

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de
Gobernanza TerritorialSecretaría de
Descentralización

"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 : **YURI ALEJANDRO CHESSMAN OLAECHEA**
SECRETARIO DE DESCENTRALIZACIÓN
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

De : **EDSON JENNS BERRIOS LLANCO**
CONSULTOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, Ley que dispone la exoneración del pago 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.

Fecha Elaboración: Lima, 30 de junio de 2022

Tengo a bien dirigirme a usted con el objeto de emitir opinión legal en relación al Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, Ley que dispone la exoneración del pago 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. Sobre el particular se debe manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante 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 opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N° 603/2021-CR, Ley que dispone la exoneración del pago 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 (en adelante Proyecto de Ley)
2. A través del Memorando N° D0001183-2022-PCM-OGAJ y otros, la Oficina General de Asesoría Jurídica reitera a la Secretaría de Descentralización emitir el informe de opinión técnica legal sobre el mencionado Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL

1. Constitución Política del Perú
2. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y sus modificatorias
3. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y sus modificatorias
4. Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF y sus modificatorias
5. Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF y sus modificatorias

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de
Gobernanza TerritorialSecretaría de
Descentralización

"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"

III. ANÁLISIS

Competencia de la Secretaría de Descentralización para emitir opinión técnica

1. De acuerdo a lo previsto en el literal m) del artículo 85 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM (en adelante, ROF), la Secretaría de Descentralización tiene dentro de sus funciones emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia. Conforme a ello, la formulación de opinión técnica requerida a la Secretaría de Descentralización respecto a los Proyectos de Ley, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia

Contenido del Proyecto de Ley

2. El Proyecto de Ley contiene cuatro (4) artículos, con el objeto de disponer 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 a la población que reside en áreas donde no se presta el servicio de manera efectiva y regular.

- La exoneración del cobro de tasas municipales (servicio de limpieza pública, servicio de parques y jardines y servicio de serenazgo).
- Se deje sin efecto la cobranza coactiva de deudas derivadas del incumplimiento del pago de referidas tasas municipales.
- La devolución de los montos pagados por las tasas municipales.
- Determinación de las áreas, por parte de los gobiernos locales, donde se aplicará la Ley.

3. Así, en el artículo 2 de la propuesta normativa se establece dejar sin efecto la cobranza coactiva de deudas derivadas del incumplimiento de pago de los servicios a que se refiere el artículo 1. Además, 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.

4. Finalmente, en el artículo 4 del Proyecto de Ley se indica que 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.

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 Constitucional¹, 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.

¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 001-2016-AI. Fundamento Jurídico 22



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización

*"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"*

Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 74 de la Constitución Política señala que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Además, se precisa 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 195° y por el artículo 74° de 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, siendo que en virtud del artículo 69°-A cada jurisdicción distrital o provincial debe aprobar las ordenanzas que las regulen a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior a su aprobación.

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.

Por su parte, el Tribunal Constitucional² ha sido enfático en señalar que el Estado, *"al establecer beneficios tributarios, no sólo rompe con la regla general al deber/obligación de las personas de contribuir al sostenimiento del gasto público, sino también, con la función constitucional de los tributos como es el permitir al Estado contar con los recursos económicos necesarios para cumplir, a través del gasto público, con los deberes de defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, así como promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44° de la Constitución). En tal sentido, de establecerse beneficios tributarios, sin observar el principio de legalidad y de reserva de ley, u obedeciendo a motivaciones que no son necesarias, objetivas y proporcionales, dichos beneficios pueden ser consideradas lesivos de los principios de universalidad e igualdad tributaria, representando auténticas violaciones constitucionales"*.

² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 042-2004-AI. Fundamento Jurídico 13.

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de
Gobernanza TerritorialSecretaría de
Descentralización

*"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 partir de ello, el Tribunal Constitucional³ 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.

V. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe técnico a la Oficina General de Asesoría Jurídica, a fin de responder el pedido de opinión solicitado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

EDSON JENNS BERRIOS LLANCO
CONSULTOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 042-2004-AI. Fundamento Jurídico 14.