del sur deban atender este propósito en forma solidaria y colaboracionista, comprendiendo que el progreso de cada uno en este rubro, importa, por acción refleja, el progreso de los demás. Tal es, en general, la *ratio* solidaria que inspira el proceso de descentralización emprendido por el Estado y que el Tribunal Constitucional encuentra proyectado en la Ley N.º 27688 y su modificatoria, Ley N.º 27825.

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

FALLA

Declarando **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad contra la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ley N.º 27825. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
AGUIRRE ROCA
REVOREDO MARSANO
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 0012-2003-AI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

FUNDAMENTOS DE VOTO DE LA MAGISTRADA DELIA REVOREDO MARSANO

Aún cuando concuerdo con el fallo de la sentencia, con el debido respeto por la opinión de mis honorables colegas, discrepo de determinados aspectos expresados en los fundamentos Nos. 6 y 7, por las razones que a continuación expongo :

1. El segundo párrafo del fundamento N.º 6 concluye afirmando que “(...) *los Poderes Legislativo y Ejecutivo, son los facultados para, vía ley o decreto legislativo, respectivamente, determinar la distribución del tributo o, en su caso delegar dicha facultad en algún otro órgano público (...)*”. Por su parte, en el segundo párrafo del fundamento N.º 7, se afirma que “(...) *un gobierno regional sólo puede administrar un tributo, y, consecuentemente, determinar su distribución, siempre que haya sido investido de tal facultad por el Congreso de la República, vía ley, o por el Poder Ejecutivo, vía decreto legislativo o decreto supremo en el caso de aranceles o tasas*”.
2. Considero que tales aseveraciones parten de la errónea premisa de confundir la determinación del órgano (u órganos) beneficiario del tributo, es decir, aquél a favor del cual se ha creado, con la disposición, destino o distribución de éste.

En el artículo 74º de la Constitución queda claramente establecido que son los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los órganos estatales que, vía ley, decreto legislativo o decreto supremo (dependiendo del tributo de que se trate), están facultados para determinar qué órganos son los beneficiarios de la creación del tributo. Tal facultad es indelegable. Aún cuando conviene destacar que el propio artículo 74º de la Constitución otorga a los gobiernos locales la potestad de crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley.

Pero asunto sustancialmente distinto es la facultad de “distribuir” los montos recaudados como consecuencia de la aplicación del tributo a los contribuyentes. En tal supuesto salimos de la esfera tributaria para ingresar a un tema de manejo presupuestal o de hacienda, en el que los gobiernos regionales gozan de plena autonomía, pero no como consecuencia de alguna competencia delegada por los Poderes Legislativo o Ejecutivo, sino por imperio de la propia Carta Fundamental, cuando en el inciso 3 de su artículo 192º, concordante con el inciso 3 de su artículo 193º, establece que los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gobiernos regionales son competentes para administrar los tributos creados por ley a su favor. Entendiendo que el término “administración” implica no sólo las facultades de recaudación, determinación y sanción, sino también de distribución de lo recaudado, con sujeción a la norma presupuestal correspondiente.

Así, a manera de ejemplo, si un tributo es creado a favor de un solo órgano público, éste se encontrará facultado para administrar la totalidad de los montos recaudados como consecuencia de su aplicación. Mientras que si dicho tributo es creado a favor de distintos órganos, a cada uno de ellos corresponderá la administración del porcentaje previamente determinado por el Gobierno Central.

3. Por ello, y a modo de conclusión, considero que la Sentencia debió diferenciar claramente en los fundamentos Nos. 6 y 7, que cuando nos referimos al nivel de creación y determinación del beneficiario de un tributo, lógicamente debemos admitir que sólo están facultados para ello los Poderes Legislativo y Ejecutivo; sin embargo, una vez creado el tributo a favor de un órgano público (un gobierno regional para efectos del caso), corresponde a éste su distribución, en ejercicio de su autonomía y con sujeción a su presupuesto.

Sra.
REVOREDO MARSANO

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JAVIER ALVA ORLANDINI

No obstante concordar con los fundamentos y la parte resolutive de esta sentencia, y con la consideración de siempre a mis distinguidos colegas, estimo pertinente expresar lo siguiente:

Tacna es la ciudad precursora en la historia de los movimientos emancipadores en el Perú. En ella tuvieron lugar las primeras insurrecciones que tomaron las armas contra los realistas, entre ellas, las de Zela y Paillardelli.

La historia refleja que la guerra con Chile y sus trágicas consecuencias destacaron el protagonismo de los tacneños. El departamento de Tacna fue ocupado por los invasores del sur a partir de 1,884, merced al discutido Tratado de Ancón, habiendo, por cerca de 50 años, permanecido ocupado por fuerzas extranjeras que trataron de inculcar su nacionalidad a los peruanos residentes en dicha ciudad; sin embargo y pese a ello, primó la convicción nacional de incorporarse nuevamente a nuestro territorio, hecho que posibilitó que, tras ese cautiverio, Tacna volviera al seno de la Patria.

Tacna fue declarada "Heroica Ciudad" por el Congreso Constituyente el 21 de mayo de 1821, "por sus servicios distinguidos a la causa de la independencia, que han recomendado su patriotismo de un modo singular".

Estos hechos relevantes de nuestra historia republicana deben necesariamente ser considerados para poder alcanzar, de una manera equitativa y consecuente, el objetivo primordial del proceso de descentralización que se está forjando en nuestro país que, sin lugar a dudas, permitirá también el desarrollo integral y equilibrado que proclama el artículo 44° de la Constitución Política del Perú.

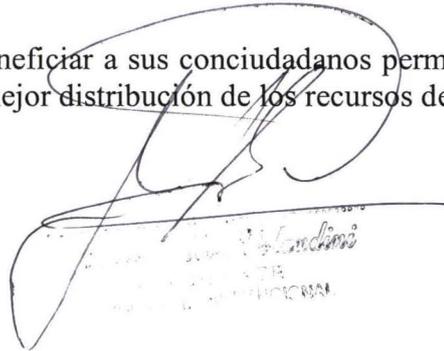
En tal sentido, si bien el proceso descentralizador debe tener límites debido a la unicidad e indivisibilidad del Estado, estos límites deben reparar en los hechos históricos de nuestra Nación para, de ese modo, fundamentándose en la justicia como uno de los deberes primordiales del Estado, garantizar la conciencia cívica e identidad de nuestros compatriotas.

Finalmente, como bien se señala en el Fundamento N.º 4º de la sentencia expedida en autos, la Ley N.º 27783, De Bases de la Descentralización, en su artículo 38.1, ya ha previsto que el Poder Ejecutivo, en el marco de su política de descentralización fiscal, proponga, para su aprobación por el Congreso de la República, los tributos regionales a incorporarse en la "Ley de Descentralización Fiscal", cuya recaudación y administración, será destinada a los propios gobiernos regionales, con la consecuente potestad de exclusividad que, en muchos casos, reclaman los gobiernos regionales o locales, estoy



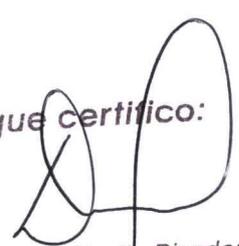
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguro con un afán y propósito de beneficiar a sus conciudadanos permitiendo el acceso a mayores niveles de desarrollo y una mejor distribución de los recursos del Estado.



Dr. Daniel Figallo Rivadeneira
SECRETARIO RELATOR (e)

Lo que certifico:



Dr. Daniel Figallo Rivadeneira
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP.N.º 0012-2003-AI/tc
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

FUNDAMENTO DEL VOTO DEL MAGISTRADO AGUIRRE ROCA

Sin disentir de la presente Sentencia, con el debido respeto por la opinión de mis distinguidos colegas, debo dejar constancia, sin embargo, de una pequeña discrepancia respecto del segundo párrafo de su FUNDAMENTO 7., pues, a mi criterio, los gobiernos regionales sí tienen pleno derecho para administrar y distribuir los tributos que les correspondan, a menos que, en el acto de su creación se impongan ya las fórmulas respectivas. En suma, el matiz de la discrepancia radica en que, a mi juicio, no es que requieran, los gobiernos regionales, para distribuir y administrar los tributos que les toquen, de especiales autorizaciones; sino, antes bien, que mientras no existan expresas limitaciones en contrario, ellos sí están facultados para hacerlo.

SR

M. Aguirre Roca
AGUIRRE ROCA

Lo que certifico:

[Firma]
Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)