



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Solicitud de opinión del Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, "Ley que dispone la exoneración del pago de tasas municipales a la población que no es beneficiaria de los servicios públicos de limpieza pública, servicio de parques y jardines y servicio de serenazgo".

Referencia : OFICIO N° 0632-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 22 de julio de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, "Ley que dispone la exoneración del pago de tasas municipales a la población que no es beneficiaria de los servicios públicos de limpieza pública, servicio de parques y jardines y servicio de serenazgo".

Al respecto, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, "Ley que dispone la exoneración del pago de tasas municipales a la población que no es beneficiaria de los servicios públicos de limpieza pública, servicio de parques y jardines y servicio de serenazgo", corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el congresista José León Luna Gálvez, integrante del Grupo Parlamentario Podemos Perú; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

¹ "Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley" (énfasis agregado).

- 2.2 A través del Oficio N° 0632-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efectos de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 Con Memorando N° D000838-2022-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Informe N° D000148-2022-PCM-SD de la Secretaría de Descentralización, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR.
- 2.4 Mediante el Oficio N° D006302-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que la opinión que emita sea remitida directamente a la Comisión de Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección"*.

Al amparo de dicho marco normativo, se precisa lo siguiente:

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, conforme a su artículo 1, establece lo siguiente:

"Artículo 1. Exoneración de cobro de tasas municipales

Las tasas municipales referidas al servicio de limpieza pública, servicio de parques y jardines y servicio de serenazgo, no serán aplicables a la población que reside en áreas donde no se presta el servicio de manera efectiva y regular".

- 3.3 Con el artículo 2 del Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, se propone dejar sin efecto *"la cobranza coactiva de deudas derivadas del incumplimiento de pago de los servicios a que se refiere el Artículo 1"*; y se señala que *"queda prohibida la aplicación de métodos de cobranza abusivos, de conformidad a lo establecido en los artículos 61° y 62° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor"*.
- 3.4 Por su parte, los artículos 3 y 4 del Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, establecen lo siguiente:

² **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

³ **Artículo 69.** Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos".

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

"Artículo 3. Reconocimiento de los montos pagados anticipadamente"

En el caso de los predios cuyas tasas, a las que se refiere la presente Ley, hayan sido pagadas anticipadamente, los titulares tienen derecho a la devolución de los montos pagados a partir de la vigencia de la presente Ley. Los Gobiernos Locales devolverán los montos indebidamente cobrados, en efectivo o mediante un documento con vigencia de un (1) año, que podrá ser utilizado por el titular, para otros pagos ante la misma municipalidad".

"Artículo 4. Determinación de las áreas donde se aplica la ley"

Para efectos de la aplicación de la presente Ley, los gobiernos locales, bajo responsabilidad y en el plazo improrrogable de sesenta (60) días calendario, contados a partir de su vigencia, publicarán en el diario de mayor circulación, en el portal web institucional y los medios de comunicación escritos, radiales y de televisión, las áreas donde se aplicará la presente Ley".

- 3.5 En el Análisis Costo – Beneficio de la Exposición de Motivos que sustenta la iniciativa legislativa se señala que *"La presente norma no genera costo alguno al erario nacional o a los gobiernos locales, por el contrario, con esta propuesta legislativa, de convertirse en Ley, el ordenamiento jurídico se alinea a lo dispuesto en el Código Tributario que dispone que las tasa son aplicables a servicio efectivamente brindados. En este caso, se trata de servicios no prestados a la población y que, por lo tanto, no generan gasto a los gobiernos locales".*

Opinión de la Secretaría de Descentralización (SD)

- 3.6 La Secretaría de Gestión Pública, mediante el Memorando N° D000838-2022-PCM-SD, remite el Informe N° D000148-2022-PCM-SD, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, conforme a lo siguiente:

"III. ANÁLISIS

(...)

Observaciones al Proyecto de Ley

5. De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, se advierten las siguientes observaciones:

- 5.1. Recordar que la Constitución Política, la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades reconocen la garantía constitucional de la autonomía de los gobiernos locales. Ello además ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional⁴, quien ha señalado que: *"(...) la consagración de la autonomía política, administrativa y económica (de los gobiernos locales) abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonormarse vía reglas dictadas por su órgano normativo; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender, y autogenerar recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución Política y de (la ley orgánica de Municipalidades)", sin romper el concepto unitario del Estado.*

Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 74 de la Constitución Política señala (...) que los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona; por otro lado, ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

A partir de ello, el artículo 60 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Tributación Municipal señala que, conforme a lo establecido por el numeral 4) del artículo 195º y por el artículo 74º de

⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 001-2016-AI. Fundamento Jurídico 22.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

la Constitución Política del Perú, las Municipalidades crean, modifican y suprimen Contribuciones o Tasas, y otorgan exoneraciones, dentro de los límites que fije la ley.

En ese mismo sentido, el TUO del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 133-2013- EF, en su Título Preliminar reconoce el "Principio de Legalidad - Reserva de la Ley", a través del cual se dispone que los Gobiernos Locales, mediante Ordenanza, pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la Ley.

Ahora bien, el numeral 9) del artículo 9 de la Ley N° 27972 señala que es atribución del Concejo Municipal crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a Ley; y los numerales 1) y 2) del artículo 69 dicha ley, establece que son rentas municipales los tributos creados por Ley a su favor, las Contribuciones, Tasas, Arbitrios, Licencias, Multas y Derechos, los cuales son creados por su Concejo Municipal y que constituyen sus ingresos propios.

Por último, el artículo 60° del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el Decreto Supremo N° 156-2004-EF, señala que la creación y modificación de tasas y contribuciones se aprueban por ordenanza (...).

De ese modo, a partir del marco normativo anteriormente expuesto, podemos afirmar que los gobiernos locales tienen autonomía para crear, modificar, suprimir y exonerar tributos vinculados, es decir, contribuciones y tasas (servicio de limpieza pública, servicio de parques y jardines y servicio de serenazgo) que administren dentro de su jurisdicción, para lo cual deberán tener en cuenta los límites señalados en las leyes.

(...)

A partir de ello, el Tribunal Constitucional⁵ también considera que los beneficios tributarios deben responder a políticas y objetivos concretos, justificando un trato excepcional a determinadas actividades o personas, las cuales, normalmente están obligadas a tributar. Asimismo, reafirma que el otorgamiento de un beneficio tributario no es ni puede ser enteramente discrecional, ya que podría devenir en arbitrario. Es imperativo, entonces, que un acto de este tipo se realice no sólo con observancia de los demás principios constitucionales tributarios, sino también que revestir las características de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Lo contrario podría llevar a supuestos de desigualdad injustificada, cuando no de discriminación, lo cual, de acuerdo con nuestra Constitución está proscrito.

De la revisión al Proyecto de Ley materia de análisis, no se advierte una adecuada justificación para regular supuestos de exoneraciones a las tasas y arbitrios municipales, los mismos que deberían responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, a fin de no afectar principios y valores constitucionales, así como la autonomía municipal, en la medida que se le está obligando a los gobiernos locales a implementar medidas relacionadas a la exoneración de tasas y arbitrios, lo cual disminuye la capacidad económica de los gobiernos locales, la misma que está afectada por los altos niveles de falta de pago de arbitrios y se ha agravado en un contexto de pandemia a consecuencia del COVID-19.

- 5.2. De otro lado, de la revisión a la exposición de motivos se advierte la necesidad de fortalecer el análisis costo-beneficio, toda vez que no se evidencia un adecuado análisis objetivo del efecto económico que dicha medida normativa tendría sobre la economía de los gobiernos locales. No basta indicar que la propuesta normativa no generará costo alguno al erario nacional ni de los gobiernos locales.

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley materia de análisis requiere ser revisado en su integralidad, a partir de las observaciones señaladas en el presente informe".

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 042-2004-AI. Fundamento Jurídico 14.

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa

- 3.7 El artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece que *"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa (...). Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado."*
- 3.8 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁶ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.
- 3.9 Además de ello, conforme al artículo 3 del precitado Reglamento, como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada, entre otros, por los mecanismos alternativos para su solución.
- 3.10 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75⁷ del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.
- 3.11 El Análisis Costo Beneficio (ACB) realiza *"(...) el análisis del impacto social, económico, institucional, político y ambiental de la norma propuesta en el dictamen, cuando corresponda. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia. Se debe evitar la frase genérica La presente ley no irroga gasto al Estado"*⁸. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general⁹.
- 3.12 En esa línea, el adecuado desarrollo del ACB debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"*¹⁰.
- 3.13 El análisis señalado es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, *"inflación legislativa"* o *"inflación normativa"*; que

⁶ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

⁷ Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales. (...)"

⁸ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 91 y 92.

⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

¹⁰ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

como bien ya ha señalado la doctrina, *"tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"*¹¹.

- 3.14 Considerando que el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, se encuentra referido a la exoneración de tasas municipales (por el servicio de limpieza pública, servicio de parques y jardines, y servicio de serenazgo), es oportuno referirme, preliminarmente, a la Norma II (ámbito de aplicación) del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, que establece lo siguiente respecto a las tasas:

"NORMA II: ÁMBITO DE APLICACIÓN

Este Código rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:

(...)

c) Tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

(...)

Las Tasas, entre otras, pueden ser:

1. Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
2. Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos
3. Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

(...)"

- 3.15 En el mismo sentido, el artículo 66 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, establece lo siguiente:

"Artículo 66.- *Las tasas municipales son los tributos creados por los Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las Municipalidades de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades.*

(...)"

(énfasis agregado)

- 3.16 Considerando el marco normativo antes expuesto, en la Exposición de Motivos no se ha justificado debidamente la necesidad de la aprobación del Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, respecto a la exoneración de tasas municipales en aquellos casos en que no se presta el servicio de manera efectiva y regular; toda vez que, conforme al marco normativo vigente, la tasa se cobra por la "prestación efectiva" de un servicio público; por lo que, el Proyecto de Ley, en ese extremo, carece de la debida justificación.
- 3.17 Asimismo, y de conformidad a lo señalado por la Secretaría de Descentralización, en la Exposición de Motivos que sustenta la iniciativa legislativa no se ha realizado un adecuado Análisis Costo Beneficio, en relación al impacto que tendrían las medidas en la economía de los gobiernos locales; por lo que, se considera que el Proyecto de Ley en ese extremo también carece de la debida justificación.

Respecto a la posible afectación a la autonomía de los gobiernos locales

- 3.18 El artículo 194 de la Constitución Política del Perú, referido a la autonomía de las municipalidades provinciales y distritales, establece lo siguiente:

¹¹ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

"ARTÍCULO 194.- *Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. (...)"*

- 3.19 En ese marco, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; y que la autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.
- 3.20 Al respecto, el artículo 9 de la Ley de Bases de la Descentralización, establece que la autonomía política es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes; la autonomía administrativa es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad; y la autonomía económica es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto, y que su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.
- 3.21 Respecto a la autonomía política de los gobiernos locales, el artículo 74 de la Constitución Política del Perú establece la competencia de los gobiernos locales para exonerar de tasas¹² conforme a lo siguiente:

"Artículo 74.- (...)

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. (...)"

Específicamente, el numeral 4 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú establece que los gobiernos locales son competentes para *"crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley"*; habiéndose establecido en el artículo 40 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la norma con la que corresponde ejercer dicha competencia, conforme a lo siguiente:

"ARTÍCULO 40.- ORDENANZAS

Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley. (...)"

En el mismo sentido, el artículo 60 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, señala que *"Conforme a lo establecido por el numeral 4 del Artículo 195 y por el Artículo 74 de la Constitución*

¹² Siendo la tasa, conforme a lo previsto en la Norma II (ámbito de aplicación) del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario *"el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente"*; pudiendo ser: arbitrios, derechos y licencias.

Política del Perú, las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, y otorgan exoneraciones, dentro de los límites que fije la ley. En aplicación de lo dispuesto por la Constitución, se establece las siguientes normas generales: a) La creación y modificación de tasas y contribuciones se aprueban por Ordenanza, con los límites dispuestos por el presente Título; así como por lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades; y b) Para la supresión de tasas y contribuciones las Municipalidades no tienen ninguna limitación legal".

A su vez, la "Norma IV: Principio de Legalidad – Reserva de la Ley" del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario establece que "Los Gobiernos Locales, mediante Ordenanza, pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la Ley".

Considerando el marco normativo expuesto, y sin perjuicio de lo señalado en los numerales 3.14 al 3.16 del presente informe, cuando el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, propone exonerar a determinado grupo poblacional de tasas municipales (referidas al servicio de limpieza pública, servicio de parques y jardines, y servicio de serenazgo), se vulnera la autonomía que la Constitución Política del Perú ha previsto para los gobiernos locales. En ese sentido, la Secretaría de Descentralización ha afirmado que los gobiernos locales tienen autonomía para crear, modificar, suprimir y exonerar tributos (entre ellos, tasas por servicio de limpieza pública, servicio de parques y jardines y servicio de serenazgo) que administren dentro de su jurisdicción.

- 3.22 Respecto a la autonomía económica de los gobiernos locales, el artículo 196 de la Constitución Política del Perú, establece lo siguiente:

"Artículo 196.- Son bienes y rentas de las municipalidades:

(...)

3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley.

(...)".

En ese marco, el numeral 2 del artículo 69 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que son rentas municipales, "Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, multas y derechos creados por su concejo municipal, los que constituyen sus ingresos propios".

De acuerdo a ello, y según lo señalado por la Secretaría de Descentralización, se vulnera la autonomía de los gobiernos locales (en específico, su autonomía económica) cuando el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR obliga a los gobiernos locales a implementar medidas relacionadas a la exoneración de tasas, lo cual, disminuye su capacidad económica. Asimismo, se vulnera dicha autonomía cuando se deja sin efecto las cobranzas coactivas derivadas del incumplimiento de pagos, y se dispone que los gobiernos locales devuelvan montos pagados por tasas.

Respecto a la posible iniciativa de gasto

- 3.23 El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece, textualmente, lo siguiente:

*"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)"*

(Énfasis agregado).

- 3.24 Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

"Requisitos especiales"

Artículo 76. *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*

(...)

2. *Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:*

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** *Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)"*

(Énfasis agregado).

- 3.25 Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.
- 3.26 Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, al establecer que *"el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"*, significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el inciso 17 del artículo 118 de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".
- 3.27 Asimismo, el Tribunal Constitucional¹³ ha señalado lo siguiente:
- "(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".*
- 3.28 Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.
- 3.29 En ese marco, la Secretaría de Descentralización ha señalado que en el Análisis Costo - Beneficio de la Exposición de Motivos, no basta indicar que la propuesta normativa no generará costo alguno al erario nacional ni de los gobiernos locales. Más bien, se advierte que la medida de exoneración de tasas, recogida en el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, podría disminuir la capacidad económica de los gobiernos locales, al afectar sus ingresos propios; toda vez que, conforme a lo establecido en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Municipalidades, las tasas son rentas municipales.
- 3.30 Sin perjuicio de lo señalado, es importante mencionar que el Proyecto de Ley contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, establecida en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas¹⁴; motivo por el cual,

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

mediante el Oficio N° 006302-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al referido Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera no viable el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, "Ley que dispone la exoneración del pago de tasas municipales a la población que no es beneficiaria de los servicios públicos de limpieza pública, servicio de parques y jardines y servicio de serenazgo".
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio N° 006302-2022-PCM-SC, se trasladó a dicho Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República; precisando que, la opinión que emita sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe y el Informe N° D000148-2022-PCM-SD de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

¹⁴ "Artículo 5.- Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional. (...)".