

**UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**ESCUELA DE DERECHO**



**PROCEDIMIENTO GENERAL PARA LA RATIFICACIÓN DE UNA  
ORDENANZA MUNICIPAL DISTRITAL EN MATERIA TRIBUTARIA**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE  
ABOGADO**

**AUTOR**

**ANGELA DE LOS SANTOS CAMPOS AGUILAR**

**ASESOR**

**PERCY ORLANDO MOGOLLON PACHERRE**

<https://orcid.org/0000-0002-1360-2647>

**Chiclayo, 2021**

**PROCEDIMIENTO GENERAL PARA LA RATIFICACIÓN DE  
UNA ORDENANZA MUNICIPAL DISTRITAL EN MATERIA  
TRIBUTARIA**

PRESENTADA POR:

**ANGELA DE LOS SANTOS CAMPOS AGUILAR**

A la Facultad de Derecho de la  
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo  
para optar el título de

**ABOGADO**

APROBADA POR:

Cesar Augusto Chambergo Chaname

PRESIDENTE

Jéssica Inés Díaz Delgado

SECRETARIO

Percy Orlando Mogollon Pacherre

VOCAL

## **Dedicatoria**

### **A Dios**

El que siempre me demuestra su infinito amor. Todos mis logros son el resultado de su acompañamiento.

### **A mis padres**

Anyolina y Víctor, por estar siempre presentes. Son mi impulso en este largo camino llamado vida.

### **A mis hermanos**

Thiago y Andrea, para que sepan que todo esfuerzo tiene su recompensa.

### **A todos mis maestros**

Con el desempeño de su vocación forman parte de nuestro crecimiento personal y profesional.

### **A mi asesor**

Dr. Percy, por estar siempre presto a apoyarme y compartir sus vastos conocimientos. Por ser mi padre académico.

## **Agradecimientos**

Agradezco a Dios, por darme la fortaleza para seguir adelante. Gracias por hacer que encuentre en ti mi refugio.

A mis amados padres, Anyolina y Víctor, por su amor incondicional y por siempre creer en mí.

A mi asesor, por su paciencia, buen humor y gran apoyo.

A mis amigas; Karen, Ana Lucía y, en especial Massiel; quienes me animaron, apoyaron y confiaron en mí en todo momento. ¡Somos un lindo equipo!

## Índice

Resumen.....	10
Abstract.....	11
I. Introducción.....	12
II. Marco Teórico.....	14
2.1 CAPÍTULO I: Alcances de la Potestad Tributaria.....	14
2.1.1 Definición.....	14
2.1.2 Niveles de gobierno.....	16
2.1.3 Alcances de la potestad tributaria en los gobiernos locales.....	17
2.1.3.1 Nivel provincial.....	18
2.1.3.2 Nivel distrital.....	19
2.1.3.3 Centros poblados.....	21
2.1.4 Análisis del artículo 74 de la Constitución.....	23
2.1.5 Principios tributarios.....	25
2.1.5.1 Principios tributarios explícitos.....	26
2.1.5.1.1 Principio de legalidad tributaria y el de reserva de ley.....	26
2.1.5.1.2 Principio de igualdad.....	27
2.1.5.1.3 Principio de no confiscatoriedad.....	28
2.1.5.1.4 Respeto a los Derechos Humanos.....	29
2.1.5.1.5 Principio de irretroactividad en materia tributaria.....	30
2.1.5.2 Principios tributarios implícitos.....	30
2.1.5.2.1 Principio de capacidad contributiva.....	30
2.1.5.2.2 Principio del beneficio y costo del servicio.....	31
2.1.5.2.3 Principio de seguridad jurídica.....	31
2.1.5.2.4 Principio de predictibilidad.....	32
2.1.6 Artículo 40 de la ley orgánica de las municipalidades.....	33
2.2 CAPÍTULO II: La potestad tributaria de los gobiernos locales: Procedimiento de ratificación.....	35
2.2.1 La <i>ratio legis</i> o razón jurídica de la ratificación en materia tributaria de una Ordenanza Distrital por parte de la Municipalidad Provincial.....	35
2.2.2 Ordenanzas que establecen el procedimiento de ratificación en sus provincias.....	36
2.2.2.1 Ordenanza Nro. 010-2016-MPH del Gobierno Provincial de Huaral.....	36
Figura 1: Descripción del procedimiento de ratificación (Fuente: Elaboración propia).....	36
2.2.1.2 Ordenanza Nro. 2085 del Gobierno Provincial de Lima.....	40
2.2.1.3 Ordenanza Nro. 019-2014 Callao del Gobierno Provincial del Callao.....	47

2.2.2 Diferencias y semejanzas entre la Ordenanza Nro. 010-2016-MPH del Gobierno Provincial de Huaral, Ordenanza Nro. 2085 del Gobierno Provincial de Lima y la Ordenanza Nro. 019-2014 Callao del Gobierno Provincial del Callao .....	51
2.2.3 Alcances de la ratificación de la ordenanza distrital en materia tributaria.....	53
2.2.4 Estado de vulnerabilidad de las Municipalidades Distritales que no cuentan con un procedimiento para la ratificación de sus ordenanzas en materia tributaria.....	54
2.2.5 ¿La ratificación constituye la potestad del Gobierno Local Distrital? .....	56
2.3 CAPÍTULO III: propuesta de un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria.....	58
2.3.1 Cuestiones generales del procedimiento para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria .....	58
2.3.2 Contenido del procedimiento.....	60
2.3.2.1 Objeto y ámbito de la norma.....	60
2.3.2.2 Plazos .....	61
2.3.2.3 Presentación extemporánea de la solicitud de ratificación .....	62
2.3.2.4 Requisitos generales de la solicitud de ratificación .....	62
2.3.2.5 Requisitos específicos por tipo de tributo .....	63
2.3.2.5.1 Requisitos aplicables a la ratificación de ordenanzas que aprueben arbitrios municipales.....	63
2.3.2.5.2 Requisitos aplicables a la ratificación de ordenanzas que aprueben derechos por la tramitación de procedimientos administrativos y servicios brindados en exclusividad contenidos en el texto único de procedimientos administrativos - TUPA de las municipales distritales.....	63
2.3.2.5.3 Requisitos aplicables a la ratificación de ordenanzas de estacionamiento vehicular .....	65
2.3.2.5.4 Requisitos aplicables a la ratificación de ordenanzas que aprueben derechos de emisión mecanizada.....	65
2.3.2.5.5 En caso de ratificación de ordenanzas que aprueban una contribución especial de obras públicas .....	66
2.3.2.5.6 Solicitud de ratificación de la ordenanza que prorroga o reajusta los montos de arbitrios de ejercicios anteriores .....	67
2.3.2.6 Trámite del procedimiento de ratificación .....	67
2.3.2.6.1 Inicio del procedimiento .....	67
2.3.2.6.2 Carácter de declaración jurada de la información presentada.....	68
2.3.2.6.3 Formulación de requerimientos.....	68
2.3.2.6.4 Evaluación de la solicitud a cargo de la Municipalidad Provincial .....	68
2.3.2.6.5 Informe técnico legal.....	69
2.3.2.6.6 Dictamen de la comisión de administración de economía y planeamiento....	70

2.3.2.6.7 Acuerdo de concejo .....	70
2.3.2.6.8 Publicación del acuerdo de concejo ratificatorio .....	71
2.3.2.6.9 Vigencia de la ordenanza ratificada .....	71
2.3.2.6.10 Motivación .....	72
2.3.2.6.11 Competencia material.....	72
2.3.3 Predictibilidad en la aprobación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria.....	72
2.3.4 Seguridad jurídica reflejada en la creación de un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria.....	74
2.3.5 Mayor expresión de la potestad tributaria de los Gobiernos Locales Distritales al establecer un procedimiento general para la ratificación de sus ordenanzas en materia tributaria.....	77
2.3.6 ¿Establecer un procedimiento general de ratificación de Ordenanzas en la LOM, afectaría la autonomía de la que gozan las Municipalidades por aplicación del artículo II del Título Preliminar de la LOM?.....	80
III. Conclusiones.....	82
IV. Referencias.....	83
V. Anexo.....	87

## Lista de tablas

Tabla 1: Cronograma de las solicitudes de ratificación según el tipo de tributo (Fuente: Ordenanza N° 010-2016-MPH) .....	37
Tabla 2: Cronograma de las solicitudes de ratificación según el tipo de tributo (Fuente: Ordenanza N° 2085).....	41
Tabla 3: Cronograma de las solicitudes de ratificación según el tipo de tributo (Fuente: Elaboración propia) .....	49
Tabla 4: Diferencias y semejanzas entre ordenanzas (Fuente: Elaboración propia).....	51
Tabla 5: Cronograma para la Presentación de las Solicitudes de Ratificación (Fuente: Ordenanza Municipal N° 010-2016-MPH) .....	61

## Lista de figuras

Figura 1. Descripción del procedimiento de ratificación (Fuente: Elaboración propia).....	36
Figura 2: Proceso para solicitar la ratificación de la ordenanza (Fuente: Elaboración propia) .....	37
Figura 3: Proceso del dictamen (Fuente: Elaboración propia).....	39
Figura 4: Descripción del procedimiento de ratificación (Fuente: Elaboración propia).....	40
Figura 5: Proceso del dictamen (Fuente: Elaboración propia).....	43
Figura 6: Proceso de la solicitud de ratificación y las observaciones que el contribuyente puede realizar (Fuente: Elaboración propia) .....	45
Figura 7: Descripción del procedimiento de ratificación (Fuente: Elaboración propia).....	48

## Resumen

La ratificación de una ordenanza municipal distrital es sumamente importante en la medida que esta la dota de validez y vigencia; por tanto, de no existir, la ordenanza no producirá sus efectos jurídicos, en consecuencia, no podrá ser exigible de cumplimiento por parte de los administrados. Ante esto, los vacíos legales que pudiesen existir alrededor de la ratificación, son realmente trascendentes y con sumas repercusiones, tanto en la misma potestad tributaria de los Gobiernos Locales Distritales como en los principios tributarios y hasta en el mismo Estado peruano, al ser un Estado social, democrático de Derecho. En ese sentido, se detectó una falta de regulación en cuanto al procedimiento de la ratificación, pues solo se advierte, del artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades, que esta es necesaria; sin embargo, no se prescriben los lineamientos generales que salvaguarden el principio de predictibilidad y seguridad jurídica. La elaboración del presente trabajo tuvo como base una investigación cualitativa y una metodología básica o fundamental, cuyos objetivos planteados fueron los siguientes: estudiar los alcances de la potestad tributaria de los Gobiernos Locales, analizar los procedimientos vigentes para la ratificación de las ordenanzas Municipales Distritales que se rigen en algunas provincias del Perú, para finalmente, establecer un procedimiento general de ratificación.

**Palabras claves:** Ratificación, Gobiernos Locales Distritales, potestad tributaria, predictibilidad, seguridad jurídica y propuesta legislativa.

### **Abstract**

The ratification of a district municipal ordinance is extremely important insofar as it gives it validity and validity; Therefore, if it does not exist, the ordinance will not produce its legal effects, consequently, it may not be enforceable for compliance by the companies. Given this, the legal gaps that may exist around ratification are really transcendent and with enormous repercussions, both in the same taxing power of the District Local Governments and in the tax principles and even in the Peruvian State itself, being a State social, democratic law. In this sense, a lack of regulation was detected regarding the ratification procedure, since it is only noted, from article 40 of the Organic Law of Municipalities, that this is necessary; however, the general guidelines that safeguard the principle of predictability and legal certainty are not prescribed. The preparation of this work was based on a qualitative research and a basic or fundamental methodology, the objectives of which were the following: study the scope of the tax authority of Local Governments, analyze the current procedures for the ratification of the Municipal District ordinances that they are governed in some provinces of Peru, to finally establish a general ratification procedure.

**Keywords:** Ratification, District Local Governments, tax authority, predictability, legal security and legislative proposal.

## **I. Introducción**

La potestad tributaria normativa, derivada de la autonomía conferida por la Carta Magna a los Gobiernos Locales no debe verse interferida por otros; sin embargo, la Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 40° expresa que, las ordenanzas que emitan los Gobiernos Locales Distritales serán ratificadas por el Gobierno Local Provincial, es decir, no hay una interferencia externa, sino interna, entre el Gobierno Local Provincial sobre el Gobierno Local Distrital, pues la ordenanza creada por este (Gobierno Local Distrital) no tendrá validez ni vigencia, mientras aquel (Gobierno Local Provincial) no la apruebe, creándose un espacio donde se puede producir una arbitrariedad que no debe permitirse, pues nos encontramos en un Estado social, democrático de Derecho.

En esa línea, algunos distritos han establecido ordenanzas que regulan el procedimiento de ratificación, pero válido solo para sus jurisdicciones. En atención a ello, con el presente trabajo se pretende establecer un procedimiento general para la ratificación de una ordenanza distrital en materia tributaria respecto a las contribuciones y/o tasas, fortaleciendo el principio de seguridad jurídica, predictibilidad y, por supuesto, la potestad tributaria de los Gobiernos Locales Distritales, además de los principios de cooperatividad y control que sustentan la ratificación de las ordenanzas.

Para ello, se formuló la siguiente interrogante: ¿cómo debe ser el procedimiento general para la ratificación de una ordenanza municipal distrital en materia tributaria?

A lo que, se procedió a plantear como objetivo general: el proponer un procedimiento general para la ratificación de una ordenanza municipal distrital. Para lo cual, se consolidó los siguientes objetivos específicos: estudiar los alcances de la potestad tributaria de los Gobiernos Locales, analizar los procedimientos vigentes de ratificación que se rigen en algunas provincias del Perú y, establecer un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria.

En base a los objetivos específicos planteados para la elaboración de la presente, se ha previsto que, el primer capítulo, contendrá los alcances de la potestad tributaria en cada uno de los distintos niveles de gobierno que existen, así como, el respectivo análisis del artículo 74° de la constitución el cual prescribe que la potestad tributaria posee límites, los principios tributarios, concluyendo con un análisis del artículo 40° de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

En el siguiente capítulo, ya ahondando en el tema, veremos algunas de las ordenanzas distritales que regulan el procedimiento de ratificación en su respectiva jurisdicción; a fin de evaluar cuáles han sido las disposiciones normativas que han tomado en cuenta para elaborar su procedimiento y qué campo han abarcado.

Asimismo, en el último capítulo, se propondrá el procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria, a fin de garantizar el principio de predictibilidad y seguridad jurídica.

A lo antes mencionado, la presente tesis se justifica, en salvaguardar los principios tributarios, destacando, para el caso en concreto, los principios de predictibilidad y seguridad jurídica al ser el Estado peruano, un Estado social, democrático de Derecho y reforzar los principios de cooperatividad y control entre los Gobiernos Locales.

El desarrollo de la presente investigación es de gran importancia debido a que existe un vacío legal que propicia un ámbito de arbitrariedad de los Gobiernos Locales Provinciales sobre los Gobiernos Locales Distritales y su falta de regulación crea un estado de vulnerabilidad de estos respecto de aquellos.

Por lo fundamentado, es importante la ejecución de este trabajo para establecer un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria garantizando el desarrollo de la autonomía de su potestad tributaria.

Sin más, se da paso al lector a ahondar en una juiciosa investigación cualitativa.

## **II. Marco Teórico**

### **2.1 CAPÍTULO I: Alcances de la Potestad Tributaria**

En este primer capítulo abordaremos los alcances de la potestad tributaria en cada uno de los distintos niveles de gobierno, así como, el respectivo análisis del artículo 74° de la Constitución Política del Perú el cual prescribe que la potestad tributaria posee límites, determinados tanto por los principios tributarios como por lo regulado en el artículo 40° de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

#### **2.1.1 Definición**

La potestad tributaria es el poder del que se hayan dotadas ciertas entidades estatales; posibilitándolas a autorregularse en lo referente a la expedición de normas jurídicas en el ámbito tributario. (Bravo, 2006, p. 99). La ley es la fuente de la potestad tributaria y es ella quien otorga y limita ese poder.

En el caso peruano, Bravo (2006) señala que: “la potestad tributaria se ejerce bajo un enfoque dualista: Potestad tributaria originaria, dividida en: a) Poder Legislativo (Leyes) y b) Gobiernos Locales (Ordenanzas Municipales) y, Potestad tributaria derivada, manifestada en el Poder ejecutivo (Decretos Legislativos)” (p.100).

El ordenamiento jurídico dota de potestad normativa a los Gobiernos Locales mediante los Concejos Municipales quienes emiten ordenanzas, acuerdos y resoluciones de concejo para los asuntos administrativos concernientes a su organización interna. Asimismo, la actual Ley municipal regula formas diferenciadas para lograr la publicidad de las normas municipales.

De acuerdo al artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal vigente, las ordenanzas son normas 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; las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las Municipalidades Distritales deben ser ratificadas por las

Municipalidades Provinciales de su circunscripción para su vigencia; y, para efectos de la estabilización de tributos municipales, las municipalidades pueden suscribir convenios de estabilidad tributaria municipal.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que la fuerza o el valor de ley de estas normas se determina por el rango de ley que la propia Constitución les otorga (artículo 200, inciso 4 de la Constitución). De este modo, la ordenanza, en tanto ley municipal, constituye un instrumento importante a través del cual las municipalidades pueden ejercer y manifestar su autonomía.

Zas (2008) afirma que para muchas de estas actividades los concejos municipales deben dictar normas jurídicas, que tienen validez en su ámbito territorial y que están sometidas jerárquicamente a las disposiciones legislativas nacionales. De estas disposiciones jurídicas municipales dos tienen especial importancia:

1. Las ordenanzas municipales, que son normas jurídicas que la Constitución trata con rango equivalente al de las leyes, aunque subordinándolas a ellas en lo que no sea competencia privativa de los gobiernos locales.
2. Los decretos de alcaldía, que para el ámbito municipal son equivalentes a los decretos que produce el Poder Ejecutivo en el ámbito nacional. También están sometidos a las disposiciones nacionales y a las ordenanzas de su Concejo. Establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario que no sean de competencia del concejo municipal.

Estas disposiciones jurídicas, emanadas de los concejos y los alcaldes, tienen un peso importante en ciertas áreas de la vida social que corresponde regular y administrar a los gobiernos locales y constituyen parte del Derecho peruano.

### 2.1.2 Niveles de gobierno

Los niveles de gobierno surgen del proceso de descentralización, que “confía algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación” Gabino Fraga (citado en Alva, 2008, p.1). Se debe entender como el proceso de transferir, dentro del Estado, autoridad y capacidad de decidir, recursos (dinero), poder y funciones.

La Ley de Reforma Constitucional en el Capítulo XIV, Título IV, sobre Descentralización (Ley N° 27680) expresa que:

Art. 188°. - 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.

En suma, contamos con tres niveles de gobierno: gobierno nacional o central, regional y local o gobiernos subnacionales. Ello en consonancia con el artículo 189 de la Carta Magna que establece:

Art. 189°. - 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 segundo párrafo del mencionado artículo, expresa que: “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”. Los Gobiernos Regionales vienen a ser los 24 departamentos tradicionales y la Provincia Constitucional del Callao y, según el artículo 194 de nuestra Constitución, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local.

La estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se cimientan en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país.

En el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales. (artículo V del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades)

El gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de concurrencia y preeminencia del interés público. Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad. (artículo VII del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades).

La actual Ley Orgánica de Municipalidades mantiene la tradicional dualidad local peruana: la municipalidad distrital y la municipalidad provincial. Además, reconoce las municipalidades de frontera, las municipalidades ubicadas en zonas rurales, las municipalidades de centros poblados y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

La municipalidad provincial tiene jurisdicción sobre el territorio de la respectiva provincia y sobre el distrito del cercado; la municipalidad distrital sobre el territorio del distrito; y la municipalidad de centro poblado sobre el territorio que determinará el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital. Las municipalidades de frontera se definen como aquellas presentes en las capitales de provincia y distritos ubicados en zona de frontera.

### **2.1.3 Alcances de la potestad tributaria en los gobiernos locales**

Existe un sistema dual que desde hace muchos años propicia la aparición de conflictos de competencias. Hasta la aprobación de la Constitución de 1993, las municipalidades provinciales tenían preeminencia sobre las distritales. La asignación de competencias y funciones específicas no es clara y se observan superposiciones. (Muñoz, 2005, p. 52).

La explicación más certera ante esta confusión de competencias radica en que las municipalidades provinciales y distritales tienen por finalidad promover el desarrollo local, en coordinación y asociación con los niveles de gobierno regional y nacional, con el

objeto de facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de su población, es por ello que no solo se conectan entre sí sino también con los demás gobiernos del Estado. (artículo X del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades).

Los gobiernos locales se encuentran compuestos tanto por las municipalidades provinciales así como por las municipalidades distritales y los centros poblados, estando todos ellos en la misma jerarquía; sin embargo, se puede vislumbrar que existe una afectación a la potestad tributaria de los gobiernos locales distritales, ya que al momento de ejercer dicha potestad mediante la creación de una ordenanza distrital, ésta, para que entre en vigencia y surta efectos jurídicos, tiene que ser ratificada por el gobierno local provincial.

¿Por qué el gobierno local provincial tendría que ratificar una ordenanza municipal distrital en materia tributaria si ambos conforman el gobierno local, estando en la misma jerarquía? Se absolverá esta pregunta luego de analizar la potestad tributaria que ejercen a nivel provincial, distrital y centros poblados.

### **2.1.3.1 Nivel provincial**

Las municipalidades provinciales y distritales se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece que: “La autonomía, conferida por la Constitución Política del Perú, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”.

Siendo la autonomía política, 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, la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad y la autonomía económica, 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. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias. (Ley de Bases de la Descentralización Ley N° 27783).

La Ley Orgánica de Municipalidades vigente establece que el rol de las municipalidades provinciales comprende: planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial, siendo las municipalidades provinciales responsables de

promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital; promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital (y que los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia); promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; suscribir los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales; y emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente.

La Ley Municipal vigente establece que, en general, las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, las funciones promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control.

### **2.1.3.2 Nivel distrital**

Las Municipalidades distritales tienen las mismas competencias que las Municipalidades provinciales, pues se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades; sin embargo, existen competencias específicas y compartidas de las Municipalidades distritales; es decir, que las Municipalidades distritales asemejan sus funciones a las Municipalidades Provinciales y, en otras comparten funciones, trabajan juntas. Por ejemplo, las reguladas el artículo 79 de este cuerpo legal, expresa que:

Son funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

- 3.1. Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia.
- 3.2. Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, así como sus modificaciones; previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental.
- 3.3. Elaborar y mantener el catastro distrital.

3.4. Disponer la nomenclatura de avenidas, jirones, calles, pasajes, parques, plazas, y la numeración predial.

3.5. Reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización.

3.6. Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:

3.6.1. Habilitaciones urbanas.

3.6.2. Construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica.

3.6.3. Ubicación de avisos publicitarios y propaganda política. 3.6.4. Apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.

3.6.5. Construcción de estaciones radioeléctricas y tendido de cables de cualquier naturaleza.

3.6.6. Las demás funciones específicas establecidas de acuerdo a los planes y normas sobre la materia.

Por otro lado, según el mismo artículo expuesto en el párrafo precedente, expone que:

Son funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales:

4.1. Ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario, la producción, el comercio, el transporte y la comunicación en el distrito, tales como pistas o calzadas, vías, puentes, parques, mercados, canales de irrigación, locales comunales, y obras similares, en coordinación con la municipalidad provincial respectiva.

4.2. Identificar los inmuebles en estado ruinoso y calificar los tugurios en los cuales deban realizarse tareas de renovación urbana en coordinación con la municipalidad provincial y el gobierno regional. En el saneamiento de la propiedad predial la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal actuará

como órgano técnico de asesoramiento de los gobiernos locales, para cuyo efecto se suscribirán los convenios respectivos.

La Municipalidad distrital goza de cierta autonomía conferida por ley, debido a que el Estado peruano, es un Estado descentralizado. En consecuencia, esta autonomía no es absoluta, es decir, compartirá funciones con la Municipalidad provincial para el alcance de ciertos objetivos comunes, como el bienestar de la ciudadanía; es más, las propuestas de los Gobiernos Locales deberán estar acorde a los lineamientos del Gobierno Regional y estos con los del Gobierno Central, logrando así una armonía y sintonía legislativa, política y económica.

### **2.1.3.3 Centros poblados**

El artículo 194° de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N° 27680, establece que las Municipalidades Provinciales y Distritales son 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 la Ley concordante con el Art. II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades Ley 27972;

Para la creación de Centros Poblados no se tiene en cuenta la demarcación territorial, como sí para las municipalidades provinciales y distritales (artículo III del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades); sino, la delimitación del ámbito de influencia bajo el principio de continuidad territorial.

La Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, en su artículo 48, expresa que las Municipalidades de los Centros Poblados se rigen por las normas que establezca la Ley Orgánica de Municipalidades, para su creación, ámbito, competencias y funciones delegadas, elección de sus autoridades y rentas para su operación y funcionamiento; y que las Municipalidades Provinciales y Distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción, un porcentaje de sus recursos propios y/o transferidos por el Estado, para cumplir con las funciones delegadas y la prestación de los servicios municipales, debiendo transferirse los recursos mensualmente, bajo responsabilidad del Alcalde y del Director Municipal correspondientes.

Mediante la Ley N.º 28458 se precisó que la adecuación de las Municipalidades de Centros Poblados creadas durante la vigencia de la anterior Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º

23853, a la actual Ley N.º 27972 se realizaría en noventa (90) días luego de presentada la solicitud de adecuación por parte de la Municipalidad de Centro Poblado o de publicada la Ordenanza de adecuación, en este caso, si el proceso era realizado de oficio por la Municipalidad Provincial.

El artículo 129 de la Ley N.º 27972, dispone que para la creación de Municipalidades de Centros Poblados se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el Concejo Provincial correspondiente y la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos: solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado, registrados debidamente y acreditados con dos delegados; que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece; que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento; que exista opinión favorable del Concejo Municipal Distrital, sustentada en informes de las Gerencias de Planificación y Presupuesto, de Desarrollo Urbano y de Asesoría Jurídica, o sus equivalentes, de la Municipalidad Distrital respectiva; y que la Ordenanza Municipal de creación quede “consentida y ejecutoriada”.

Asimismo, según lo establece el último párrafo del citado artículo 129, es nula la Ordenanza de creación que no cumpla con los requisitos antes señalados, bajo responsabilidad exclusiva del Alcalde Provincial.

Con relación a los recursos de las Municipalidades de Centro Poblado, conforme lo dispone el artículo 133 de la citada Ley, las Municipalidades Provinciales y Distritales están obligadas a entregar a las Municipalidades de Centros Poblados de su jurisdicción, en proporción a su población y los servicios públicos delegados, un porcentaje de sus recursos propios y los transferidos por el Gobierno Nacional, para el cumplimiento de la prestación de los servicios públicos delegados. Así, la distribución de un porcentaje de los recursos propios y los recursos transferidos por el Gobierno Nacional, deberá sujetarse a las condiciones legales estipuladas en el artículo 133 de la actual Ley Orgánica de Municipalidades, y a lo previsto en sus artículos 128 y 129.

Un diagnóstico general arroja que las Municipalidades de Centros Poblados están signadas por la precariedad y debilidad, así como por una confusa percepción de su rol (Zas, 2015, p.103).

De otro, lado, sus funciones como instancias para la prestación de algunos servicios delegados por las municipalidades distritales y provinciales, son imprecisas y sumamente informales. La mayoría de ella solamente logra brindar los servicios de registro civil, y de manera bastante limitada los de limpieza y seguridad ciudadana. A pesar de ello, la población, sobre todo aquella residente en las comunidades circundantes, valora altamente la existencia de dichas municipalidades. (Zas, 105, p. 104)

A veces en ésta suma de intervenciones que existe del Gobierno Local Provincial y el Distrital respecto a los centros poblados, las subsumen a estos últimos, es por ello que, de acuerdo a la normatividad vigente, solamente pueden limitarse a brindar algunos servicios que resultan difíciles de asumir por las municipalidades distritales o provinciales, debido a razones geográficas o demográficas. Es por ello que, en la actualidad existe solo una dualidad correspondiente a Gobiernos Locales Provinciales y Gobiernos Locales Distritales.

#### **2.1.4 Análisis del artículo 74 de la Constitución**

Respecto a la potestad tributaria de los gobiernos locales, el artículo 74 de la Constitución peruana establece que: “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” (subrayado propio).

He aquí la respuesta a la interrogante planteada: ¿Por qué el gobierno local provincial tendría que ratificar una ordenanza municipal distrital en materia tributaria si ambos conforman el gobierno local, por tanto, están en la misma jerarquía? Es el mismo artículo que menciona acerca de la limitación de los gobiernos locales al momento de crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, es decir al momento de ejercer su potestad tributaria.

El artículo 74 de nuestra Carta Magna establece que la potestad tributaria de los gobiernos locales estará limitada por aquellos “límites que señala la ley”. Es en este supuesto en el que calzaría la barrera que tiene el gobierno local distrital al momento de ejercer su potestad tributaria, pues para que ésta entre en vigencia pasará por un procedimiento de ratificación por parte del gobierno local provincial, quedando a la discrecionalidad de éste, el destino de esas ordenanzas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado confirmando la constitucionalidad del procedimiento de ratificación de Ordenanzas Distritales por parte de una Municipalidad

Provincial, señalando que no resulta contrario ni a la garantía institucional de la autonomía municipal ni tampoco al principio de legalidad en materia tributaria.

El Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 007-2001-AI/TC expresó que:

Este Colegiado sustenta que en un Estado descentralizado como el peruano, los distintos niveles de gobierno deben apuntar hacia similares objetivos, de modo que el diseño de una política tributaria integral puede perfectamente suponer, sin que con ello se afecte el carácter descentralizado que puedan tener algunos niveles, la adopción de mecanismos formales, todos ellos compatibles entre sí, lo que implica que un mecanismo formal como la ratificación de ordenanzas distritales por los municipios provinciales coadyuva a los objetivos de una política tributaria integral y uniforme acorde con el principio de igualdad que consagra el artículo 74 de la Constitución. Y es que la ratificación guarda sustento con la necesidad de armonizar y racionalizar el sistema tributario a nivel de municipalidades y evitar, así, las diferencias irracionales entre las distintas jurisdicciones municipales.

Ello, por supuesto, no resta autonomía para la creación de tributos, pero sí ayuda a resguardar que exista un estándar mínimo en los criterios para la determinación de servicios municipales, y a evitar la arbitrariedad en la cuantificación de los mismos. Esto, viéndolo desde la perspectiva del Gobierno Local Provincial.

Alarcón (2013) nos proporciona un ejemplo y manifiesta que: “podría darse el caso que dos distintas municipalidades, para brindar un determinado servicio, utilicen maquinarias e insumos valuados de manera similar y programen prestar el servicio con la misma frecuencia; sin embargo, una de ellas termine determinando un monto mayor a distribuir que la otra. De no existir el filtro de la ratificación, este tipo de situaciones sería imperceptible (p.26)”. Desde ese punto de vista la ratificación se consideraría como un mecanismo de control sobre la producción de normas, consustancial a la garantía de la autonomía municipal.

Cabe admitir que el requisito de la ratificación establece una relación de jerarquía entre municipalidades que se enmarca dentro de las relaciones de coordinación entre gobiernos locales, propio de un Estado descentralizado.

Puede afirmarse que la Ordenanza Distrital ya existe antes de la ratificación; no obstante, aún no es válida ni eficaz, por no estar conforme con todas las reglas para su producción jurídica. De este modo, para evaluar si en la producción de normas de carácter tributario, las municipalidades han respetado el principio de legalidad, importará verificar si en el marco del referido parámetro de constitucionalidad se ha respetado el instrumento idóneo para la creación de tributos municipales (Ordenanza); así como el procedimiento para la producción del mismo, esto es, que se hayan cumplido todos los requisitos exigidos para su validez y eficacia.

Con ello se puede justificar la facultad que posee el gobierno local provincial frente al gobierno local distrital; sin embargo, aún nos encontramos ante la vulneración de la potestad tributaria del gobierno local distrital, en cuanto a la discrecionalidad que subsiste en el procedimiento de ratificación por el cual pasan las ordenanzas distritales, debido a que ésta no es expresa; por consiguiente, estamos frente a un supuesto de inseguridad jurídica y una falta de predictibilidad sobre el destino de las ordenanzas distritales en materia tributaria.

La seguridad jurídica y la predictibilidad son algunos de los principios tributarios implícitos que se ven claramente expuestos en la investigación y se deben analizar.

Según el artículo 74° de la Constitución peruana: “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 efecto confiscatorio”. Estableciendo de esta manera los principios explícitos en materia tributaria; sin embargo, es menester analizar estos y también los principios implícitos en materia tributaria en donde se encuentran, precisamente, el de seguridad jurídica y predictibilidad.

### **2.1.5 Principios tributarios**

Para ejercer de manera plena y eficaz esa potestad tributaria, se introducen unos preceptos jurídicos que pueden estar, o no, regulados en el ordenamiento jurídico, estos son los principios jurídicos que la limitan.

En nuestro entendimiento, los principios jurídicos son mandatos de optimización, disposiciones axiomáticas, o directrices de carácter medular, pues son la base o soporte del sistema jurídico del Derecho positivo, es en lo que el ordenamiento jurídico se asienta, éstos justifican el carácter

racional del ordenamiento jurídico y coadyuvan en la construcción de normas jurídicas, siendo estructurados fundamentalmente bajo la fórmula de conceptos jurídicos indeterminados.

En puridad, los principios jurídicos no son en sí normas jurídicas, aun cuando comparten su naturaleza prescriptiva reguladora de conductas. Por ello, violar un principio jurídico implica atentar contra el ordenamiento jurídico positivo en su integridad, y no meramente contra un mandato normativo específico. Así, sostiene Puig (citado en Bravo, 2006) que:

Lo que caracteriza al principio general es que no contiene una referencia concreta al supuesto de hecho de su aplicación. Por eso un principio no es una norma jurídica en sentido técnico porque no contiene una indicación vinculante de carácter inmediato para un determinado campo de problemas. (p.104)

En cuanto al ámbito tributario, se puede decir que los principios son guías u orientación para una política fiscal racional.

Por otro lado, Rodríguez (citado en Bravo, 2006) señala que “los principios tributarios no solo resultan aplicables a las normas jurídicas que establecen tributos, sino, en general, a las normas jurídicas que disponen obligaciones y deberes relacionados al fenómeno tributario, como lo son las normas que establecen la obligación de efectuar anticipos impositivos, infracciones y sanciones tributarias e inclusive las que instituyen deberes formales” (p.104).

Empero, debe reconocerse que no todo principio tributario requiere ser plasmado expresamente en el texto constitucional, habiendo cabida para el reconocimiento de principios tributarios implícitos, en contraposición a los explícitos.

### **2.1.5.1 Principios tributarios explícitos**

Como principios tributarios explícitos tenemos al Principio de legalidad tributaria y el de reserva de Ley, Principio de igualdad, Principio de no confiscatoriedad, respeto a los derechos humanos y el Principio de irretroactividad en materia tributaria.

#### **2.1.5.1.1 Principio de legalidad tributaria y el de reserva de ley**

El principio de Reserva de Ley es formal, consiste en establecer que determinados aspectos sólo pueden ser regulados por el órgano a quien se le dota de potestades normativas en materia tributaria, sin embargo, como señala Gonzáles (2014):

Adicionalmente debe contener todos los elementos que la integran, esto es, que configuran la hipótesis de incidencia impositiva, así, debe describirse claramente el hecho o actividad gravada –elemento material–, el ciudadano incidido como sujeto pasivo, el Estado siempre se reputará como sujeto activo –elemento personal–, el alcance de la norma –elemento espacial–, el momento de su ocurrencia, esto es, de su nacimiento -elemento temporal–, además de la base imponible –fuente económica de donde se extraerá el impuesto– y la alícuota –porcentaje a aplicar sobre la base imponible y que será el quantum que sale del patrimonio del ciudadano a favor del Estado–. (p.303)

Este principio protector de la correcta emisión de la norma tributaria evita, por tanto, normas con remisión legal en blanco, esto es, normas que promulgan el tributo y no determinan sus elementos constitutivos.

#### **2.1.5.1.2 Principio de igualdad**

El principio de igualdad se puede entender en la frase del maestro Dino (citado en Gonzáles, 2014) quien señaló que este consiste en: “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales” (p.304). En tal sentido, se refleja lo que Uckmar (citado en Gonzáles, 2014) sostiene que: “ante la paridad de capacidad tributaria debe existir una paridad de cobro. El deber de contribuir al Estado es equivalente a la igualdad ante la carga tributaria” (p.304); sin embargo, ello no implica que esa carga deba distribuirse igualmente entre todos, sino que, a la hora de la distribución de la carga, la igualdad consiste en una cierta proporción, en equidad. En suma, no prohíbe diferencia de trato, sino que esa diferencia esté desprovista de una justificación objetiva y razonable.

Lo importante para el principio de igualdad tributaria consiste en que un impuesto sobre la riqueza es legítimo para el tribunal constitucional porque se aplica sobre la base de la demostración de la capacidad contributiva. Por consiguiente, el principio de igualdad tributaria no debe fundarse exclusivamente en las formas sino en las realidades sociales y económicas en las cuales se aplican los tributos. Las formas pueden ser importantes, pero no son el factor determinante.

### 2.1.5.1.3 Principio de no confiscatoriedad

Se constituye en una suerte de barrera constitucional que tiene el Estado al establecer el tributo, implica que el monto resultante a pagar por el ciudadano no afecte de forma tal el patrimonio del contribuyente o atente de manera desproporcional la utilidad del contribuyente, que desincentive la actividad económica que grava o peor aún, genere pérdidas en el contribuyente que sin la aplicación del impuesto no ocurriría.

Según Gonzáles (2014), “existe acuerdo en que un tributo es confiscatorio si el monto de su alícuota es irrazonable, y también hay consenso en que se va más allá de la razonabilidad cuando el tributo absorbe parte sustancial de la renta o del capital” (p.305).

El Tribunal Constitucional respecto de este principio:

Uno de los principios constitucionales a los cuales está sujeta la potestad tributaria del Estado es el de no confiscatoriedad de los tributos. Este principio informa y limita el ejercicio de la potestad tributaria estatal y, como tal, constituye un mecanismo de defensa de ciertos derechos constitucionales, empezando, desde luego, por el derecho de propiedad, ya que evita que la ley tributaria pueda afectar irrazonable y desproporcionadamente la esfera patrimonial de las personas.

Tarsitano (2014) define el concepto de capacidad contributiva como:

Una aptitud del contribuyente para ser sujeto pasivo de obligaciones tributarias, aptitud que viene establecida por la presencia de hechos reveladores de riqueza (capacidad económica) que, luego de ser sometidos a la valorización del legislador y conciliados con los fines de naturaleza política, social y económica, son elevados al rango de categoría imponible. Así, la capacidad económica es un hecho objetivo, real y estático, se pasa por una situación de “capacidad de pago”, que es una situación subjetiva del ciudadano para desembolsar un dinero, lo cual tampoco puede tener múltiples causas y sería imposible ser amparada por el legislador en toda su extensión hasta llegar al concepto de “capacidad contributiva”, donde, se armonizan los fines fiscales con los extrafiscales, que son los fines sociales del Estado.

García (2004), considera que: “la capacidad contributiva está referida a las garantías constitucionales de la igualdad de los impuestos y su proporcionalidad” (p.27), se viola el

principio de igualdad si los tributos no tratan igual a quienes tienen igual capacidad contributiva y se viola la proporcionalidad si los tributos no son proporcionales a la capacidad contributiva.

En realidad, la capacidad contributiva es un principio basado en la justicia tributaria, y está implícito en los principios tributarios que expresamente se establecen en la constitución peruana como es el principio de no confiscatoriedad y el principio de igualdad, en tal sentido, los abarca e inclusive no cabe ningún análisis tributario de inconstitucionalidad sobre estos principios que no tenga como fundamento la afectación al principio de la capacidad contributiva.

En consecuencia, la capacidad contributiva, como lo señala Dino (citado en Gonzáles, 2014) “es una apreciación de la riqueza de los contribuyentes y de su aptitud para contribuir a los recursos del Estado. Este concepto implica dos elementos constitutivos: la existencia de una riqueza o una manifestación de riqueza y una evaluación de los gobernantes en ejercicio del poder fiscal de la correspondiente idoneidad para contribuir al erario público”. Surge la siguiente interrogante: ¿cómo hacer que la necesaria participación económica de cada sujeto, en la financiación de la actividad pública, se ajuste al principio de justicia tributaria? García (2004) detalla que: “no es una utopía o una quimera el buscar la justicia tributaria. Por el contrario, es la misión que nos cabe para que el país no pierda la fe en que el derecho positivo es y debe ser sinónimo de derecho justo” (p.28).

Finalmente, teniendo en cuenta todo lo anotado, la posición de Tarsitano es la más certera pues sostiene que la capacidad contributiva es una herramienta para la tarea cotidiana de afianzar la justicia, y en ese sentido, la capacidad contributiva constituye un principio constitucional implícito que sirve a un doble propósito: de un lado, como presupuesto legitimador de la distribución del gasto público; de otro, como límite material al ejercicio de la potestad tributaria.

#### **2.1.5.1.4 Respeto a los Derechos Humanos**

El Tribunal Constitucional ha sostenido en el fundamento 19 del expediente 2945-2003-AA/TC, de fecha 20 de abril de 2004, que el principio de dignidad irradia en igual magnitud a toda la gama de derechos, ya sean los denominados civiles y políticos o los económicos sociales y culturales, toda vez que la máxima eficacia en la valoración del ser humano solo puede ser lograda a través de la protección de las distintas gamas de derechos en forma conjunta y coordinada.

La cualidad de la complementariedad determina que los derechos fundamentales se hacen completos entre sí, es decir, se vuelven plenos, perfectos. Por la interdependencia, el goce de unos derechos depende del goce de los otros para llegar a ser efectivos. Afirmar que un derecho depende de otro y que se complementan implica que entre estos exista por lo menos la misma jerarquía, partiendo de una naturaleza común (Rubio, 2013, p.205).

Evita que el legislador, en la creación de los deberes impositivos, transgreda derechos propios de la persona humana.

Es conocido que para la doctrina más moderna, el derecho debe partir de los derechos humanos, y esto también es aplicable a la materia tributaria, por ello, el respeto a los derechos fundamentales de la persona no es en sí mismo un principio tributario, sino un principio general constitucional, se concluye que su incorporación como límite impositivo responde a una redundancia positiva a fin de evitar que el legislador en la creación de los deberes impositivos sustanciales (obligaciones tributarias) y formales (obligaciones administrativas), trasgreda derechos propios de la persona humana, como son el principio a la libre asociación, al trabajo, a la empresa, a la intimidad, a la reserva bancaria, entre otros constitucionalmente protegidos.

#### **2.1.5.1.5 Principio de irretroactividad en materia tributaria**

Este consiste, básicamente en que se deberá aplicar la norma que estaba vigente al producirse el hecho generador del tributo, es decir, en el día que nace la obligación tributaria.

#### **2.1.5.2 Principios tributarios implícitos**

Como principios tributarios implícitos tenemos al de la capacidad contributiva, el Principio del beneficio y costo del servicio, el de seguridad jurídica y de predictibilidad.

##### **2.1.5.2.1 Principio de capacidad contributiva**

La capacidad contributiva es “la medida económica en que un ciudadano puede y debe contribuir a al Estado a fin de que este realice su función social y redistribuya de la riqueza, en tal sentido, los tributos creados bajo potestad constitucional deben considerar dicha capacidad” (González, 2014, p.310).

El reparto de los tributos ha de realizarse de forma tal que se trate igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que las cargas tributarias han de recaer, en principio, donde exista riqueza que pueda ser gravada, lo que evidentemente implica que se tenga en consideración la capacidad personal o patrimonial de los contribuyentes.» (sentencia del tribunal constitucional emitida el 19 de diciembre de 2003 en el exp\_2727\_2002\_aa\_tc sobre acción de amparo interpuesta por la compañía Minera caudalosa s. a. contra la SUNAT).

#### **2.1.5.2.2 Principio del beneficio y costo del servicio**

Se refiere a la equivalencia entre los impuestos pagados por el contribuyente y los beneficios recibidos del estado.

#### **2.1.5.2.3 Principio de seguridad jurídica**

Se trata de un principio general del Derecho que tiene trascendencia para el Derecho Tributario. Dicho principio gira en torno a la idea de certeza con relación a los efectos jurídicos de un determinado hecho realizado por otro sujeto de Derecho, que es identificada como el “saber a qué atenerse”. Según lo que expresa Calvo Ortega (citado en Bravo, 2006), la importancia de este principio obedece a las siguientes razones:

- a) Al ser la obligación tributaria una de tipo legal, la producción y regulación de sus efectos es normalmente ajena a la voluntad de los sujetos pasivos, a diferencia de una obligación de tipo contractual.
- b) La producción de normas tributarias es amplia e intensa y sus mutaciones frecuentes, consecuencia obligada de la variación de las situaciones económicas y de las políticas de esta naturaleza a las que el fenómeno tributario debe ajustarse.
- c) La actividad administrativa es por definición uniforme y tiende a serlo cada vez más como consecuencia de la masificación de las relaciones tributarias, lo que coloca en una situación desproporcionada a los sujetos con menor capacidad de aprehensión de obligaciones y deberes. (p.107)

La Seguridad jurídica no significa la posibilidad de que alguien prevea las consecuencias jurídicas de hechos o comportamientos, sino la prescripción para que alguien adopte comportamientos que aumenten el grado de previsibilidad.

La seguridad jurídica como un principio es relativo al ordenamiento jurídico como un todo. Siendo un principio objetivo, es imprescindible para el funcionamiento del propio ente estatal.

Existe en los principios una gran armonía, pues ningún principio es absoluto y como se ha descrito con antelación, los principios son mandatos de optimización, por ende, todos se encuentran en sintonía. Y, con respecto al principio de seguridad jurídica este hace la función de mantener el ordenamiento jurídico armónico, es decir, vela porque todo guarde relación entre sí, todas las decisiones judiciales, actos administrativos y normas jurídicas no se contradigan, pues eso acarrearía una vulneración a este principio, siendo lesivo para el bienestar social, pues se perdería una dirección y un orden.

#### **2.1.5.2.4 Principio de predictibilidad**

La autoridad administrativa brindará información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que desde el inicio del trámite realizado por el administrado, este tenga la noción bastante certera de cuál será su resultado final.

Pero, este modo de actuar no es solo con el administrado, sino con todo aquel que espera un accionar por parte de la Administración, sea esta otra Administración, como es el caso de la relación entre Gobierno Local Provincial y el Gobierno Local Distrital. Como manifiesta la Gaceta Jurídica S.A.” es conocido que, a nivel del procedimiento, la autoridad administrativa debe brindar información completa y confiable sobre cada procedimiento iniciado ante su sede, de modo tal que a su inicio, el presentante pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá”; este presentante puede ser el Gobierno Local Distrital que lleva su ordenanza que contiene una contribución o tasa ante el Gobierno Local Provincial para que este la ratifique.

La predictibilidad contribuye a que el presentante conduzca su actuar de modo acertado para evitarse complicaciones procedimentales. Pues esa información previa, oportuna y veraz le permitirá conocer de antemano cual será el resultado de la decisión administrativa; lo que se trata aquí es de predecir el resultado de un pedido exigido a la Administración; de allí es que, debidamente informado, el presentante podrá conocer qué es lo que se necesita en su petición para que la misma sea acogida a favor suyo.

Que la Administración Pública sea predecible es lo que se necesita para garantizar la seguridad jurídica, pues de antemano, se sabrá cómo ha de ser su actuar, además, la exigencia de

predictibilidad no se agota en atestiguar el saber a qué atenerse, sino, amén de ello, busca de modo en igual forma esencial, fomentar la proscripción de la arbitrariedad pública, esto es, cualquier conducta o comportamiento tendiente a desnivelar la relación jurídica entre el presentante y la entidad pública al punto de disfrazar cualquier actuación discriminatoria en el seno de un procedimiento administrativo con una diferenciación jurídicamente permitida.

Hay que tener en cuenta que no se trata de tener todo dicho por las normas, sino caeríamos en cuenta de un estado positivista, que lo que no esté plasmado en una norma no existe y, esto es falso, pues, el derecho es cambiante, depende mucho del contexto en el que se desarrolle, de las costumbres, entre otros, es por ello que no se puede regular todo; sin embargo, podemos dar ciertas pautas que ayudarán al desarrollo de determinadas conductas.

Siendo el Estado peruano, un Estado de Derecho, debemos tener presente que las normas son habilitadoras para las actuaciones de la Administración Pública, pues, lo que la norma no mande a ser realizado, eso no se debe realizar; de lo contrario, se estaría violentando el principio de legalidad y, consecuentemente, el de seguridad jurídica.

#### **2.1.6 Artículo 40 de la ley orgánica de las municipalidades**

Se vislumbra un grave problema en cuanto a la afectación de la potestad tributaria de las municipales distritales mediante la vulneración del principio de seguridad jurídica, pues aunque la Constitución establece una autonomía y potestad tributaria en lo que respecta a contribuciones y tasas, esta se ve afectada o restringida por la Ley Orgánica de Municipalidades al consignar en el tercer párrafo del art. 40 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (en líneas siguientes LOM), aprobada por la Ley 27972, que *“Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia...”*.

El segundo párrafo del art. 40 de la LOM solo realiza un enunciado condicional, pues *a contrario sensu*, las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales que no se encuentren ratificadas, no tendrán vigencia, pues no podrán publicarse, siendo la publicación un requisito indispensable para la aplicación o surgimiento de los efectos jurídicos (eficacia) correspondientes. Una ordenanza que no ha sido publicada (luego de ser ratificada) no será válida, no podrá ser exigible por el Estado al contribuyente, pudiendo éste tomar las medidas legales pertinentes.

Ante ello, algunas provincias han establecido un procedimiento; pero, por su autonomía y delimitación jurisdiccional, solo regirá para dichas provincias que lo hayan establecido y con las condiciones que éstas expresen en su ordenanza.

A modo de análisis y posterior comparación tenemos a las Ordenanzas Municipales N° 010-2016-MPH y N° 2085, las cuales aprueban el procedimiento de ratificación de ordenanzas tributarias distritales en el ámbito de la provincia de Huaral y Lima respectivamente, de las cuales, la Ordenanza Municipal de Huaral es la que detalla mejor el procedimiento de ratificación.

Siendo la ratificación un requisito de validez, ésta merece la importancia del caso. Hasta ahora no se ha regulado un procedimiento general que establezca las condiciones para la ratificación de las Ordenanzas Municipales, logrando así dotarlas de validez y eficacia, así como obtener seguridad jurídica; de esa forma podremos vislumbrar el resultado final correspondiente a la ratificación o no de la ordenanza.

Por tanto, sería preciso que mediante una norma se establezca un procedimiento general que abarque los puntos centrales para llevar a cabo una ratificación válida y eficaz; fortaleciendo así el sistema tributario municipal.

## **2.2 CAPÍTULO II: La potestad tributaria de los gobiernos locales: Procedimiento de ratificación**

En este segundo capítulo, analizaremos la razón jurídica de la ratificación para luego analizar algunas de las ordenanzas distritales que regulan el procedimiento de ratificación en su respectiva jurisdicción; a fin de evaluar cuáles han sido las disposiciones normativas que han tomado en cuenta para elaborar su procedimiento y qué campo han abarcado.

### **2.2.1 La *ratio legis* o razón jurídica de la ratificación en materia tributaria de una Ordenanza Distrital por parte de la Municipalidad Provincial**

Esta limitación a la potestad tributaria puede estar fundada, siendo Ruiz (2019) quien manifiesta dos posibles justificaciones, las cuales son: “a) Posibilitan el apoyo técnico de la Municipalidad Provincial; y, b) Dotar de un control de calidad para que el diseño del tributo creado responda a los criterios más racionales y técnicos posibles” (p.S/N). Resumidas en apoyo técnico y control de calidad.

Además, en opinión de Montoya (2017) quien indica con respecto a la ratificación de las Ordenanzas lo siguiente: “Este requisito de validez de la previa ratificación para que la ordenanza pueda surtir efecto, encuentra su sustento en la necesidad de establecer criterios similares por parte de los distintos Gobiernos Locales en la aplicación de tasas, brindando de esta forma seguridad al administrado que la creación o modificación de las tasas tiene como base un adecuado sustento normativo y se ajusta a criterios de razonabilidad y proporcionalidad” (p.42). En síntesis, brinda seguridad al administrado en cuanto al cobro de tributos (excluyendo de este ámbito a los impuestos).

Las razones que proporcionan Ruiz y Montoya no están erradas; sin embargo, si nos ponemos a analizar más a fondo, se tiene que no existe en ninguna norma de alcance nacional un procedimiento de ratificación; por lo tanto, si dejamos al arbitrio de las Municipalidades Provinciales decidir qué ordenanza es viable y cuál no lo es, estaríamos cayendo en la misma razón por la cual quisimos que estén ratificadas, para un mayor control. Más que una gran idea concordante al Estado de Derecho en el que nos regimos, pareciera que estamos trasladando el problema del manejo de la potestad tributaria de las Municipalidades Distritales a la indefensión con la que se quedan ellas, al no saber el destino de sus Ordenanzas, al solo suponer, no respetándose el principio de predictibilidad.

## 2.2.2 Ordenanzas que establecen el procedimiento de ratificación en sus provincias

### 2.2.2.1 Ordenanza Nro. 010-2016-MPH del Gobierno Provincial de Huaral

Esta ordenanza cuenta con tres capítulos denominados de la siguiente manera: Capítulo I, objeto y ámbito de aplicación de la norma; capítulo II, disposiciones generales y; capítulo III, trámite del procedimiento de ratificación. Además de cuatro disposiciones finales.

El primer capítulo contiene solo tres artículos que tratan acerca del objeto de la norma, siendo este establecer el procedimiento de ratificación de Ordenanzas Distritales que dispongan la creación, modificación o que regulen tasas o contribuciones; cuyo alcance es de aplicación obligatoria por parte de las Municipalidades Distritales de la Provincia de Huaral, asimismo, define ciertos conceptos a emplear en esa ordenanza como son: arbitrio municipal, concejo provincial, derecho de trámite, entre otros.



**Figura 1: Descripción del procedimiento de ratificación (Fuente: Elaboración propia)**

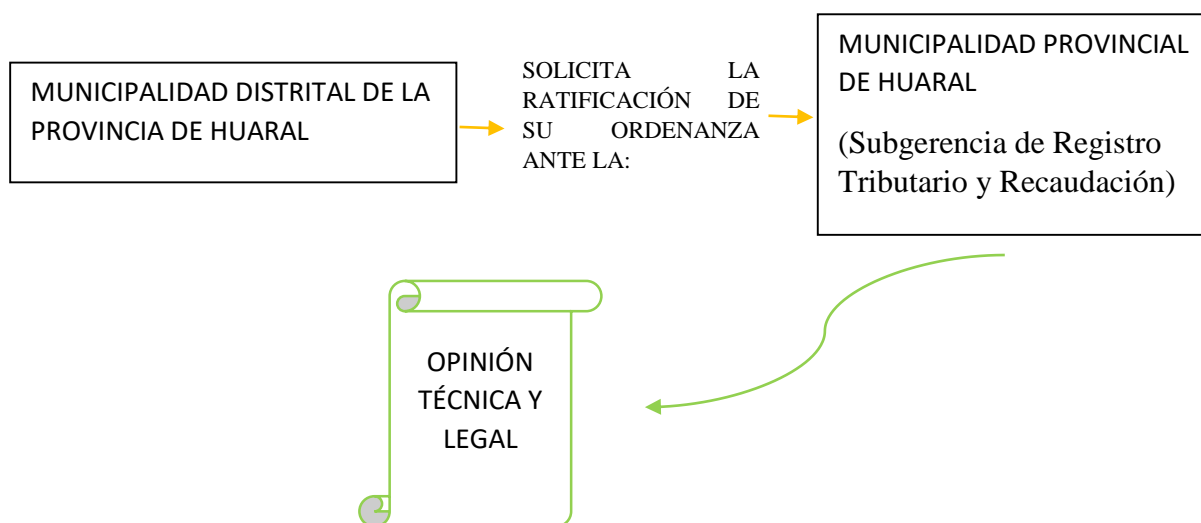
El segundo capítulo contiene cinco artículos, el artículo cuatro establece un cronograma que deberán respetar las Municipalidades Distritales para presentar sus solicitudes de ratificación

de sus ordenanzas, según el tipo de tributo, la cual se efectuará ante la Municipalidad Provincial de Huaral (Subgerencia de Registro Tributario y Recaudación) a fin de que emita su opinión técnica y legal.

	<b>Plazo de Presentación</b>	<b>Tipo de tributo</b>
a)	Hasta el último día hábil del mes de abril del año.	Ordenanzas sobre Estacionamiento Vehicular en zonas urbanas.
b)	Hasta el último día hábil del mes de agosto del año.	Ordenanzas sobre Derechos por la tramitación de procedimientos y servicios brindados en exclusividad contenidos en los TUPA municipales.
c)	Hasta el último día hábil del mes de setiembre del año o plazo distinto señalado por ley.	Ordenanzas que establezcan Arbitrios Municipales aplicables a partir del ejercicio siguiente.
d)	Hasta el último día hábil del mes de octubre del año.	Ordenanzas sobre Estacionamiento Vehicular en playas del litoral.
e)	Hasta el último día hábil del mes de noviembre del año.	Ordenanzas que aprueban Derechos de Emisión Mecanizada aplicables a partir del ejercicio siguiente.

**Tabla 1: Cronograma de las solicitudes de ratificación según el tipo de tributo**

(Fuente: Ordenanza N° 010-2016-MPH)



**Figura 2: Proceso para solicitar la ratificación de la ordenanza**

(Fuente: Elaboración propia)

El siguiente artículo trata acerca de las presentaciones extemporáneas de las solicitudes mencionadas, en cuyo caso se tendrán por no presentadas y serán objeto de devolución por parte de la Municipalidad Provincial de Huaral. Por su parte, los artículos seis y siete prescriben los

requisitos generales y específicos, respectivamente, de la solicitud de ratificación; mientras que, en el caso en que solo se desee la prórroga o reajuste de los montos de arbitrios de ejercicios anteriores se acogerán a lo expuesto por el artículo ocho del mismo cuerpo legal.

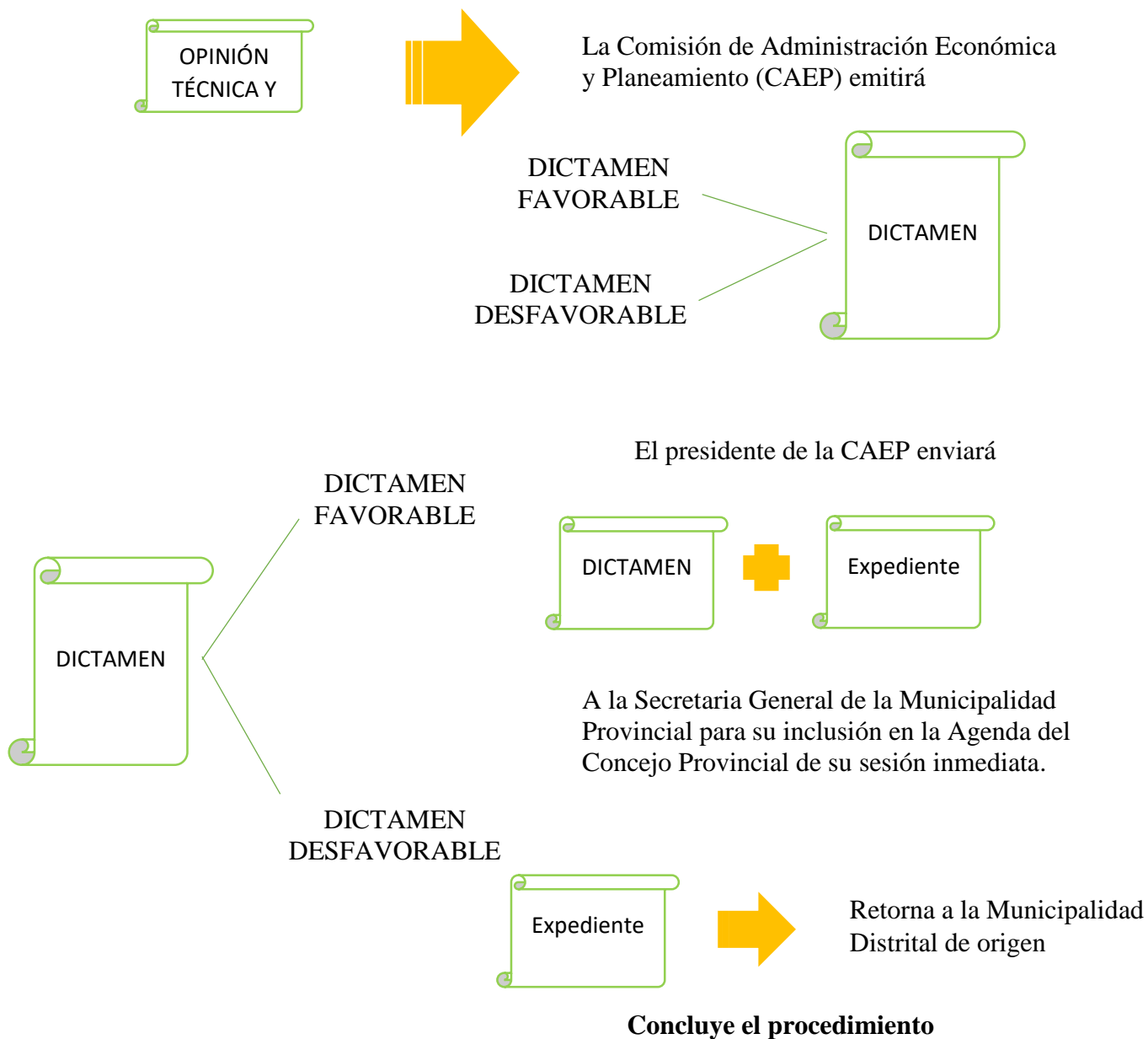
El tercer capítulo es el más extenso, pues contiene nueve artículos, esto, debido a que aborda el tema del trámite del procedimiento de ratificación. En el artículo nueve determina que el procedimiento de ratificación se inicia a pedido de la Municipalidad Distrital mediante la presentación de la solicitud de ratificación. Toda información o documentación que se presente en el procedimiento de ratificación tendrá el carácter de Declaración Jurada, según el artículo diez. En caso que la Municipalidad Provincial de Huaral desee requerir un tipo de información que considere necesario para la continuidad del procedimiento, se lo solicitará a la Municipalidad Distrital para que lo absuelva en un plazo de diez (10) días conforme el artículo 11.

La Municipalidad Provincial de Huaral deberá responder a la solicitud de ratificación de la Municipalidad Distrital en un plazo de treinta (30) días hábiles de acuerdo al artículo 12, asimismo, evaluará y opinará a través de la emisión de un Informe Técnico Legal respecto de los aspectos vinculados con la determinación de la tasa municipal (artículo 13). Dependiendo de ello, la Comisión de Administración Económica y Planeamiento (CAEP) emitirá Dictamen en su Sesión inmediata posterior a la recepción del Informe Técnico Legal remitido por la MPH.

Si el Dictamen fuera favorable, el Presidente de la CAEP remitirá dicho Dictamen y el expediente a la Secretaria General de la Municipalidad Provincial para su inclusión en la Agenda del Concejo Provincial de su sesión inmediata. La CAEP y la Secretaría General de la Municipalidad Provincial deberán tener presente el plazo máximo de 30 o 60 días hábiles, según tipo de tributo que corresponda, de acuerdo al inciso a) del artículo 12 de la ordenanza.

Cuando el Dictamen sea desfavorable, el expediente será remitido a la Municipalidad Distrital de origen con lo que se dará por concluido el procedimiento; ello, sin perjuicio del derecho que le asiste a la Municipalidad Distrital de iniciar un nuevo procedimiento de ratificación previa subsanación de las omisiones o deficiencias señaladas en el Dictamen, conforme al procedimiento y plazos establecidos en el artículo 12 inciso c), en la medida que aún se encuentre dentro del término legal para su ratificación.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUARAL  
(Subgerencia de Registro Tributario y Recaudación)



**Figura 3: Proceso del dictamen (Fuente: Elaboración propia)**

En caso la Ordenanza sea considerada conforme por el Concejo Provincial, éste adoptará el acuerdo ratificatorio respectivo. Si la Ordenanza no es ratificada, el Concejo Provincial, mediante Acuerdo, dispondrá la devolución del expediente a la Municipalidad Distrital de origen. El Acuerdo de Concejo da por concluido el procedimiento de ratificación. Todo ello de conformidad con los artículos 12, 13, 14 y 15 respectivamente.

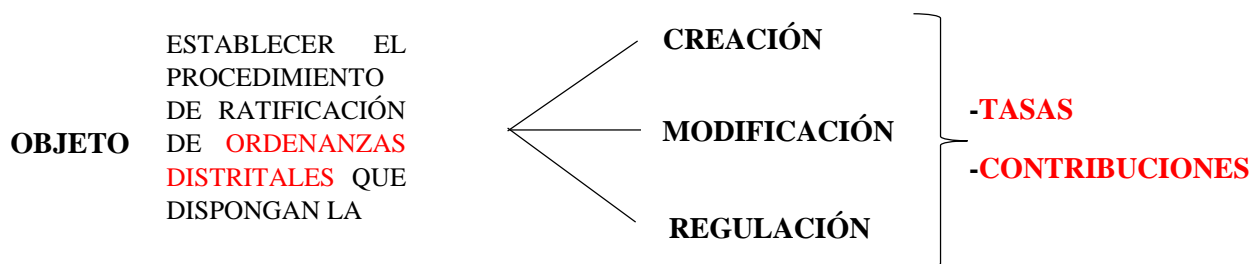
Posteriormente, es necesaria la publicación del acuerdo de concejo ratificatorio, ya que, la Ordenanza tributaria distrital y el Acuerdo de Concejo entrará en vigencia a partir del día siguiente de ella. (artículo 16 y 17 de la Ordenanza).

Las Disposiciones Finales son cuatro, distribuidas de la siguiente manera: la primera aborda el tema de Inclusión de Disposición en Ordenanzas Tributarias Distritales; la segunda consiste en la facultad que se le otorga al Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huaral para que mediante Decreto de Alcaldía dicte las disposiciones que fueran necesarias o complementarias para lograr la adecuada aplicación de la ordenanza; la tercera trata sobre la vigencia de la ordenanza, la cual será de aplicación a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano y/o en el diario de mayor circulación de la provincia; finalmente, la cuarta ahonda sobre la Periodicidad en la Ratificación de Ordenanzas del servicio municipal sobre emisión mecanizada de valores para el contribuyente.

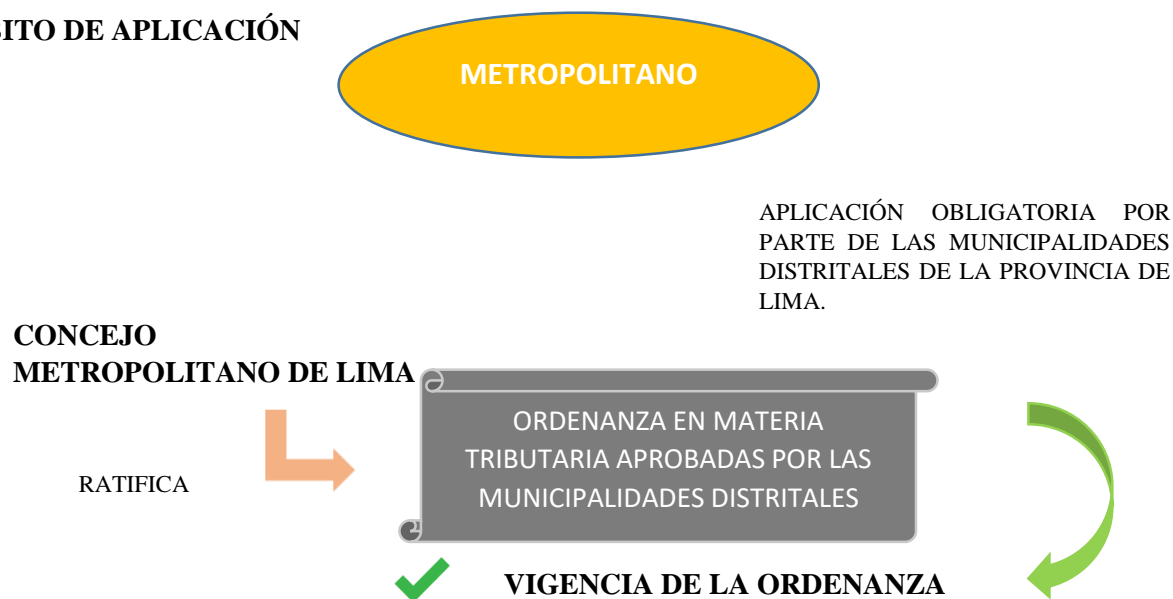
### 2.2.1.2 Ordenanza Nro. 2085 del Gobierno Provincial de Lima

Esta ordenanza cuenta con cuatro capítulos denominados de la siguiente manera: Capítulo I, objeto y ámbito de aplicación de la norma; capítulo II, disposiciones generales; capítulo III, trámite del procedimiento de ratificación y; capítulo IV, medidas para el fomento de la participación ciudadana y el aseguramiento de la transparencia de información del procedimiento de ratificación; además de 7 disposiciones finales.

El primer capítulo contiene solo tres artículos que tratan acerca del objeto de la norma, siendo este establecer el procedimiento de ratificación de Ordenanzas Distritales que dispongan la creación, modificación o que regulen tasas o contribuciones; cuyo alcance es de aplicación obligatoria por parte de las Municipalidades Distritales de la Provincia de Lima; asimismo, define ciertos conceptos a emplear en esa ordenanza como son: arbitrio municipal, Concejo Metropolitano, Derecho de Trámite, entre otros.



## ÁMBITO DE APLICACIÓN



**Figura 4: Descripción del procedimiento de ratificación (Fuente: Elaboración propia)**

El segundo capítulo contiene siete artículos, el artículo cuatro establece un cronograma que deberán respetar las Municipalidades Distritales para presentar sus solicitudes de ratificación de sus ordenanzas, según el tipo de tributo. El siguiente artículo menciona acerca de las presentaciones extemporáneas de las solicitudes mencionadas, en cuyo caso se tendrán por no presentadas y serán objeto de devolución por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT); sin embargo, en casos imprevisibles y/o de fuerza mayor debidamente acreditadas o de público conocimiento, se podrán receptionar.

	<b>Plazo de presentación</b>	<b>Tipo de tributo</b>
<b>a)</b>	Hasta el último día hábil del mes de abril del año.	Ordenanzas sobre Estacionamiento Vehicular en Zonas Urbanas.
<b>b)</b>	Hasta el último día hábil del mes de setiembre del año. En los años de comicios electorales municipales, deberán presentar su solicitud de ratificación dentro del plazo que no se exceda de los 60 días calendarios previos a la fecha prevista para la elección, según Ley N° 29679.	Ordenanzas que establezcan Arbitrios Municipales, aplicables a partir del ejercicio siguiente.
<b>c)</b>	Hasta el último día hábil del mes de octubre del año.	Ordenanzas que aprueban el servicio municipal sobre Emisión Mecanizada de valores, aplicables a partir del ejercicio siguiente.
<b>d)</b>	Hasta el último día hábil del mes de noviembre del año.	Ordenanzas sobre Estacionamiento Vehicular en Playas del Litoral

**Tabla 2: Cronograma de las solicitudes de ratificación según el tipo de tributo**

(Fuente: Ordenanza N° 2085)

Continuando en el segundo capítulo, éste en su artículo seis empieza a detallar los requisitos generales de las solicitudes de ratificación y ahonda más en su artículo siete al mencionar los requisitos específicos por cada tipo de tributo; mientras que en el caso en que solo se desee la prórroga o reajuste de los montos de arbitrios de ejercicios anteriores se acogerán a lo expuesto por el artículo ocho del mismo cuerpo legal.

El tercer capítulo es el más extenso, pues contiene nueve artículos, esto, debido a que aborda el tema del trámite del procedimiento de ratificación. En el artículo nueve determina que el procedimiento de ratificación se inicia a pedido de la Municipalidad Distrital mediante la presentación de la solicitud de ratificación en la mesa de partes del SAT. Toda información o documentación que se presente en el procedimiento de ratificación tendrá el carácter de Declaración Jurada, según el artículo diez. En caso que el SAT desee requerir un tipo de información que considere necesario para la continuidad del procedimiento, se lo solicitará a la Municipalidad Distrital solicitante para que lo absuelva en un plazo de diez (10) días conforme el artículo 11.

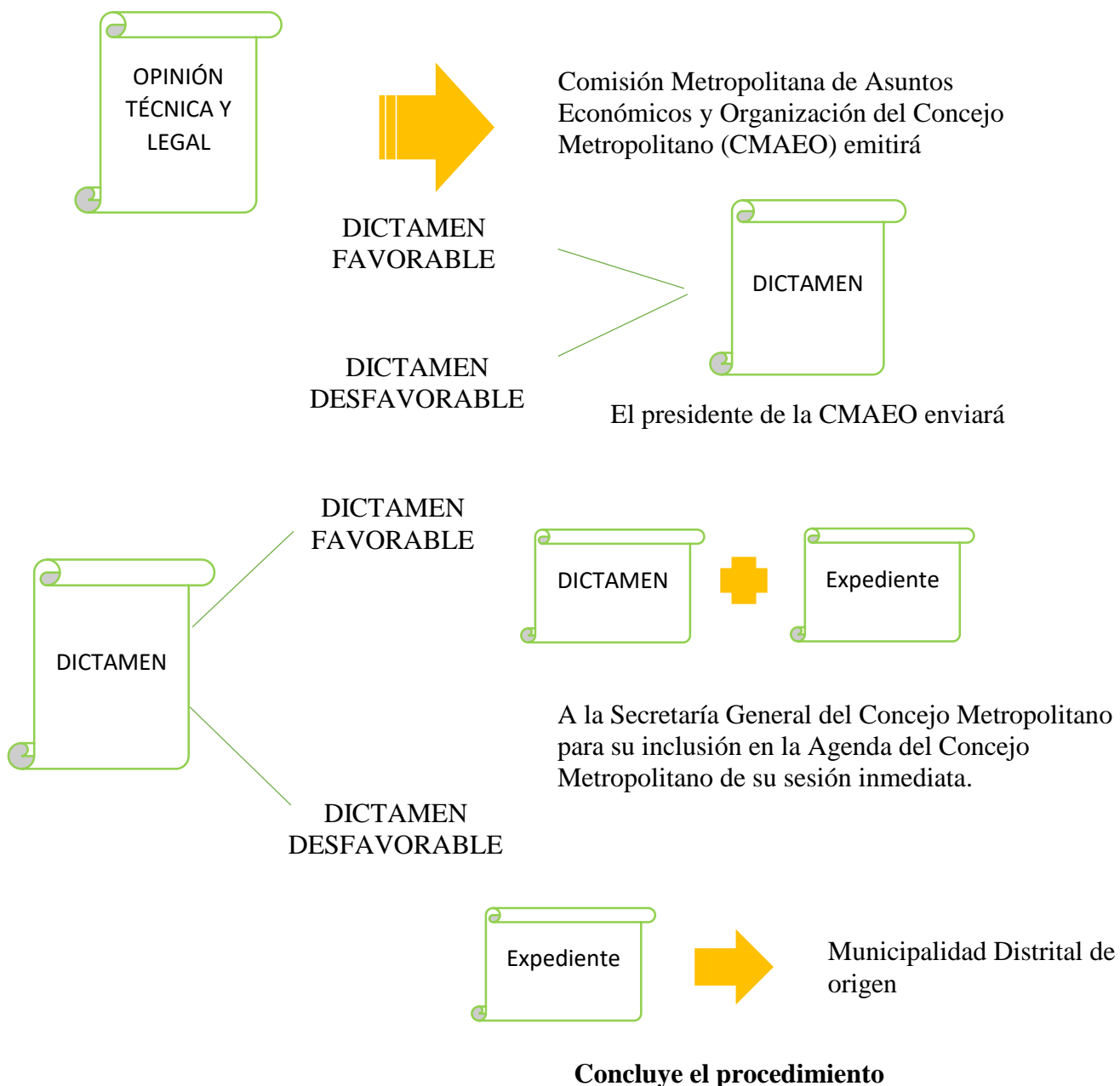
EL SAT y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) deberán responder a la solicitud de ratificación de la Municipalidad Distrital en un plazo de treinta (30) días hábiles de acuerdo al artículo 12, en el caso de solicitudes de ratificación de ordenanzas que aprueban el monto de los arbitrios municipales, el plazo es de sesenta (60) días hábiles; asimismo, evaluará y opinará a través de la emisión de un Informe Técnico Legal respecto de los aspectos vinculados con la determinación de la tasa municipal (artículo 13). Dependiendo de ello, la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización del Concejo Metropolitano (CMAEO) emitirá Dictamen en su sesión inmediata posterior a la recepción del Informe Técnico Legal remitido por el SAT.

Si el Dictamen fuera favorable, el Presidente de la CMAEO remitirá dicho Dictamen y el expediente a la Secretaría General del Concejo Metropolitano para su inclusión en la Agenda del Concejo Metropolitano de su sesión inmediata. La CMAEO y la Secretaría General del Concejo Metropolitano, deberán tener presente el plazo máximo que se tiene para atender las solicitudes de ratificación previstas en el inciso a) del artículo 12, de la presente ordenanza.

Cuando el Dictamen sea desfavorable, la CMAEO remitirá el expediente a la Municipalidad Distrital de origen con lo que se dará por concluido el procedimiento; ello, sin perjuicio del derecho que le asiste a la Municipalidad Distrital de iniciar un nuevo procedimiento de

ratificación previa subsanación de las omisiones o deficiencias señaladas en el Dictamen, conforme al procedimiento y plazos establecidos en el artículo 12 inciso c), en la medida que aún se encuentre dentro del término legal para su ratificación.

EL SAT y la Municipalidad Metropolitana de Lima



**Figura 5: Proceso del dictamen (Fuente: Elaboración propia)**

En caso la Ordenanza sea considerada conforme por el Concejo Metropolitano, éste adoptará el acuerdo ratificatorio respectivo. Si la Ordenanza no es ratificada, el Concejo Metropolitano, mediante Acuerdo, dispondrá que la Secretaría General del Concejo Metropolitano efectúe la

devolución del expediente a la Municipalidad Distrital de origen. El Acuerdo de Concejo da por concluido el procedimiento de ratificación. Todo ello de conformidad con los artículos 14 y 15, respectivamente.

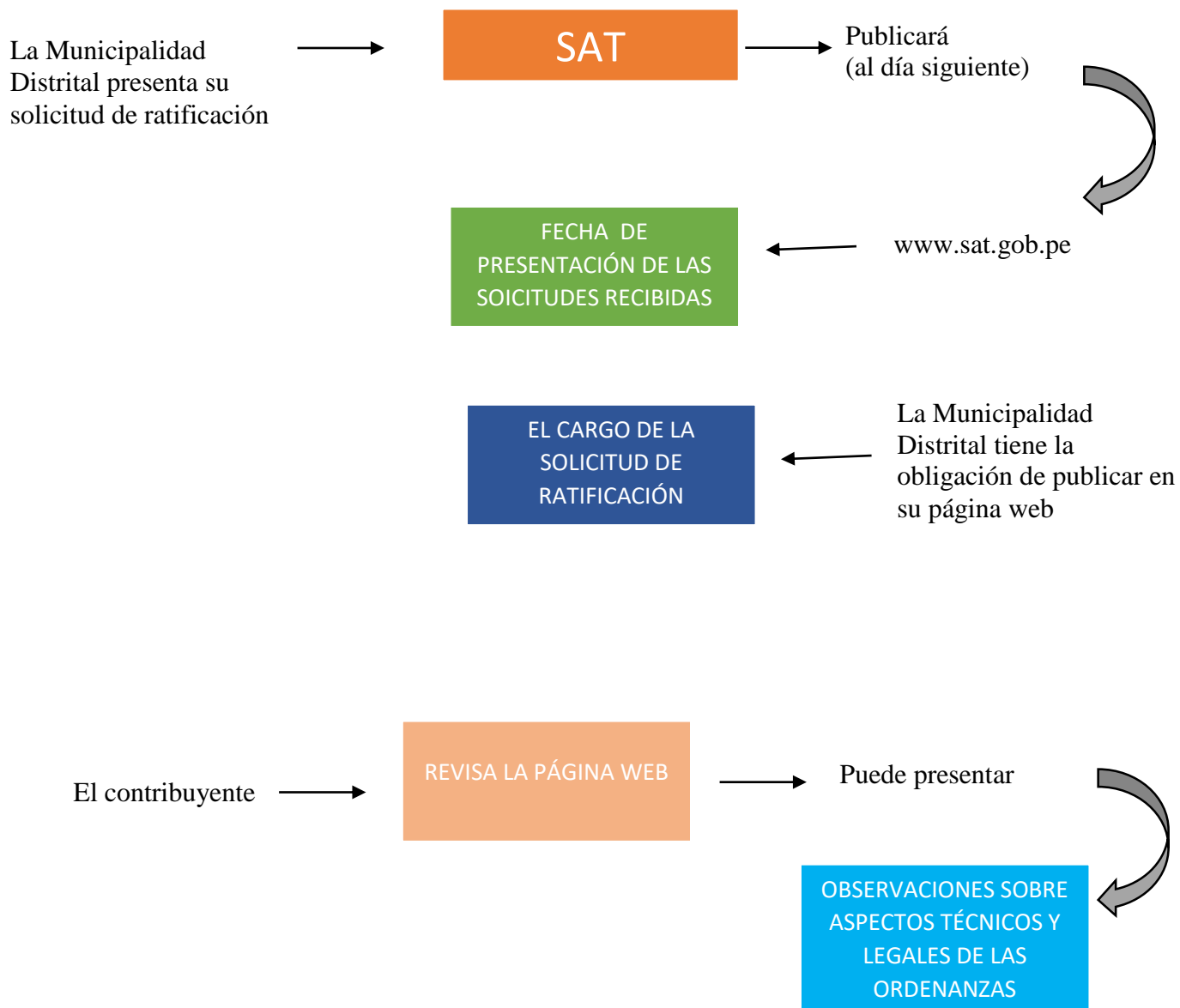
Posteriormente, es necesaria la publicación del acuerdo de concejo ratificatorio, ya que la Ordenanza tributaria distrital y el Acuerdo de Concejo entrará en vigencia a partir del día siguiente de ella. (artículo 16 y 17 de la Ordenanza).

Por otro lado, el capítulo IV cuenta con solo tres artículos que detallan la participación ciudadana en este procedimiento de ratificación, la transparencia de la información sobre las ordenanzas ratificadas y la inclusión de Información Relevante sobre la legalidad del Cobro de Tasas municipales.

Según el artículo 18, los contribuyentes podrán presentar observaciones sobre aspectos técnicos y legales de las Ordenanzas en proceso de ratificación que aprueben, modifiquen o regulen tributos respecto de sus municipalidades, debidamente sustentadas, dentro de los 5 días hábiles de publicada la información a la fecha de presentación de la solicitud de ratificación de la Municipalidad Distrital.

El SAT publicará la información de la fecha de presentación de las solicitudes recibidas en su página web ([www.sat.gob.pe](http://www.sat.gob.pe)), al día siguiente de recibida la solicitud, en el link de ratificación de ordenanzas. Asimismo, la Municipalidad Distrital tiene la obligación de publicar en su página web, el cargo de la solicitud de ratificación al día siguiente de presentada ante el SAT.

Recibidas las observaciones, las mismas serán puestas en conocimiento de la Municipalidad Distrital, quien las deberá absolver en el plazo que se le otorgue para ello, el cual no excederá de 5 días hábiles de notificadas. El SAT emitirá pronunciamiento en el Informe Técnico Legal sobre las observaciones formuladas; para lo cual, en caso lo considere necesario, requerirá al interesado la presentación de información adicional o complementaria.



**Figura 6: Proceso de la solicitud de ratificación y las observaciones que el contribuyente puede realizar (Fuente: Elaboración propia)**

Respecto a la transparencia, se ha regulado que dentro de la primera quincena de enero de cada año, la Secretaría General del Concejo Metropolitano publicará en la página web de la MML, la relación de las Ordenanzas distritales que hayan sido ratificadas por el Concejo Metropolitano durante el ejercicio anterior. En forma complementaria, y sin perjuicio de la publicación de las normas conforme al mecanismo previsto en la Ley, el SAT publicará en su página web los textos íntegros de las normas ratificadas y los Acuerdos de Concejo ratificatorios.

Para facilitar la toma de conocimiento de la información en la página web del SAT, las Municipalidades Distritales deberán incorporar en sus Ordenanzas, una disposición expresa que remita al contribuyente a dicha dirección electrónica, quedando a salvo el derecho de la Municipalidad Distrital de reproducir la información en mención en su propia página web.

La legalidad respecto al cobro de las tasas tendrá que ser conocido por el contribuyente mediante la exposición en las liquidaciones de deuda, recibos, estados de cuenta, resoluciones de determinación u otro acto que contenga una obligación tributaria o el monto del tributo dirigido al contribuyente. La Administración deberá colocar el número de Ordenanza que aprueba o modifica el tributo y el Acuerdo de Concejo que la ratifica, así como las respectivas fechas de publicación.

Finalmente, la ordenanza posee siete Disposiciones, distribuidas de la siguiente manera: la primera trata sobre la inclusión de una disposición que establezca que la entrada en vigencia de las Ordenanzas Distritales que regulan materia tributaria se efectuará al día siguiente de su publicación y la del Acuerdo de Concejo que la ratifique; a excepción de aquellas que aprueban Arbitrios Municipales, las cuales entrarán en vigencia el 1 de enero del año en que corresponde la obligación tributaria.

La segunda Disposición final expresa que las Ordenanzas Marco que aprueben las Municipalidades Distritales y que con tengan los elementos esenciales del tributo, excepto el costo y las tasas de los servicios, deberán ser ratificadas por el Concejo Metropolitano de Lima y podrán tener vigencia por más de un ejercicio tributario. En caso que sea necesario establecer nuevos costos y tasas de los Arbitrios Municipales regulados por las Ordenanzas Marco, sólo será materia de ratificación la norma que apruebe dichos costos y tasas.

Por otro lado, la tercera Disposición Final faculta al SAT para que mediante Directiva, dicte las disposiciones que fueren necesarias para lograr la adecuada aplicación de la presente Ordenanza.

La cuarta Disposición Final prescribe que la Ordenanza N° 1533 y modificatorias mantiene su vigencia únicamente respecto de las solicitudes de ratificación presentadas hasta la fecha de la publicación de la presente Ordenanza.

Así también, expresa que la vigencia de la presente Ordenanza será de aplicación a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano. Y, se establece una del artículo 28° de la Ordenanza N° 739 conforme al texto siguiente:

Artículo 28.- Plazo de vigencia de la Ordenanza Distrital Las Ordenanzas de las Municipalidades Distritales que regulen el Estacionamiento de Playas son de periodicidad anual. En caso de Ordenanzas Distritales que regulen la Tasa de Estacionamiento en Zonas Urbanas, estas deben ser necesariamente presentadas para su ratificación cuando varíen los costos, se incrementen las tasas y/o se modifique el número de espacios habilitados para estacionamiento de vehículos. El Acuerdo de Concejo ratificatorio tendrá una vigencia máxima de dos (02) años, en la medida que la Ordenanza Distrital mantenga invariables los aspectos esenciales del tributo. Antes del transcurso del plazo mencionado, la Municipalidad Distrital deberá dar inicio al procedimiento de ratificación respectivo conforme el plazo previsto para tal efecto.

Por último, las Ordenanzas distritales que aprueben el servicio municipal sobre emisión mecanizada de valores para el contribuyente, deberán ser ratificadas anualmente. Sin perjuicio de lo anterior, el Acuerdo de Concejo ratificatorio tendrá una vigencia máxima de dos (2) ejercicios fiscales adicionales, en la medida que no exista variaciones sustanciales en la condiciones que originaron la ratificación, en cuyo caso la Municipalidad Distrital deberá comunicar al SAT su decisión de aplicar dicha aplicación del Acuerdo de Concejo ratificatorio para los citados ejercicios, mediante comunicación formal del Gerente Municipal, hasta el último día hábil del mes de diciembre. Transcurrido dicho periodo, las municipalidades deberán dar inicio al procedimiento de ratificación respectivo, conforme el plazo previsto para tal efecto.

### **2.2.1.3 Ordenanza Nro. 019-2014 Callao del Gobierno Provincial del Callao**

Esta ordenanza cuenta con cuatro capítulos denominados de la siguiente manera: Capítulo I, objeto de la norma; capítulo II, disposiciones generales; capítulo III, trámite del procedimiento de ratificación y; capítulo IV, medidas para el fomento de la participación ciudadana y el aseguramiento de la transparencia de información del procedimiento de ratificación. Además de 6 disposiciones complementarias finales y dos modelos de “declaración jurada de autenticidad y entrega de documentos en materia de ratificación de ordenanzas”.

El primer capítulo contiene solo tres artículos que tratan acerca del objeto de la norma, siendo este regular el procedimiento de ratificación de ordenanzas que expidan las municipalidades distritales de la Provincia Constitucional del Callao en materia tributaria. Siguiendo, el segundo artículo determina el ámbito de aplicación, expresando que es de aplicación obligatoria por parte de las municipalidades distritales de la Provincia Constitucional del Callao. Finalmente, el tercer artículo trata definiciones de algunos términos a utilizar en la ordenanzas como son: arbitrio municipal, concejo, Decreto Supremo N° 064-2010-PCM, emisión mecanizada, IPC e Informe Técnico Financiero.



**Figura 7: Descripción del procedimiento de ratificación (Fuente: Elaboración propia)**

El segundo capítulo contiene siete artículos, el artículo cuatro establece un cronograma que deberán respetar las Municipalidades Distritales para presentar sus solicitudes de ratificación de sus ordenanzas, según el tipo de tributo. El siguiente artículo menciona acerca de las presentaciones extemporáneas de las solicitudes mencionadas, en cuyo caso serán devueltas inmediatamente por parte de la Secretaría General de la Municipalidad Provincial del Callao,

ante quien fueron entregados desde un inicio; sin embargo, en casos imprevisibles y/o de fuerza mayor debidamente acreditadas o de público conocimiento, se podrán recepcionar.

<b>Plazo de presentación</b>		<b>Tipo de tributo</b>
a)	Hasta el último día hábil del mes de abril del año.	Ordenanzas sobre Estacionamiento Vehicular.
b)	Hasta el último día hábil del mes de mayo del año.	Ordenanzas sobre derechos por tramitación de procedimientos y servicios brindados en exclusividad contenidos en el TUPA municipal.
c)	Hasta el último día hábil del mes de octubre del año.	Ordenanzas que establezcan los arbitrios aplicables a partir del ejercicio siguiente -Procedimiento regular
d)	Hasta el último día hábil del mes de noviembre del año.	Ordenanzas que establezcan los arbitrios que correspondiera al ejercicio anterior con la actualización del índice de precios al consumidor – IPC.
e)	Hasta el último día hábil del mes de noviembre del año.	Ordenanzas que aprueben derechos de emisión mecanizada aplicables a partir del ejercicio siguiente.

**Tabla 3: Cronograma de las solicitudes de ratificación según el tipo de tributo**  
(Fuente: Elaboración propia)

Continuando en el segundo capítulo, éste en su artículo seis empieza a detallar los requisitos generales de las solicitudes de ratificación y los requisitos específicos por cada tipo de tributo en su artículo siete.

El capítulo III contiene siete artículos, siendo el capítulo más extenso de todos, y esto debido a que toca el tema del trámite del procedimiento de ratificación. En el artículo 8 determina que el procedimiento de ratificación se inicia a pedido de la Municipalidad Distrital mediante la presentación de la solicitud de ratificación. Si en caso hubiese un error que pueda ser subsanado, la Secretaría General le requerirá la entrega de aquellos documentos que haya omitido o la modificación de los documentos observados, concediéndole un plazo máximo de cinco (5) días hábiles. Si en caso no se llegase a realizar la diligencia, se tendrá por concluido el procedimiento.

El artículo 10 del capítulo III trata acerca del Informe Legal y Técnico. Una vez realizada la verificación de los requisitos previstos, la Secretaría General procederá a solicitar el informe a la Gerencia General de Administración tributaria y/u otras gerencias generales que sean competentes, las mismas que deberán emitir el Informe dentro de un plazo máximo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su recepción. Asimismo, este informe será

publicado en el portal electrónico institucional de la municipalidad para el fomento de la participación ciudadana. Finalmente, con los informes legales y técnicos respectivos, se formará un expediente que la Secretaría General remitirá a la Comisión de Administración la que dictaminará sobre el pedido.

Acerca del dictamen, el artículo 11 del capítulo III expresa que la Comisión de Administración podrá formular las observaciones que considere pertinentes o emitir dictamen al pedido de ratificación en plazo no mayor de quince (15) días contados a partir de su recepción. En caso de subsanación de observaciones, la Comisión le trasladará el expediente a la Secretaría General para que le notifique a la Municipalidad Distrital para su absolución en un plazo de cinco (5) días hábiles. Teniendo en cuenta que dicho plazo es para que la Municipalidad Distrital subsane más no para que la Secretaría General notifique, pues en este último supuesto no existe plazo. Vencido el plazo, sin haber obtenido respuesta se emitirá el dictamen correspondiente.

El Acuerdo de Concejo del cual trata el artículo 12 del capítulo III pone fin al procedimiento de ratificación. Si la ordenanza fuera ratificada, se remitirá a la municipalidad distrital correspondiente dentro del plazo máximo de dos (2) días de celebrada la sesión, copia certificada del acuerdo adoptado para su publicación. Caso contrario, se devolverá el expediente conjuntamente con la copia certificada del Acuerdo. Asimismo, la Municipalidad Provincial del Callao procederá a publicar la ordenanza de manera íntegra en el su portal Electrónico Institucional. Su vigencia comenzará a partir del día siguiente de la publicación del Acuerdo del Concejo de ratificación, acorde con el artículo 13.

Debemos tener presente que esta ordenanza trata, también, el tema de las prórrogas o reajustes en los montos de ordenanzas que ya han sido ratificadas. Para cuyos casos se tomará en cuenta el artículo 14.

Por otro lado, el capítulo IV cuenta con solo dos artículos que detallan la participación ciudadana en este procedimiento de ratificación y la inclusión de información relevante sobre la legalidad del Cobro de Tasas municipales. Respecto a la participación ciudadana, el artículo 10° ya expresaba algo; sin embargo, en el artículo 15 detalla que se deberá indicar la fecha hasta la cual, los vecinos puedan efectuar sus aportaciones y/o reparos a cada ordenanza distrital. Respecto a la inclusión de información, este se refiere aquella puesta en los actos que contengan

una obligación tributaria, pues deberán colocar el número de ordenanza que aprueba o modifica el tributo y el Acuerdo de Concejo que la ratifica.

Las Disposiciones Complementarias Finales son seis, distribuidas de la siguiente manera: la primera aborda el tema de los actos inimpugnables, consignado dentro de esto a los emitidos antes del Acuerdo de Concejo ratificatorio; la segunda consiste en aclarar que las municipalidades distritales deberán aprobar las ordenanzas en materia tributaria que se refieren a costos, procedimientos y requisitos, previamente a su inclusión en el TUPA; la tercera ahonda en que, las ordenanzas distritales deberán incluir la fecha de entrada y vigencia, excepto el caso de los arbitrios los cuales entrarán en vigencia el 1 de enero del año en que corresponda la obligación tributaria; la cuarta expresa la periodicidad en la ratificación de ordenanzas de derecho de emisión que será de un año, sin perjuicio de la vigencia del acuerdo de concejo que será de dos (2) años; la quinta especifica que tienen carácter de declaración jurada toda la información presentada y; la sexta expresa que la Municipalidad Provincial del Calla elaborará formatos de estructura de costos que será publicado en su portal electrónico institucional.

### **2.2.2 Diferencias y semejanzas entre la Ordenanza Nro. 010-2016-MPH del Gobierno Provincial de Huaral, Ordenanza Nro. 2085 del Gobierno Provincial de Lima y la Ordenanza Nro. 019-2014 Callao del Gobierno Provincial del Callao**

Debido a que son solo tres las ordenanzas vigentes que regulan el procedimiento de ratificación de las ordenanzas municipales distritales, estas poseen un alto grado de similitud entre sí; sin embargo, mantienen ciertas diferencias, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

<b><u>DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS</u></b>	Ordenanza del Gobierno Provincial de Huaral	Ordenanza del Gobierno Provincial de Lima	Ordenanza del Gobierno Provincial del Callao
Establecen un cronograma para la presentación de solicitudes de ratificación según el tributo.	Sí	Sí	Sí
Detallan los requisitos generales y específicos de las solicitudes de ratificación por el tipo de tributo.	Sí	Sí	Sí

<b><u>DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS</u></b>	Ordenanza del Gobierno Provincial de Huaral	Ordenanza del Gobierno Provincial de Lima	Ordenanza del Gobierno Provincial del Callao
El procedimiento de ratificación culmina con el Acuerdo de Concejo	Sí	Sí	Sí
La Municipalidad Provincial aborda el tema del fomento de la participación ciudadana y el aseguramiento de la transparencia de información del procedimiento de ratificación.	No	Sí	Sí
Todos los documentos que se entregan durante el procedimiento, sea por parte de la Municipalidad Provincia o la Municipalidad Distrital tienen la calidad de Declaración Jurada.	Sí	Sí	Sí
En la ordenanza se detalla su vigencia.	Sí	Sí	Sí
La Municipalidad Provincial emite Informe Técnico Legal.	Sí	Sí	Sí
La Municipalidad Provincial emite un dictamen.	Sí	Sí	Sí
La Municipalidad Provincial devuelve el expediente y el dictamen en caso de incumplimiento de algún requisito o en caso no se ratifique la ordenanza.	Sí	Sí	Sí

**Tabla 4: Diferencias y semejanzas entre ordenanzas (Fuente: Elaboración propia)**

Como se puede apreciar, son más las similitudes o semejanzas existentes entre sí que las diferencias; sin embargo, se logra visualizar que las ordenanzas más completas son las del Gobierno provincial de Lima y la del Gobierno provincial del Callao, pues detallan y desarrollan más contenido en cada uno de sus artículos y en la cantidad de estos.

### **2.2.3 Alcances de la ratificación de la ordenanza distrital en materia tributaria**

El primer y segundo párrafo del artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades indican que “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.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades prescribe que “las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia”. Sin embargo, en ninguna norma se regula el procedimiento para dicha ratificación y aquí coincido con Ponce Ruiz, citado por Alva (2013), cuando indica que “Por ejemplo hoy no sabemos qué requisitos se deben cumplir para que el proyecto de contribución o tasa pueda ser ratificado por la Municipalidad Provincial” (p.1).

Parece razonable suponer que –entre otros requisitos- la Municipalidad Distrital debe remitir a la Municipalidad Provincial: a) Proyecto de contribución o tasa municipal, con la respectiva exposición de motivos; b) Estudio financiero sobre los costos de la actividad municipal que se pretende cubrir y c) Estudio jurídico sobre la estructura del tributo creado. (Alva, 2013).

Del mismo modo hoy día tampoco sabemos el plazo para que la Municipalidad Distrital envíe el proyecto de tributo, el plazo para que la Municipalidad Provincial se pronuncie, etc. Sería conveniente que en una norma de alcance nacional se establezcan las reglas de detalle sobre el procedimiento para la ratificación de las Ordenanzas Municipales, de tal modo que sean más consistentes y eficaces. De esta manera se fortalecería un sistema tributario municipal, uniformizando criterios y procedimientos tributarios.

Tan importante es la ratificación que el Tribunal Fiscal en la resolución nro. 07656-1-2005 de fecha 14 de diciembre de 2005 señaló que: “resultan indebidos los pagos efectuados por concepto de ordenanzas que crean contribuciones y tasas si se encuentran sustentados en

ordenanzas no ratificadas”. Asimismo, en la resolución N° 07504-1-2005 de fecha 09 de diciembre de 2005 expresó que: “...es nulo el valor emitido por concepto de un tributo municipal cuya cobranza se sustenta en una ordenanza no ratificada por la Municipalidad Provincial correspondiente”.

Así también, este Tribunal ha establecido en la resolución nro. 01471-5-2003 de fecha 15 de mayo de 2003, que para que las contribuciones, arbitrios, derechos y licencias aprobados por las municipalidades distritales sean exigibles, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades, se requiere que la norma que los crea sea ratificada por la municipalidad provincial, aun cuando ellos hayan sido creados por la ordenanza que aprueba el TUPA de la municipalidad respectiva, por lo que la Ordenanza N° 006-99-MDC-C, que contiene los derechos impugnados, no resulta aplicable, dado que al no haber sido objeto de ratificación no ha entrado en vigencia; en consecuencia, no cabe que la Administración exija el cobro de dicho tributo.

Por tanto, según la Ley de Tributación Municipal y la jurisprudencia que la respalda, constituye requisito indispensable para la vigencia de las ordenanzas tributarias distritales que estas sean ratificadas por la municipalidad provincial respectiva.

#### **2.2.4 Estado de vulnerabilidad de las Municipalidades Distritales que no cuentan con un procedimiento para la ratificación de sus ordenanzas en materia tributaria**

El artículo 74 de la Constitución peruana prescribe que los Gobiernos Locales tienen potestad tributaria para crear contribuciones y tasas, “con los límites que señala la ley”; he aquí la parte medular del presente trabajo de investigación, pues el artículo 40 de la Ley Orgánica de las Municipalidades expresa que las ordenanzas que expida la Municipalidad Distrital serán ratificadas por la Municipalidad Provincial.

Esta ratificación, como ya la hemos tratado en los acápite anteriores, confiere validez a la ordenanza expedida por la Municipalidad Distrital; por consiguiente, aunque la Municipalidad Distrital cree su ordenanza, esta no tendrá vigencia, es decir, no podrá ser aplicada por sus contribuyentes si no ha sido ratificada por la Municipalidad Provincial. La potestad tributaria de la Municipalidad Distrital queda limitada por la ratificación que le confiera la Municipalidad Provincial.

La ratificación es un elemento condicionante de la potestad tributaria de las Municipalidades Distritales. En razón de ello, cabe la necesidad de elaborar un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas, el cual deberán seguir ambas partes, tanto la Municipalidad Distrital que la solicita como la Municipalidad Provincial que la realiza. Pues en ausencia de esta regulación, la Municipalidad Distrital encontraría menoscabada su potestad tributaria.

Al no estar regulado el procedimiento de ratificación, este queda a discrecionalidad de la Municipalidad Provincial. Es más, al no existir un procedimiento general de ratificación de estas ordenanzas, supondrá que la Municipalidad Distrital elabore uno, el cual será puesto en una ordenanza y para que entre en vigencia será ratificada por la Municipalidad Provincial, tornándose así en un círculo vicioso.

Siendo el Estado peruano un Estado Social Democrático de Derecho, lo que busca es controlar las acciones de la Administración para que esta no abuse en el ejercicio de sus funciones. Con la ratificación se controla el ejercicio de la Municipalidad Distrital al momento de expedir normas tributarias referentes a las contribuciones y tasas, pues de lo contrario, podrían existir normas en demasía e innecesarias. Sin embargo, al intentar controlar a las Municipalidades Distritales, se les está dotando de ese poder a las Municipalidades Provinciales, convirtiéndolas en lo que no se quería con las Municipalidades Distritales.

Lejos de ser la ratificación un límite legítimo de la potestad tributaria de las Municipalidades Distritales, se ha convertido en una vulneración a ella. La discrecionalidad con la que cuentan las Municipalidades Provinciales es netamente subjetiva, si no median unos requisitos que definan la procedibilidad de las ordenanzas, es decir, que la Municipalidad Distrital pueda tener conocimiento certero de la viabilidad de su ordenanza, de lo contrario, afecta el principio de predictibilidad y seguridad jurídica.

La discrecionalidad con la que cuentan las Municipalidades Provinciales al ratificar las ordenanzas de las Municipalidades Distritales supone que ante cualquier problema político o de otro tipo, la Municipalidad Provincial se vea influenciada para denegar la procedencia de una ordenanza expedida por la Municipalidad Distrital, porque no hay unos parámetros que deba seguir la Municipalidad Provincial.

Debemos detallar que se está ahondando en la “validez” de la ordenanza expedida por la Municipalidad Distrital en materia tributaria, esto quiere decir que, si una ordenanza no está ratificada, pues simplemente no existe a efectos de cumplimiento por los contribuyentes y aquella no podrá obligarlos.

### **2.2.5 ¿La ratificación constituye la potestad del Gobierno Local Distrital?**

Es conocido que el diario oficial El Peruano demora su publicación y distribución el día 31 de diciembre de cada año, ello se debe principalmente al hecho que se espera el último momento para publicar normas que deben entrar en vigencia a partir del 1 de enero del año siguiente, sobre todo en el caso de las normas que regulan los impuestos de periodicidad anual, como es el caso del impuesto a la renta, el impuesto predial o el impuesto vehicular (por nombrar solo algunos). Sin embargo, la demora en la impresión de las Normas Legales que forma parte de la publicación del diario oficial El Peruano tiene además otro motivo, el cual está relacionado con la publicación de los acuerdos de concejo de las municipalidades provinciales que ratifican las ordenanzas distritales que aprueban tasas, con la finalidad de que entren en vigencia a partir del 1 de enero del año siguiente (Alva, 2013).

Cabe precisar que hasta antes que se dicte la Constitución Política del Perú de 1993 y entre en vigencia la actual Ley Orgánica de Municipalidades, las diversas municipalidades, sean distritales o provinciales utilizaban al edicto como norma por la que se aprueban las tasas, ello hoy día no es válido. (Alva, 2013,p.1)

Llegamos a la conclusión que definitivamente la ratificación es un elemento constitutivo de la potestad tributaria del gobierno local distrital, por tanto, la limitación regulada en el artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades deberá atenuarse mediante la creación de un procedimiento general para la ratificación de dichas ordenanzas, pues de esa forma se logrará una limitación legítima de la potestad tributaria del gobierno local distrital. Asimismo, se estarían aplicando los principios de seguridad jurídica y predictibilidad (además del resto de principios que se vislumbran, como son el principio de legalidad, entre otros ya analizados en el primer capítulo del trabajo de investigación) que se encuentran transgredidos por la falta de regulación de ese procedimiento de ratificación.

El procedimiento general de ratificación debe ser un procedimiento expreso, establecido en la Ley Municipal; pues de esa manera se lograría prescribir los aspectos generales de todo procedimiento de ratificación; es decir, los puntos clave que todo procedimiento de ratificación de una Ordenanza Municipal Distrital debe seguir, logrando de esa manera obtener su viabilidad respetando los principios mencionados en el párrafo anterior.

Si nos quedamos en el hecho de establecer un procedimiento general que puede servir de guía para las Municipalidades de todos los distritos del país, no se estaría erradicando el problema, pues ese ejemplo se puede conseguir de las ordenanzas ya elaboradas al respecto, como son las ordenanzas desarrolladas en los acápites anteriores.

La diferencia y razón de ser de este trabajo de investigación está en establecer un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria que se prescriba en un Decreto Supremo, es decir que no tenga que ser plasmada en una ordenanza y luego ratificada por el gobierno local provincial, pues se estaría recayendo en el problema, el gobierno local provincial tendría la discrecionalidad de ratificar o no la ordenanza que regula el procedimiento que deberá seguir para ratificar todas sus ordenanzas en materia tributaria.

Logrando ello, ya se podría salvaguardar la potestad tributaria de las Municipalidades Distritales, pues sabrían el destino o viabilidad de estas, no quedando a expensas o discrecionalidad del gobierno local provincial, sino que se lograría un control entre las mismas, debido a su indiscutible interdependencia; pero ahora con mayor protección jurídica.

Recordemos que los gobiernos locales lo conforman las Municipalidades Distritales y las Municipalidades Provinciales; es decir, ambas son jerárquicamente iguales, en ello se refleja el principio de cooperación, pues están íntimamente interconectadas y pueden controlarse entre ellas mismas, respetando el Estado Social Democrático de Derecho en el que vivimos.

## **2.3 CAPÍTULO III: propuesta de un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria**

En este último capítulo, se propondrá el procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria, a fin de garantizar el principio de predictibilidad y seguridad jurídica.

### **2.3.1 Cuestiones generales del procedimiento para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria**

El artículo 74° de la CPP establece que: “... los Gobiernos Locales detentan potestad tributaria para regular contribuciones y tasas con los límites que señala la ley”. Para saber cuáles son esos límites se debe tener en cuenta la Ley de Tributación Municipal que indica mediante su artículo 60°: “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 LOM”. A lo que podemos deducir que las Ordenanzas son la forma de expresión de la “Potestad Tributaria” que cuentan las Municipalidades; asimismo, se debe revisar el cuerpo normativo de la LOM.

La actual LOM aprobada por la Ley N° 27972, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de mayo de 2003 y vigente a partir del 27 de mayo de 2003, establece que:

#### **“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.

Las Ordenanzas en materia tributaria expedidas por las Municipalidades Distritales deben ser ratificadas por las Municipalidades Provinciales de su circunscripción para su vigencia”.

Mediante la exposición de este cuerpo normativo queda confirmada que la potestad tributaria de las Municipalidades se expresa mediante Ordenanzas. Pero, se adiciona algo más, según lo señalado en el tercer párrafo, estas Ordenanzas deben ser ratificadas por las Municipalidades Provinciales.

Sin embargo, no existe un procedimiento de ratificación que esboce los lineamientos generales a tener en cuenta para la presentación y curso de la ordenanza distrital en materia tributaria. A lo que, Ruiz (2019), expone: “parece razonable suponer que –entre otros requisitos- la Municipalidad Distrital debe remitir a la Municipalidad Provincial: a) Proyecto de contribución o tasa municipal, con la respectiva exposición de motivos; b) Estudio financiero sobre los costos de la actividad municipal que se pretende cubrir y c) Estudio jurídico sobre la estructura del tributo creado” (p.S/N).

En la misma línea, Ruiz (2019) indica que: “La LOM no regula el procedimiento para la ratificación de las Ordenanzas Municipales. Por ejemplo, hoy no sabemos qué requisitos se deben cumplir para que el proyecto de contribución o tasa pueda ser ratificado por la Municipalidad Provincial. Del mismo modo hoy día tampoco sabemos el plazo para que la Municipalidad Distrital envíe el proyecto de tributo, el plazo para que la Municipalidad Provincial se pronuncie, etc” (p.S/N).

Debido a lo esbozado, es importante que se regule un procedimiento de ratificación en una norma de alcance nacional como por ejemplo la LOM. De esta manera se garantizaría el accionar de las Municipalidades Distritales y no se perdería el control que recae sobre ellas, que fue el sustento para que las Ordenanzas necesitaran ser ratificadas para su entrada en vigencia.

El procedimiento de ratificación es sumamente importante, debido a que la ratificación misma lo es, tal como se demuestra en la jurisprudencia sobre un proceso de inconstitucionalidad en la que se precisó que: “el requisito de la ratificación constituye un elemento esencial para la producción normativa de Ordenanzas Distritales sobre los arbitrios y el plazo de validez”. (Expediente STC N° 00053-2004-PI/TC Fundamento 2 p.15)

Así también, la Comisión de Gobiernos Locales (2004), indica que:

” ...las Ordenanzas publicadas antes de su ratificación ... carecen de todo efecto legal y no generan ninguna obligación de cumplimiento por parte de los contribuyentes, residentes en la jurisdicción de la Municipalidad Distrital que las dictó. Si en caso, el contribuyente estuviera siendo obligado a la cancelación del tributo por la Municipalidad Distrital, puede impugnar el cobro siguiendo el trámite de la reclamación ante la Municipalidad Distrital respectiva, en caso de ser desestimada dicha decisión puede impugnarse ante el Tribunal Fiscal; para que, una vez agotada la vía

administrativa, pueda acudir al órgano jurisdiccional en vía de demanda de amparo contra los actos de aplicación de estas normas o mediante demanda contencioso administrativa y, la interposición de una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la ordenanza”. (p.35)

Con lo expresado en el presente acápite se tiene que la ratificación de una Ordenanza es importante en cuanto a la expresión de la potestad tributaria de las Municipalidades Distritales y no está mal que ésta exista, tal como lo señala el Tribunal Constitucional:

“(…) es procedente que el legislador imponga un requisito a la producción normativa municipal en materia tributaria: la ratificación, puesto que: “(…) no resulta contrario ni a la garantía institucional de la autonomía municipal ni tampoco al principio de legalidad en materia tributaria; por cuanto, en un estado descentralizado como el peruano, los distintos niveles de gobierno deben apuntar a similares objetivos, de modo que el diseño de una política tributaria integral puede perfectamente suponer – sin que con ello se afecte el carácter descentralizado que puedan tener algunos niveles-, la adopción de mecanismos formales, todos ellos compatibles entre sí, lo que implica que un mecanismo formal como la ratificación de Ordenanzas Distritales por los municipios Provinciales coadyuva a los objetivos de una política tributaria integral y uniforme acorde con el principio de igualdad que consagra el artículo 74° de la Constitución”. (Expediente STC N° 0007-2001-AI/TC Fundamento 4 y 7)

Sin embargo, esa garantía institucional de la autonomía municipal puede verse menoscabada con respecto a las Municipalidades Distritales si no existe un detalle sobre el procedimiento para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales y de esa forma sean más consistentes y eficaces. De esta manera se fortalecería un sistema tributario municipal, uniformizando criterios y procedimientos tributarios.

## **2.3.2 Contenido del procedimiento**

### **2.3.2.1 Objeto y ámbito de la norma**

La propuesta en desarrollo consiste en insertar un procedimiento para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria que especifique plazos, documentos a evaluar, motivación en la ratificación de las ordenanzas, la respectiva competencia de cada

órgano municipal dentro del proceso, los informes a expedir; entre otros requisitos que se deberán tener en cuenta para la ratificación de dichas ordenanzas, de conformidad con los principios constitucionales del sistema tributario y las normas pertinentes.

Este procedimiento deberá estar inmerso en la Ley Orgánica de las Municipalidades para que así tenga alcance nacional; en consecuencia, sea de cumplimiento no solo por parte de la Municipalidad Provincial y Distrital de una determinada jurisdicción, sino, por todas las Municipalidades de la nación.

### 2.3.2.2 Plazos

Se establece un cronograma que deberán respetar las Municipalidades Distritales para presentar sus solicitudes de ratificación de sus ordenanzas, según el tipo de tributo, la cual se efectuará ante la Municipalidad Provincial correspondiente (Subgerencia de Registro Tributario y Recaudación) a fin de que emita su opinión técnica y legal.

	Plazo de presentación	Tipo de tributo
a)	Hasta el último día hábil del mes de abril del año.	Ordenanzas sobre Estacionamiento Vehicular en zonas urbanas.
b)	Hasta el último día hábil del mes de agosto del año.	Ordenanzas sobre Derechos por la tramitación de procedimientos y servicios brindados en exclusividad contenidos en los TUPA municipales.
c)	Hasta el último día hábil del mes de setiembre del año. En los años de comicios electorales municipales, deberán presentar su solicitud de ratificación dentro del plazo que no exceda de los 60 días calendarios previos a la fecha prevista para la elección, según Ley N° 29679.	Ordenanzas que establezcan arbitrios municipales aplicables a partir del ejercicio siguiente.
d)	Hasta el último día hábil del mes de octubre del año.	Ordenanzas sobre Estacionamiento Vehicular en playas del litoral.

e)	Hasta el último día hábil del mes de noviembre del año.	Ordenanzas que aprueban Derechos de Emisión Mecanizada aplicables a partir del ejercicio siguiente.
----	---	---

**Tabla 5: Cronograma para la Presentación de las Solicitudes de Ratificación**  
(Fuente: Ordenanza Municipal N° 010-2016-MPH)

### 2.3.2.3 Presentación extemporánea de la solicitud de ratificación

Las solicitudes de ratificación de Ordenanzas tributarias presentadas fuera de los plazos fijados se tendrán por no presentadas y serán objeto de devolución por parte de la Municipalidad Provincial correspondiente.

De modo excepcional, en casos imprevisibles y/o de fuerza mayor, debidamente acreditados o de público conocimiento, la Comisión de Administración, Economía y Planeamiento o la que haga sus veces, podrá autorizar a la Unidad Orgánica responsable de la evaluación de las solicitudes de ratificación, realizar la evaluación fuera del plazo establecido.

### 2.3.2.4 Requisitos generales de la solicitud de ratificación

Las solicitudes que presenten las Municipalidades Distritales ante la Municipalidad Provincial correspondiente deberán de contener necesariamente los siguientes requisitos:

- a) Copia autenticada por el Secretario General de la Municipalidad Distrital, del texto íntegro de la Ordenanza materia de ratificación. La exigencia de autenticación se hace extensiva a los anexos que formen parte integrante de la norma en mención.
- b) Copia autenticada del Acta de la Sesión de Concejo en que fue aprobada la Ordenanza sometida a ratificación.
- c) Copia simple de la Resolución de Gerencia Municipal, mediante la cual se designe a dos (02) funcionarios responsables del procedimiento de ratificación. Respecto de los designados, se deberá presentar información que facilite su contacto (números telefónicos, dirección de correo electrónico, entre otros).
- d) Copia simple del Informe legal que sustente la Ordenanza aprobada sometida a ratificación, señalando sus antecedentes normativos o la indicación expresa de su inexistencia.
- e) Información detallada que sustente los costos de los tributos aprobados por las Ordenanzas sometidas a ratificación.

- f) Información que sustente el mecanismo de distribución del costo del servicio entre los contribuyentes.
- g) Declaración jurada de aprobación legal de la Ordenanza materia de ratificación, suscrita por el Secretario General o quien haga sus veces.
- h) Medios magnéticos (disco compacto, Memoria USB u otro dispositivo de almacenamiento de información) que contenga la información remitida físicamente en el expediente de ratificación. Este requisito es indispensable para el inicio o la continuidad del procedimiento de ratificación.
- i) Otros documentos que se estime necesario presentar para el procedimiento de ratificación.

### **2.3.2.5 Requisitos específicos por tipo de tributo**

Según el tipo de tributo, corresponderá que se presente la información según el detalle que aparece a continuación.

#### **2.3.2.5.1 Requisitos aplicables a la ratificación de ordenanzas que aprueben arbitrios municipales**

- a) Estructura disgregada y detallada de los costos anuales relacionados directamente con la prestación del servicio, la misma que deberá incluir mano de obra, materiales de depreciación de la maquinaria y equipo utilizado, costos fijos como tarifas de servicios básicos y arrendamiento, indicando para cada caso la cantidad, costo unitario y periodo considerados. No podrá incluirse como parte del costo de los servicios, los costos indirectos y los gastos administrativos vinculados a dependencias municipales o actividades que desarrollen las mismas, que no guarden relación con la prestación efectiva del servicio.
- b) Para cada arbitrio, indicar el número de contribuyentes entre los cuales se distribuye el costo del servicio, así como el número de contribuyentes inafectos o exonerados.

#### **2.3.2.5.2 Requisitos aplicables a la ratificación de ordenanzas que aprueben derechos por la tramitación de procedimientos administrativos y servicios brindados en exclusividad contenidos en el texto único de procedimientos administrativos - TUPA de las municipales distritales**

- a) Presentar el anexo TUPA, siguiendo el formato y precisiones establecidas en el Decreto Supremo N° 062-2009-PCM, en lo que corresponda.

b) Estructura desagregada de los costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, siguiendo los lineamientos y formatos establecidos por el Decreto Supremo N° 064-2010-PCM y la Resolución N° 003-2010-PCM.

c) Informe de la Gerencia Municipal del distrito correspondiente, mediante el cual se emite pronunciamiento favorable respecto del proyecto de Ordenanza materia de ratificación, así como con relación de costos, tal como lo prevé el artículo 11.3 del Decreto Supremo N° 079-2007-PCM.

d) Informe del área de planificación o procesos del distrito correspondiente, o quien haga sus veces, mediante el cual se establezca el número de prestaciones de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad que tengan derecho de trámite.

e) Organigrama de la Municipalidad Distrital, que deberá mostrar todas las unidades orgánicas y dependencias municipales existentes, resaltando aquellas en las que se realizan los trámites contenidos en el TUPA.

f) Informe legal de la Municipalidad Distrital correspondiente, el cual adicionalmente a lo señalado en los requisitos generales, deberá contener:

i. Deberá presentar una relación detallada de los procedimientos administrativos y otra de los servicios prestados en exclusividad que tengan derecho de trámite, indicando la cantidad total de cada relación.

ii. Respecto de cada procedimiento administrativo y servicio prestado en exclusividad que tenga establecido un derecho de trámite, deberá detallar el sustento legal correspondiente.

g) Informe Técnico de la Municipalidad Distrital correspondiente, el cual deberá contener:

- El proceso específico que se seguirá para la determinación de costos de los procedimientos y servicios prestados en exclusividad, siguiendo los lineamientos y formatos establecidos por el Decreto Supremo N° 064-2010-PCM y Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 003-2010-PCM, esto es, las etapas que se deben seguir para la determinación de los costos (cuadros maestros, cuadros de cálculo y anexos).

- Explicación de cada uno de los conceptos técnicos consignados en los formatos remitidos, el cual permita una correcta interpretación de la información.

- Resumen ejecutivo de la Municipalidad Distrital correspondiente de la información a la que hace referencia los incisos c), d), f), y h).

h) Informe del área de Recursos Humanos o Administración de la Municipalidad Distrital correspondiente, o quienes hagan sus veces, a través de los cuales se validen los montos y valores unitarios considerados en los cuadros maestros.

#### **2.3.2.5.3 Requisitos aplicables a la ratificación de ordenanzas de estacionamiento vehicular**

a) Informe Técnico, el cual deberá contener la explicación de cada uno de los conceptos señalados en la estructura de costos que conlleve a una interpretación y entendimiento de los montos establecidos en cada caso, así como la indicación del número de espacios y las zonas previstas para la prestación del servicio.

b) El Cuadro de Estructura de Costos, anexo a la ordenanza respectiva, presentado en forma desagregada y detallada, el cual deberá ser elaborado conforme a los lineamientos y formatos establecidos en la Directiva de Determinación de Costos de los servicios aprobados en Ordenanzas Tributarias Distritales de la Provincia correspondiente.

c) El Cuadro de Estimación de Ingresos anuales, de acuerdo a la metodología establecida para la determinación de la tasa respectiva.

d) En el caso de la prestación del servicio en zonas adyacentes a playas de veraneo se deberá presentar el Informe favorable expedido por la Gerencia de Servicios a la Comunidad y Gestión Ambiental, o quien haga sus veces.

e) Los planos que permitan identificar las zonas de estacionamiento y los lugares de instalación de los letreros que consideren información sobre la legalidad del cobro a efectuar.

f) Informe del área correspondiente que sustente que las vías donde se establecerá el servicio son comerciales y de alta circulación, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso d) del artículo 68 del TUO de la Ley de Tributación Municipal.

#### **2.3.2.5.4 Requisitos aplicables a la ratificación de ordenanzas que aprueben derechos de emisión mecanizada**

a) Informe Técnico, el cual deberá brindar información sobre el número de contribuyentes a quienes se les prestará el servicio, el número de predios, el detalle de los rubros que comprende el servicio de emisión mecanizada y la explicación de la metodología de distribución empleada.

b) El Cuadro de Estructura de Costos, anexo a la ordenanza respectiva, presentado en forma desagregada y detallada, el cual deberá ser elaborado conforme a los lineamientos y formatos

establecidos en la Directiva de Determinación de Costos de los servicios aprobados en Ordenanzas Tributarias Distritales de la Provincia correspondiente.

c) El Cuadro de Estimación de Ingresos anuales, de acuerdo a la metodología establecida para la determinación del derecho respectivo.

#### **2.3.2.5.5 En caso de ratificación de ordenanzas que aprueban una contribución especial de obras públicas**

a) El Cuadro de Estructura de Costos de la obra pública a realizar, anexo a la ordenanza respectiva, presentado en forma desagregada y detallada; debiendo indicarse cantidades, costos unitarios, servicios de terceros, dedicación, entre otros aspectos. El costo deberá considerar los gastos e inversiones que le corresponda ejecutar a la municipalidad en el marco de las actividades siguientes: realización de estudios preliminares, evaluación de proyectos, construcción y ejecución de la obra pública, adquisición de predios, indemnizaciones a propietarios, gastos administrativos y de control, de ser el caso.

b) Documentación que acredite y certifique que la Municipalidad Distrital ha comunicado, de manera previa a la realización y ejecución de la obra, a los contribuyentes beneficiarios sobre el costo de la obra pública, así como el monto aproximado a la cual ascendería la contribución.

c) Estimación total de la contribución, en función al valor de la obra pública.

d) Determinación de la zona de beneficio o zona de influencia de la obra, con identificación del número contribuyentes respecto de los cuales se distribuirá el costo de la obra.

e) Plano de ubicación de la obra pública, con incidencia de la zona de beneficio previamente identificada.

f) Metodología para la distribución del costo total de la obra pública, elaborada en función a los criterios de distribución propuestos.

g) Informe que sustente el monto individual de la contribución en función del beneficio diferencial o plusvalor originado por la realización de la obra pública.

h) Indicación del número de contribuyentes y predios afectos, así como aquellos que gocen de alguna exoneración o beneficio.

i) Informe Técnico, anexo a la ordenanza, que contenga un resumen ejecutivo de la información a la que hace referencia los literales a), b), c), d), e), f), g) y h).

### **2.3.2.5.6 Solicitud de ratificación de la ordenanza que prorroga o reajusta los montos de arbitrios de ejercicios anteriores**

Las Municipalidades Distritales podrán solicitar la ratificación de la Ordenanza que actualice los Arbitrios Municipales del ejercicio precedente en función del Índice de Precios al Consumidor, en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal, siempre que cumplan con las condiciones siguientes:

- a) La Ordenanza del ejercicio precedente cuyas tasas se quiere reajustar o prorrogar, deberá contar con la ratificación de la Municipalidad Provincial correspondiente y, además, encontrarse conforme al marco legal vigente al momento de la presentación de la solicitud.
- b) La Ordenanza solo podrá ser objeto de reajuste de tasas o prórroga por un máximo de dos (02) periodos consecutivos.
- c) En caso de reajuste de tasas, éstas no deberán exceder el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor anualizado fijado por el INEI.
- d) La Municipalidad Distrital deberá acreditar el cumplimiento de la ejecución de los montos establecidos en las estructuras de costos de los servicios, tal y como fueron considerados en la Ordenanza que aprobó las tasas que se desean prorrogar o reajustar con el Índice de Precios al Consumidor. Dicha acreditación podrá ser realizada por la misma Municipalidad o tomando como fuente la ejecución presupuestaria del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas.

La solicitud de ratificación de la ordenanza que cumpla la totalidad de las condiciones deberá remitirse a la Municipalidad Provincial en el mismo plazo que el señalado en el literal c) del artículo 4 de la presente norma, a efectos de proceder a su evaluación y, de ser el caso, ratificación respectiva.

### **2.3.2.6 Trámite del procedimiento de ratificación**

#### **2.3.2.6.1 Inicio del procedimiento**

- a) El procedimiento de ratificación se inicia a pedido de la Municipalidad Distrital mediante la presentación de una solicitud de ratificación a la Municipalidad Provincial correspondiente, la cual deberá cumplir con los requisitos generales y específicos exigidos para cada tipo de tributo.

b) La presentación de la solicitud deberá efectuarse dentro los quince (15) días hábiles posteriores a la aprobación de la Ordenanza bajo responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la Municipalidad Distrital.

#### **2.3.2.6.2 Carácter de declaración jurada de la información presentada**

Toda información o documentación que se presente en el procedimiento de ratificación tendrá el carácter de Declaración Jurada. En el caso de observarse indicios razonables acerca de la presentación de información falsa o adulterada por parte de la Municipalidad Distrital, la Municipalidad Provincial remitirá la información o documentación a la Contraloría General de la República o al Ministerio Público, según sea el caso, para la investigación y/o sanción que corresponda.

Si la autoridad judicial competente llega a determinar la comisión de delitos por parte de los funcionarios o personas involucradas, el Concejo Provincial procederá a dejar sin efecto el Acuerdo de Concejo que ratificó el tributo respectivo.

#### **2.3.2.6.3 Formulación de requerimientos**

La Municipalidad Provincial podrá efectuar requerimientos de información y/o de algún aspecto que considere necesario, que pudieran impedir la continuidad del procedimiento, otorgando a la Municipalidad Distrital solicitante, un plazo de diez (10) días hábiles como máximo para su atención.

#### **2.3.2.6.4 Evaluación de la solicitud a cargo de la Municipalidad Provincial**

a) La Municipalidad Provincial cuenta con un plazo de treinta (30) días hábiles para atender la solicitud de ratificación de los tributos municipales que se envíen a ratificar por las Municipalidades Distritales, al que se hace referencia en el artículo 4 del presente cuerpo normativo. En el caso de solicitudes de ratificación de ordenanzas que aprueban el monto de los arbitrios municipales, el plazo es de sesenta (60) días hábiles.

Dichos plazos, en caso sean modificados por norma de carácter general, se ajustarán a la nueva regulación.

b) Si producto de la evaluación que se efectúe a la solicitud de ratificación se detectará observaciones técnicas y/o legales, la Municipalidad Provincial procederá a la devolución de la solicitud presentada.

c) Sin perjuicio de ello, la Municipalidad Distrital podrá ingresar una nueva solicitud en un plazo no mayor a 15 días hábiles que la Municipalidad Provincial le otorgue, acogiendo y subsanando todas las observaciones efectuadas; y, en el caso de la solicitud de ratificación de Ordenanza Municipal que aprueba derechos de tramitación de procedimientos y servicios brindados en exclusividad contenidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, el ingreso de una nueva solicitud se podrá realizar en un plazo no mayor a 30 días hábiles que la Municipalidad Provincial le otorgue.

La nueva solicitud será evaluada en el plazo de 30 días hábiles o 60 días hábiles de acuerdo al presente cuerpo normativo.

En caso que de la revisión de la nueva solicitud se detectara que subsisten observaciones, se procederá a la devolución definitiva de la solicitud, dándose por concluido el procedimiento de ratificación en el año.

#### **2.3.2.6.5 Informe técnico legal**

La Municipalidad Provincial evaluará y opinará a través de la emisión de un Informe Técnico Legal respecto de los aspectos vinculados con la determinación de la tasa municipal.

Asimismo, en el caso de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas que aprueban procedimientos y servicios exclusivos contenidos en el TUPA, corresponderá que se pronuncie únicamente respecto de aquellos que establezcan derechos de trámite, teniendo en cuenta la normativa vigente.

De ser necesario, la Subgerencia de Registro Tributario y Recaudación solicitará a las áreas competentes de la Municipalidad Provincial las opiniones que estime convenientes en el ámbito de su competencia, las cuales deberán remitir su informe en el plazo máximo de tres (03) días hábiles.

En caso la Municipalidad Provincial emita informe con opinión técnica legal favorable, el expediente y dicho informe serán remitidos a la Comisión de Administración, Economía y Planeamiento para su evaluación y emisión del Dictamen correspondiente, al vigésimo quinto (25) día hábil siguiente de recibida la solicitud de ratificación y en el caso de arbitrios, al quincuagésimo (50) día hábil siguiente de recibida la solicitud.

Precítese que los informes, dictámenes o cualquier instrumento que contenga un pronunciamiento de la municipalidad provincial antes de la emisión del Acuerdo de Concejo ratificatorio son inimpugnables.

#### **2.3.2.6.6 Dictamen de la comisión de administración de economía y planeamiento**

La Comisión de Administración, Economía y Planeamiento emitirá Dictamen en su Sesión inmediata posterior a la recepción del Informe Técnico Legal remitido por la Municipalidad Provincial. Si el Dictamen fuera favorable, el Presidente de la Comisión de Administración, Economía y Planeamiento remitirá dicho Dictamen y el expediente a la Secretaria General de la Municipalidad Provincial para su inclusión en la Agenda del Concejo Provincial de su sesión inmediata. La Comisión de Administración, Economía y Planeamiento y la Secretaría General de la Municipalidad Provincial deberán, tener presente el plazo máximo que se tiene para atender las solicitudes de ratificación.

Cuando el Dictamen sea desfavorable, el expediente será remitido a la Municipalidad Distrital de origen con lo que se dará por concluido el procedimiento; ello, sin perjuicio del derecho que le asiste a la Municipalidad Distrital de iniciar un nuevo procedimiento de ratificación previa subsanación de las omisiones o deficiencias señaladas en el Dictamen, conforme al procedimiento y plazos establecidos, en la medida que aún se encuentre dentro del término legal para su ratificación.

#### **2.3.2.6.7 Acuerdo de concejo**

Una vez recibido el Dictamen de la Comisión de Administración, Economía y Planeamiento, la Secretaría General de la Municipalidad Provincial dispondrá su inclusión en la Agenda de la Sesión de Concejo Provincial inmediata siguiente, en la que se adoptará el Acuerdo que corresponda, para lo cual deberá tener presente el plazo máximo que se tiene para atender las solicitudes de ratificación, del presente cuerpo normativo.

En caso la Ordenanza sea considerada conforme por el Concejo Provincial, éste adoptará el acuerdo ratificatorio respectivo.

Si la Ordenanza no es ratificada, el Concejo Provincial, mediante Acuerdo, dispondrá la devolución del expediente a la Municipalidad Distrital de origen. El Acuerdo de Concejo da por concluido el procedimiento de ratificación.

#### **2.3.2.6.8 Publicación del acuerdo de concejo ratificatorio**

Ratificada la Ordenanza, la Secretaria General de la Municipalidad Provincial dentro del plazo máximo de tres (03) días hábiles remitirá a la Municipalidad Distrital copia certificada del Acuerdo de Concejo Provincial para su publicación en el Diario Oficial El Peruano y/o en el diario de mayor circulación de la provincia. Dicha publicación es de responsabilidad exclusiva de la Municipalidad Distrital.

La publicación del Acuerdo de Concejo deberá efectuarse con sus partes integrantes, esto es con el texto íntegro de la Ordenanza ratificada incluido su Informe Técnico, los Cuadros de Estructura de Costos y Estimación de Ingresos.

En el caso de los Arbitrios Municipales, la publicación de la Ordenanza y el Acuerdo de Concejo que la ratifique deberá efectuarse dentro del plazo establecido en el Artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal, es decir que deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.

#### **2.3.2.6.9 Vigencia de la ordenanza ratificada**

La Ordenanza tributaria distrital y el Acuerdo de Concejo entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

La Ordenanza publicada antes de su ratificación por el Concejo Provincial, carece de todo efecto legal y no genera ninguna obligación de cumplimiento por parte de los contribuyentes.

La Secretaría General de la Municipalidad Provincial publicará en su página web la relación de Ordenanzas ratificadas.

#### **2.3.2.6.10 Motivación**

La ratificación de las Ordenanzas municipales distritales deberá ser debidamente motivadas de conformidad con el Estado Social y Democrático de Derecho, respetando los principios constitucionales en materia tributaria para que la potestad discrecional de la que cuenta no se vea menoscabada en la arbitrariedad.

#### **2.3.2.6.11 Competencia material**

Serán competentes para ratificar las ordenanzas municipales distritales, las correspondientes Municipalidades Provinciales de acuerdo a su jurisdicción.

### **2.3.3 Predictibilidad en la aprobación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria**

La LPAG consagra en el artículo IV del Título Preliminar el Principio de Predictibilidad como uno de los pilares que inspiran el procedimiento administrativo, en el cual expresa que: “La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá”, de esta manera su aplicación constituye una garantía al permitir vislumbrar, desde su inicio, el resultado del procedimiento administrativo y una reducción de la carga de solicitudes inconcebibles o claramente ilegales.

Este principio converge en dos situaciones: la primera es la de permitir poder determinar previamente el posible resultado de un procedimiento y, la segunda desincentivar la presentación de solicitudes sin mayor efectividad o legalidad, pues se conocerá con cierta certeza la inviabilidad de la solicitud pudiendo decidirse por la abstención en el ejercicio de la misma.

Asimismo, supone que: “el procedimiento administrativo no es ningún juego de azar, sino muy por el contrario, es el cauce formal de la serie de actos y diligencias en que se materializa la actuación de la administración para la consecución de un fin: emitir un acto administrativo que

produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones y derechos” (Carrasco, 2015 p. 42).

En concordancia con lo expuesto, dentro del procedimiento de ratificación se debe tener en cuenta este principio; pues, la Municipalidad Distrital requerirá que sus ordenanzas sean predecibles y conocer de antemano cuál será el resultado de la decisión administrativa, habiendo cumplido con los requisitos previstos, esto es, la presentación de documentos en el plazo y de conformidad con los lineamientos legales.

Debemos tener en cuenta que la Administración Pública cuenta con potestad discrecional, que es diferente a una actuación arbitraria. Se puede predecir un resultado, en cuanto se haya cumplido con los requisitos exigidos por ley; sin embargo, en caso de surgir controversia y ausencia de uniformidad en criterios, la Administración Pública puede optar por una decisión desfavorable para la otra parte, lo que no se debe interpretar como una acción arbitraria si se encuentra debidamente motivada de hecho y de derecho.

El establecer un procedimiento para la ratificación de las ordenanzas distritales en materia tributaria contribuirá a mejorar el ordenamiento jurídico vigente y reforzar este principio en la medida que, las Municipalidades Distritales respetarán las disposiciones y presentarán ante la Municipalidad Provincial correspondiente solo la documentación que sea necesaria en el plazo exigido y previsto por ley, garantizando una actuación más fundamentada por parte de la Municipalidad Provincial en cuanto al destino de dicha ordenanza.

Lo que no quiere decir que, en caso la Municipalidad Provincial convenga que esa ordenanza no deba ser ratificada lo determine así; ya que, deberá encontrarse fundada en razones legales para ello; sin embargo, se resguarda magnamente la defensa de la Municipalidad Distrital, su potestad tributaria, la discrecionalidad de la Municipalidad Provincial, la seguridad jurídica del ordenamiento; entre otros beneficios derivados del establecimiento de dicho procedimiento.

En palabras de Huamán (2010) “una Administración no predecible concibe una decisión con contenido oscuro e incoherente es una Administración de la que cabe esperar cualquier resultado, incluido, claro es, uno que conlleve la vulneración de los derechos fundamentales de la persona, ello es lo que se trata de evitar con el principio brevemente glosado referido con los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, destinados a evitar una actuación carente de objetividad”. (p.71)

Desde la perspectiva procedimental en el que este trabajo está enfocado, el procedimiento fijado bajo reglas, en cuanto a plazos, requisitos, competencias, entre otros, evita que se tomen decisiones influenciadas por aspectos diferentes a resguardar el orden social y bien común; como, por ejemplo, influencias políticas; situación que conlleva a una actuación carente de objetividad.

#### **2.3.4 Seguridad jurídica reflejada en la creación de un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria**

Al establecer un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria se estará garantizando la seguridad jurídica, pues se exige que las actuaciones de los entes públicos sean actos predeterminados y, por tanto, previsibles, garantizando la interdicción de la arbitrariedad; promoviendo un orden jurídico de acuerdo al Estado de Derecho en el que nos desenvolvemos.

Fernández citado por Fernández y Maco (2014), en su Diccionario de Derecho Público, definió seguridad jurídica en un sentido más amplio al considerarla como “garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes pueda causar perjuicios, delimitando y determinando las facultades y los deberes de los poderes públicos” (p.24). Así, tenemos que relacionar a la seguridad jurídica con la aplicación objetiva de la ley, lo cual no solo garantiza la relación entre entidades públicas e individuo; sino, todas las relaciones jurídicas, incluyendo las que se desarrollan entre las mismas entidades públicas; tal es el caso de las Municipalidades Provinciales con las Municipalidades Distritales.

El procedimiento general para la ratificación a la que se refiere el desarrollo del presente, aborda los temas esenciales en los que se debe basar la ratificación de una ordenanza, con lo que resguarda la potestad tributaria de las Municipalidades Distritales y mantiene el control entre Gobiernos Locales Provinciales y Distritales, desenvolviéndose el Estado de Derecho del que estamos arraigados.

Mediante el procedimiento establecido se detallan los plazos; requisitos generales de la solicitud de ratificación, así como por el tipo de tributo; el trámite del procedimiento de ratificación; con lo cual se garantiza la predictibilidad y la potestad tributaria de las Municipalidades Distritales. Así también, con la formulación de requerimientos; el informe técnico legal que emite la Municipalidad Provincial, evaluando y opinando respecto de los aspectos vinculados con la determinación de la tasa municipal; se resguarda el principio de cooperación, obteniendo la integridad y participación completa de todos los principios en sí, dirigidos al bien común y orden social.

Se entiende que, la seguridad jurídica solo se logra en un Estado de Derecho, suministrándola a todos los habitantes de un país. Siendo el Estado, órgano rector de una sociedad, debe asegurar las condiciones mínimas para la convivencia en cuanto al ámbito administrativo, judicial, legislativo y en general en todos aquellos ámbitos en los cuales intervengan investidos de la soberanía estatal.

En ese orden de ideas, cabe precisar que la seguridad jurídica tiene dos exigencias básicas o, en otros términos, dos principales condiciones para su existencia: la exigencia estructural y la exigencia funcional. La primera se refiere a la formulación y disposición por parte del órgano encargado dentro de un Estado, de establecer normas e instituciones que integren su sistema jurídico, en el caso del Perú, ese órgano es el Poder legislativo, el cual al realizar su labor debe tener en cuenta que la ley dentro del Estado de Derecho representa la garantía de la seguridad y la libertad de los ciudadanos (Pérez citado por Floreano y Gamonal, 2015).

Por lo tanto, una muestra de la garantía de la seguridad jurídica es, precisamente, la de establecer normas e instituciones que integren el sistema jurídico, lo que vendría ser el establecer este procedimiento para la ratificación; pues, su fin es conservar esta sintonía con el ordenamiento jurídico y garantizar la potestad tributaria de los Gobiernos Locales Distritales.

De esta manera, la seguridad jurídica se verá garantizada, no solo en la aplicación efectiva de las normas a los casos en específico, sino desde el momento mismo de su formulación o creación, ya que estas se constituyen desde ese instante en instrumentos reguladores de conductas; formando la estructura del ordenamiento y efectivizando su función como medio para lograr que la convivencia se produzca de acuerdo a los principios que lo inspiran.

Por otro lado; la exigencia funcional, se centra en la forma de aplicación o cumplimiento del derecho, lo que implica la actuación de todos sus destinatarios, sobre todo de los órganos encargados de su aplicación; ya que, la operatividad de las normas e instituciones del sistema jurídico es una condición de la eficacia de la seguridad jurídica (Pérez citado por Floreano y Gamonal, 2015).

La exigencia funcional de la seguridad jurídica garantizará el desarrollo o despliegue de la actuación de los Gobiernos Locales, tales como la Municipalidad Provincial y Distrital, en cuanto al cumplimiento de este procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas distritales en materia tributaria; pues una vez incluido éste en el sistema jurídica corresponde la aplicación objetiva de la ley.

De las dos exigencias mencionadas, se tiene que la seguridad jurídica, a través de su exigencia estructural, perfecciona medularmente el sistema jurídico; lo cual, al estar unido a la exigencia funcional, le otorga eficacia y lo convierte en un elemento dinámico; para ser usado con la finalidad para la cual fue creado, ese fin que le es propio y consustancial a todo sistema jurídico, la convivencia social pacífica y justa en base al respeto de los derechos y libertades.

Este procedimiento para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria ha sido elaborado en pro de la seguridad jurídica que se busca y en la cual se fundamenta la esencia misma del sistema jurídico. De este modo, si el ordenamiento jurídico contiene normas precisas, claras y coherentes y en armonía con los principios constitucionales, la Municipalidad Provincial podrá resolver eficientemente cualquier solicitud de ratificación, protegiendo los preceptos constitucionales y garantizando los postulados del Estado de Derecho.

El procedimiento de ratificación se perfila por la seguridad jurídica a la confiabilidad; es decir, aquella seguridad que los sistemas jurídicos cumplen con los postulados básicos de legalidad y no retroactividad de las leyes; certeza, basada en tener una mínima certeza respecto de la legislación de fondo estable y coherente y; no arbitrariedad o interdicción de la arbitrariedad, pues no es posible pretender seguridad cuando existan interpretaciones arbitrarias de los preceptos legales atacando a la seguridad jurídica.

### **2.3.5 Mayor expresión de la potestad tributaria de los Gobiernos Locales Distritales al establecer un procedimiento general para la ratificación de sus ordenanzas en materia tributaria**

Como se ha tratado en la presente, la potestad tributaria de los Gobiernos Locales Distritales se ha visto limitada por ley al establecer, en el artículo 40° de la LOM, que la ratificación de sus ordenanzas en materia tributaria (máxima expresión de su potestad tributaria) se realizarán por parte del Gobierno Local Provincial.

Quedando a discrecionalidad del Gobierno Local Provincial la viabilidad de dicha ordenanza, a pesar de estar en la misma jerarquía legal. Pues, además de la limitación mencionada en el párrafo precedente, nos encontramos ante la ausencia de una regulación respecto al procedimiento de ratificación de las ordenanzas distritales en materia tributaria; por lo que, las Municipalidades Distritales quedan a espera de la discrecionalidad del Gobierno Local Provincial en dicha materia.

Respecto a la potestad discrecional de la Administración Pública, Paz (2018) precisa que:

La discrecionalidad aparece dentro del Derecho Administrativo como una garantía ante casos específicos que se presenten en la Administración cuando no cuenta con una norma explícita o adecuada para tal caso, por lo que se tendrán que realizar diversos razonamientos que garanticen el interés público para poder brindar una correcta solución que se ajuste al Derecho, ya que la Administración siempre se encuentra

sometida a la ley, que sin duda implicaría un control ex post de las potestades discrecionales de manifestarse una arbitrariedad. (p.57)

Sin embargo, donde la discrecionalidad se convierte en ilegítima es en aquellos casos en los que no se garantiza el interés público, es decir, no hay una motivación conforme a ley; por lo tanto, resulta en arbitraria e injustificada la decisión de dicha Administración Pública. En otras palabras, “obrar discrecionalmente equivale a obrar libremente, con la salvedad de acomodar la conducta a un fin público específico, de forma que la diferencia entre el acto discrecional y el acto arbitrario se base en el interés público” (Baca, 2012, p.31). Es ahí donde radica la diferencia entre la discrecionalidad y la arbitrariedad, en el interés público.

En los casos en los que la Administración Pública ejerza su potestad discrecional deberá motivar el acto que generó ese resultado. “De esa manera será posible verificar si la decisión es el producto de un comportamiento razonable y adecuado al fin de la ley, o la consecuencia de un voluntarismo caprichoso, en cuyo caso constituiría un acto arbitrario” (Fernández citado por Paz, 2018, p.71).

Todos los actos en los que se comprometa la aplicación de la ley, tienen que estar debidamente motivados; pues, en el caso de la Administración Pública, ella no vela por sus intereses; sino por los de la sociedad en sí. Es menester regular esta materia a fin de garantizar el Estado de Derecho en el que nos encontramos y, por tanto, los principios constitucionales en materia tributaria, dentro de los que se ha destacado a lo largo de la presente, como son: principio de seguridad jurídica, predictibilidad, motivación, interdicción a la arbitrariedad, legalidad, entre otros.

Por tanto, lo que se logrará al establecer un procedimiento general de la ratificación será evitar la arbitrariedad en nuestra sistema jurídico, tutelado por el principio de interdicción de la arbitrariedad, con lo cual, al ser un Estado Democrático de Derecho, es consustancial el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas por ley a la autoridad Administrativa, la observancia del interés general que se constituye como el fin último de su accionar, así como la debida motivación del margen de discrecionalidad que, en determinadas circunstancias y bajo ciertos

parámetros se otorgan a la Administración. El accionar de la administración que contravenga el principio mencionado resulta atentatorio contra el modelo Estado que nuestra Constitución consagra, al tener como consecuencia la vulneración del principio-derecho de la dignidad humana, piedra angular sobre la cual se construye toda la normativa Constitucional (Sánchez, 2018).

El principio de interdicción de la arbitrariedad no se encuentra de forma explícita en la Constitución; sin embargo, se desprende de los artículos 3º y 43º de la nuestra Carta Magna. Como expresa el Tribunal Constitucional, es te principio tiene doble significado: “a) En un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho. b) En un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo”. (Expediente STC N° 0090-2004-AA/TC Fundamento 12)

Este significado expuesto por el Tribunal Constitucional en el párrafo precedente se resume en palabras de Rubio (2010) como aquel “... principio de naturaleza constitucional ... consistente en vedar la conducta del poder estatal que actúe con arbitrariedad; es decir, contrario a la justicia, al derecho, a una fundamentación objetiva y a la congruencia con la realidad” (p. 116). Lo que se traduce en un ejercicio desmedido de las facultades de un órgano estatal.

El triunfo definitivo de la institución llegó con su aceptación en el artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978, después de varios años de madurez doctrinal y de cotidianeidad en la actividad jurisdiccional preconstitucional, buscando afanosamente que los Poderes públicos realizaran el legítimo ejercicio de sus potestades, cualesquiera sean éstas, pero sin caer ni tropezar en el agujero de las actuaciones arbitrarias (Vignolo, 2017).

Nuestra Constitución Política de 1993, si bien es cierto, no recoge expresamente la interdicción de la arbitrariedad en su texto, sea como un principio o bajo la configuración de una disposición como lo hace la Constitución española; se desprende del estudio de una Estado de Derecho,

como aquel principio inherente a sus postulados esenciales y a los principios y valores que la propia Constitución incorpora (Vignolo, 2017).

El procedimiento general de ratificación que se propone es acorde al Estado de Derecho al que nos regimos, y con el cual se logrará reforzar el principio de interdicción de la arbitrariedad, pues el mencionado procedimiento se realizó de conformidad con el sistema jurídico vigente, estableciendo esas facultades detalladas que tendrá el Gobierno Local Provincial durante el procedimiento de ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria; con lo cual, el accionar del Gobierno Local Provincial al momento de expedir la decisión de la ratificación, tendrá mayor sustento, al haber basado su actuación en la norma. Es decir, habrá seguido los lineamientos legales establecidos en el ordenamiento jurídico vigente.

Como dice Díez citado por Tirado (2010) “los particulares no sólo deben conocer los criterios generales que la Administración puede aprobar formalmente, sino también deben ser informados de los supuestos singulares de actuación administrativa” (p.137), a saber, estos supuestos singulares serían los plazos, informes técnicos, entre otras disposiciones legales que se tendrían en cuenta al momento de determinar la validez de una ordenanza municipal distrital en materia tributaria. “Sólo así puede percibirse el modo en que la Administración actúa en un determinado sector, aplicando la normativa vigente. Gracias a estas medidas se incrementa la transparencia, la previsibilidad y se promueve la interdicción de la arbitrariedad y el cumplimiento del deber de motivación (...)”. (Tirado, 2010, p. 137)

En un Estado de Derecho no existen poderes públicos “soberanos”, cuyas competencias puedan ejercerse de cualquier manera; lo que significa que las Municipalidades Provinciales no pueden ejercer competencias arbitrariamente y una forma de regular su actuar es a través de la regulación del procedimiento de ratificación; lo cual garantizará, además de todo lo mencionado, el ejercicio de la potestad tributaria de los Gobiernos Locales Distritales.

### **2.3.6 ¿Establecer un procedimiento general de ratificación de Ordenanzas en la LOM, afectaría la autonomía de la que gozan las Municipalidades por aplicación del artículo II del Título Preliminar de la LOM?**

El procedimiento general de ratificación logrará fortalecer los principios de seguridad jurídica y predictibilidad, además de reforzar los principios de cooperatividad y control, sustento por el que fue creado.

Con un procedimiento que establezca los lineamientos generales, se obtendrá una guía para lo que convenga ser más específico según cada jurisdicción, lo cual evitará la existencia vacíos legales que supongan un espacio de arbitrariedad factibles de vulneración a nuestro sistema jurídico.

Por tanto, la respuesta es negativa. Muy por el contrario, al establecer un procedimiento general logrará salvaguardar el Estado de Derecho, creándose un ordenamiento jurídico más ordenado y seguro.

### **III. Conclusiones**

1. La potestad tributaria de los Gobiernos Locales se puede definir como aquel poder de dictar normas jurídicas de las cuales nace, o puede nacer la obligación de pagar un impuesto o de respetar un límite tributario; y que, según el artículo 40° de la Ley Municipal vigente, se expresa mediante una ordenanza, la cual debe ser ratificada para surtir efectos jurídicos.
2. Siendo la ratificación un requisito de validez, ésta merece la importancia del caso. Es por ello que, las provincias de Huaral, Lima y el Callao han establecido un procedimiento para la ratificación de sus ordenanzas, garantizando el principio de predictibilidad y seguridad jurídica.
3. Del análisis de éstas ordenanzas se ha podido establecer un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria, el cual se optó por ser incorporada en la Ley Orgánica de las Municipalidades, dado que, en su art. 40° aborda el tema de investigación de manera general, lo cual calza perfectamente con la intensión de esta propuesta, la misma que radica en brindar lineamientos generales que garanticen los principios de predictibilidad y seguridad jurídica, además de reforzar el principio de cooperatividad y control entre el Gobierno Local Provincial y el Distrital.

## IV. Referencias

### LIBROS

1. Alarcón, L. R. (2013). *Análisis de los portales de transparencia estándar de las municipalidades de la región Lambayeque*. Lima, Perú.
2. Ávila, H. (2012). *Teoría de la seguridad jurídica*. Madrid, España: Marcial Pons.
3. Flores, R. (2005). *Comentarios a la Ley orgánica de municipalidades : ley 27972*. Lima, Perú: San Marcos.
4. García, C. (2000). *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*. Madrid, España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas.
5. García, M. F. (2004). *El principio de capacidad contributiva*. Buenos Aires, Argentina: Ábaco de Rodolfo Depalma.
6. Marcos, F. J. (2000). *Nuevo escenario de poderes en la administración local municipal*. Navarra, España: Aranzadi.
7. Muñoz, P. (2005). *A la sombra de Zalamea, el crimen de llave y la piedra de Santa Anita*. Lima, Perú.
8. Rubio, P. (2013). *Los derechos económicos sociales y culturales en el texto de la Constitución y en la jurisprudencia del tribunal constitucional*. Lima, Perú.

### RECURSOS ELECTRÓNICOS

9. Alva, M. (2013). *La ratificación de las ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales: ¿es obligatoria para que se puedan cobrar?. Actualidad Empresarial. I-I - I-6*. Recuperado de: <http://www.aempresarial.com/>
10. Alva, M. (2019). La importancia de la ratificación de las ordenanzas y los arbitrios municipales. Obtenido de: [http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2019/01/01/la-importancia-de-la-ratificacion-de-las-Ordenanzas-y-los-arbitrios-municipales/#\\_ftn29](http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2019/01/01/la-importancia-de-la-ratificacion-de-las-Ordenanzas-y-los-arbitrios-municipales/#_ftn29)
11. Bardales Castro, P. (abril de 2014). *Breves notas sobre el principio de separación de poderes para fines del cumplimiento de la Constitución Política. A propósito de la sentencia emitida en el expediente* . Obtenido de Building a better working world: <http://www.ey.com/pe/es/newsroom/newsroom-am-breves-notas-principio-separacion-poderes>.
12. Cairo, O. (2013). *Pensamiento Constitucional. El juicio político en la Constitución peruana*. Lima, Perú. Obtenido de: <http://vlex.com/vid/juicio-politico-constitucion-peruana-637391721>
13. Díaz, F. (2017). *Las dimensiones constitucionales de la igualdad*. Pensamiento Constitucional. Lima, Perú Obtenido de: <http://vlex.com/vid/dimensiones-constitucionales-igualdad-736214769>
14. Donayre, C. (2013). *El juez constitucional frente a los actos políticos, a propósito de la interdicción de la arbitrariedad y la vigencia del derecho al debido proceso en sede parlamentaria*. 525-543. Lima, Perú. Obtenido de: <http://vlex.com/vid/oacute-arbitrariedad-parlamentaria-76748680>

15. Eguiguren, F. (2012). Pensamiento Constitucional. Presentación. Lima, Perú. Obtenido de: <http://vlex.com/vid/presentacion-411847670>
16. Figueroa, E. (2013). El proceso de inconstitucionalidad. Desarrollo, límites y retos. Pensamiento Constitucional. Obtenido de: <http://vlex.com/vid/proceso-inconstitucionalidad-desarrollo-limites-637391733>
17. Montoya, C. (2017) Las Ordenanzas municipales en materia de arbitrios y la vulneración del principio constitucional tributario de no confiscatoriedad. Tesis para obtener el título profesional de abogado. Escuela profesional de Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Privada Antenor Orrego. Trujillo. Obtenido de: [http://repositorio.upao.edu.pe/bitstream/upaorep/3453/1/RE\\_DERE\\_CARLOS.MONTOYA\\_ORDENANZAS.MUNICIPALES\\_DATOS.pdf](http://repositorio.upao.edu.pe/bitstream/upaorep/3453/1/RE_DERE_CARLOS.MONTOYA_ORDENANZAS.MUNICIPALES_DATOS.pdf)
18. Ruiz, F. (2008). El Sistema Tributario Regional Y Municipal. Reflexiones sobre Temas de Derecho Tributario y Política Fiscal Obtenido de: <http://blog.pucp.edu.pe/item/18473/el-sistema-tributario-regional-y-municipal>
19. Solozabal Echevarría, J. J. (Noviembre de 1981). SOBRE EL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, 10. Obtenido de <file:///C:/Users/Angela/Downloads/Dialnet-SobreElPrincipioDeLaSeparacionDePoderes-26674.pdf>

## REVISTAS

20. Alva, M. (2008). *La Desconcentración y la Descentralización: ¿cómo se aplican dichos criterios en la creación de los SAT al interior de las municipalidades?* Gestión Pública.
21. Baca, V. (2012). “La Discrecionalidad Administrativa y la Jurisprudencia Del tribunal Constitucional Peruano”, Círculo de Derecho Administrativo: Lima.
22. Biglieri, A. (2010). *Estudios de derecho municipal*. Buenos Aires, Argentina: Jurídicas.
23. Bravo Cucci, J. (2006). *FUNDAMENTOS DE DERECHO TRIBUTARIO* (Segunda ed.). Lima: Palestra Editores.
24. García, E. (2019). Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional. *Revista de la Facultad de Derecho DERECHO PUCP*, 443-475. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
25. Gonzáles Morales, J. L. (2014). LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS, LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y EL DEBER DE CONTRIBUIR. *IUS*, 301-315.
26. Huamán, L. A. (2010). *Jurisprudencia administrativa de carácter constitucional*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
27. Huerta A. O. (2013). *La problemática de la buena fe del tercero registral*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
28. Landa, C. (2010). Los Procesos Constitucionales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima, Perú: Palestra Editores.
29. Ortega, R., y Bueno, A. (2014). *Nacimiento de la obligación tributaria del IGV*. Lima, Perú: ECB Ediciones.
30. Rivas, S. (2010). Manual de actualización tributaria. *Gaceta Jurídica*, 206-210.
31. Rubio, M. (2010). La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional. Principios Esenciales De Interpretación Constitucional. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

32. Sánchez, Y. (2018). “El principio de interdicción de la arbitrariedad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. Chiclayo: Actualidad Civil.
33. Santa Cruz, S. (2014). *El derecho registral en el derecho privado : ensayos*. Chiclayo, Perú: Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo ORNOM.
34. Santa María, L. (2003). *Legislación municipal: comentada*. Trujillo, Perú: Normas Legales.
35. Santos, C., Pando, J., Mock, F., y Velásquez, M. (2009). *La administración pública en la Constitución*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
36. Tirado, J. (2010). Ponencias del IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo. El precedente administrativo y el cambio de criterio interpretativo en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Modernizando el Estado para un País Mejor, 133-149. Lima, Perú: Palestra Editores.
37. Vera, M. R. (2007). *Sistema tributario municipal en el Perú*. Lima, Perú: Instituto Pacífico.
38. Vignolo, O. (2017). Nociones acerca de la Discrecionalidad y Arbitrariedad practicadas por la Administración Pública. Revista Foro Jurídico, 432-439. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
39. Zas, J. (2008). *La continuidad crítica*. Lima, Perú: Palestra Editores.

## TESIS

40. Adrianzen, M. (2017). *Nacimiento de la obligación tributaria en el impuesto general a las ventas : Sunat vs Tribunal Fiscal* (Tesis de pregrado) Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo.
41. Aguinaga, L. (2015). *Hacia la necesidad de consolidar un estado unitario y descentralizado en el Perú* (Tesis de pregrado). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo.
42. Carrasco, B. (2015). Necesidad de criterios objetivos para determinar la existencia de la prohibición absoluta de registro de marcas contrarias a la moral, orden público y buenas costumbres, establecida en la decisión andina N° 486 Régimen Común de Propiedad Industrial. Tesis (Abogado). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo. Facultad de Derecho. Escuela de Derecho.
43. Fernández, V. & Maco, A. (2014) “Facultades jurisdiccionales vs. seguridad jurídica en el proceso civil peruano” Tesis (Abogada). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo. Facultad de Derecho. Escuela de Derecho.
44. Floreano, Y. (2015). *Determinación de las operaciones no reales y su vulneración a los principios constitucionales tributarios de seguridad jurídica y no confiscatoriedad* (Tesis de pregrado) Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo.
45. Gómez, F. *El presupuesto participativo en calidad de mejorar la inversión pública en la Municipalidad Distrital de Chalaco, provincia de Morropón, departamento de Piura* (Tesis de pregrado). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo.
46. Paz, D. (2018). “Análisis de los términos maliciosos o manifiestamente infundados contenidos en el artículo 50°.1 inciso n) de la ley de contrataciones del Estado: entre la discrecionalidad y la arbitrariedad administrativa”. Tesis (Abogada). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo. Facultad de Derecho. Escuela de Derecho.

47. Piscoya, L. (2005). *Estrategias aplicadas en la recaudación de tributos en la Municipalidad de Chiclayo para lograr una gestión municipal eficiente* (Tesis de pregrado). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo.

## **V. Anexo**

### **LEY QUE INCORPORA A LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES EL PROCEDIMIENTO DE RATIFICACIÓN DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DISTRITALES EN MATERIA TRIBUTARIA**

A merced del artículo 107° de nuestra Carta Magna, modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28390, publicada el 17-11-2004, “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”.

#### **CONSIDERANDO:**

Que, mediante el artículo 74° de la Constitución Política del Perú de 1993 se le otorga potestad tributaria a los Gobiernos Locales.

Que, la Ley N° 29792, Ley Orgánica de Municipalidades regula en su artículo 40° sobre la ratificación de las ordenanzas municipales distritales, exponiendo que serán ratificadas por el Gobierno Local Provincial.

Que, resulta necesario realizar modificaciones a la Ley Orgánica de las Municipalidades para incorporar el procedimiento de ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria a fin de garantizar la potestad tributaria de los Gobiernos Locales Distritales, ya que, de no hacerlo se seguirán afectando, de entre otros principios, los de predictibilidad y seguridad jurídica primordialmente.

#### **EXPOSICION DE MOTIVOS**

El artículo 74° de la CPP establece que: “... los Gobiernos Locales detentan potestad tributaria para regular contribuciones y tasas con los límites que señala la ley”. Para saber cuáles son esos límites se debe tener en cuenta la Ley de Tributación Municipal que indica mediante su artículo 60°: “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”. Subsecuentemente, podemos deducir que las ordenanzas se configuran como la forma de expresión de la “Potestad Tributaria” atribuida a las Municipalidades y que, estas, a su vez deben revisar el cuerpo normativo de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

El tercer párrafo del artículo 40° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades expresa que: “las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las Municipalidades Distritales deben ser ratificadas por las Municipalidades Provinciales de su circunscripción para su vigencia”. Esta limitación a la potestad tributaria puede verse validada, a criterio de Ruiz (2019) en dos posibles justificaciones, las cuales son: “a) Posibilitan el apoyo técnico de la Municipalidad Provincial; y, b) Dotar de un control de calidad para que el diseño del tributo creado responda a los criterios más racionales y técnicos posibles” (p.S/N). Resumidas en apoyo técnico y control de calidad.

Además, en opinión de Montoya (2017) “este requisito de validez de la previa ratificación para que la ordenanza pueda surtir efecto, encuentra su sustento en la necesidad de establecer criterios similares por parte de los distintos Gobiernos Locales en la aplicación de tasas, brindando de esta forma seguridad al administrado que la creación o modificación de las tasas tiene como base un adecuado sustento normativo y se ajusta a criterios de razonabilidad y proporcionalidad” (p.42). En síntesis, brinda seguridad al administrado en cuanto al cobro de tributos (excluyendo de este ámbito a los impuestos).

Las razones proporcionadas por los autores Ruiz y Montoya si bien es cierto, son acertadas; no tienen en cuenta el tema procesal de este control, es decir, no abordan el tema de la inexistencia de alguna norma de alcance nacional que regule el procedimiento de ratificación y aquí coincido con Ponce Ruiz, citado por Alva (2013), cuando indica que “por ejemplo hoy no sabemos qué requisitos se deben cumplir para que el proyecto de contribución o tasa pueda ser ratificado por la Municipalidad Provincial” (p.1).

Parece razonable suponer que, entre otros requisitos, la Municipalidad Distrital debe remitir a la Municipalidad Provincial: a) Proyecto de contribución o tasa municipal, con la respectiva exposición de motivos; b) Estudio financiero sobre los costos de la actividad municipal que se pretende cubrir y c) Estudio jurídico sobre la estructura del tributo creado. (Alva, 2013).

Del mismo modo hoy día tampoco sabemos el plazo para que la Municipalidad Distrital envíe el proyecto de tributo, el plazo para que la Municipalidad Provincial se pronuncie, etc. Sería conveniente que en una norma de alcance nacional se establezcan las reglas de detalle sobre el procedimiento para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales, de tal modo que sean más consistentes y eficaces. De esta manera se fortalecería un sistema tributario municipal, uniformizando criterios y procedimientos tributarios.

Al no estar regulado el procedimiento de ratificación, este queda a discrecionalidad de la Municipalidad Provincial, lo cual no es ilegítimo; sin embargo, está proclive a caer en una arbitrariedad si no existe la debida motivación; lo que afectaría el principio de interdicción de la arbitrariedad, entre otros que rigen nuestro ordenamiento jurídico. Por tanto, a fin de evitar ello y garantizando el Estado Democrático de Derecho en el que convivimos se requiere de la creación de un procedimiento general para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria.

Este procedimiento general para la ratificación garantizará la predictibilidad y seguridad jurídica, fortaleciendo un sistema tributario municipal, uniformizando criterios y procedimientos tributarios.

### **ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

La presente propuesta legislativa no irroga gasto alguno al Estado, pues lo que se busca es otorgar seguridad y predictibilidad al ordenamiento jurídico, lo que no implica crear instituciones, sino especificar plazos y competencias de los órganos de internos con los que se cuenta dentro de las Municipalidades tanto Provinciales como Distritales; a fin de garantizar el Estado Democrático de Derecho en el que convivimos.

### **EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACION NACIONAL**

La propuesta solamente tiene un efecto inmediato en la Ley Orgánica de las Municipalidades y en el entorno propio de la relación interinstitucional entre el Gobierno Local Provincial y el Gobierno Local Distrital. La modificación legislativa solo radica en la incorporación del procedimiento de ratificación de las ordenanzas distritales en materia tributaria, a fin de garantizar la potestad tributaria de los Gobiernos Locales Distritales y evitar la afectación de la predictibilidad y seguridad jurídica.

En caso, algunos distritos ya cuenten con dicho procedimiento no se verán afectados; pues, este procedimiento contiene las pautas generales abordar en el tema de la ratificación de ordenanzas distritales en materia tributaria y, si no cuentan, pues a partir de ésta pueden adicionar lo que corresponda a sus necesidades jurisdiccionales, es decir con las particularidades que demande cada distrito en concreto.

Propone a consideración del Congreso de la República el siguiente Proyecto de Ley;

## **LEY QUE INCORPORA A LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES EL PROCEDIMIENTO DE RATIFICACIÓN DE LAS ORDENANZAS DISTRITALES EN MATERIA TRIBUTARIA**

### Artículo 1.- OBJETO DE LA NORMA

El objeto de la norma consiste en insertar un procedimiento para la ratificación de las ordenanzas municipales distritales en materia tributaria de conformidad con los principios constitucionales del sistema tributario y las normas en vigencia pertinentes.

### Artículo 2.- ÁMBITO DE LA NORMA

Este procedimiento debe ser de cumplimiento por parte de las Municipalidades Provinciales y Distritales de toda la nación de acuerdo a su relación interinstitucional conforma a su ubicación geográfica que determina cada jurisdicción.

### Artículo 3.- PLAZOS

Se establece un cronograma que deberán respetar las Municipalidades Distritales para presentar sus solicitudes de ratificación de sus ordenanzas, según el tipo de tributo, la cual se efectuará ante la Municipalidad Provincial correspondiente (Subgerencia de Registro Tributario y Recaudación) a fin de que emita su opinión técnica y legal.

	<b>Plazo de presentación</b>	<b>Tipo de tributo</b>
a)	Hasta el último día hábil del mes de abril del año.	Ordenanzas sobre Estacionamiento Vehicular en zonas urbanas.
b)	Hasta el último día hábil del mes de agosto del año.	Ordenanzas sobre Derechos por la tramitación de procedimientos y servicios brindados en exclusividad contenidos en los TUPA municipales.
c)	Hasta el último día hábil del mes de setiembre del año. En los años de comicios electorales municipales, deberán presentar su solicitud de ratificación dentro del plazo que no exceda de los 60 días calendarios previos a la fecha prevista para la elección, según Ley N° 29679.	Ordenanzas que establezcan arbitrios municipales aplicables a partir del ejercicio siguiente.

d)	Hasta el último día hábil del mes de octubre del año.	Ordenanzas sobre Estacionamiento Vehicular en playas del litoral.
e)	Hasta el último día hábil del mes de noviembre del año.	Ordenanzas que aprueban Derechos de Emisión Mecanizada aplicables a partir del ejercicio siguiente.

#### Artículo 4.- PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA SOLICITUD DE RATIFICACIÓN

Las solicitudes de ratificación de Ordenanzas tributarias presentadas fuera de los plazos fijados se tendrán por no presentadas y serán objeto de devolución por parte de la Municipalidad Provincial correspondiente.

De modo excepcional, en casos imprevisibles y/o de fuerza mayor, debidamente acreditados o de público conocimiento, la Comisión de Administración, Economía y Planeamiento podrá autorizar a la Unidad Orgánica responsable de la evaluación de las solicitudes de ratificación, realizar la evaluación fuera del plazo establecido.

#### Artículo 5.- REQUISITOS GENERALES DE LA SOLICITUD DE RATIFICACIÓN

Las solicitudes que presenten las Municipalidades Distritales ante la Municipalidad Provincial correspondiente deberán de contener necesariamente los siguientes requisitos:

- a) Copia autenticada por el Secretario General de la Municipalidad Distrital, del texto íntegro de la Ordenanza materia de ratificación. La exigencia de autenticación se hace extensiva a los anexos que formen parte integrante de la norma en mención.
- b) Copia autenticada del Acta de la Sesión de Concejo en que fue aprobada la Ordenanza sometida a ratificación.
- c) Copia simple de la Resolución de Gerencia Municipal, mediante la cual se designe a dos (02) funcionarios responsables del procedimiento de ratificación. Respecto de los designados, se deberá presentar información que facilite su contacto (números telefónicos, dirección de correo electrónico, entre otros).
- d) Copia simple del Informe legal que sustente la Ordenanza aprobada sometida a ratificación, señalando sus antecedentes normativos o la indicación expresa de su inexistencia.

- e) Información detallada que sustente los costos de los tributos aprobados por las Ordenanzas sometidas a ratificación.
- f) Información que sustente el mecanismo de distribución del costo del servicio entre los contribuyentes.
- g) Declaración jurada de aprobación legal de la Ordenanza materia de ratificación, suscrita por el Secretario General o quien haga sus veces.
- h) Medios magnéticos (disco compacto, Memoria USB u otro dispositivo de almacenamiento de información) que contenga la información remitida físicamente en el expediente de ratificación. Este requisito es indispensable para el inicio o la continuidad del procedimiento de ratificación.
- i) Otros documentos que se estime necesario presentar para el procedimiento de ratificación.

#### Artículo 6.- REQUISITOS ESPECÍFICOS POR TIPO DE TRIBUTOS

Según el tipo de tributo, corresponderá que se presente la información según el detalle que aparece a continuación.

##### 1) REQUISITOS APLICABLES A LA RATIFICACIÓN DE ORDENANZAS QUE APRUEBEN ARBITRIOS MUNICIPALES

a) Estructura disgregada y detallada de los costos anuales relacionados directamente con la prestación del servicio, la misma que deberá incluir mano de obra, materiales de depreciación de la maquinaria y equipo utilizado, costos fijos como tarifas de servicios básicos y arrendamiento, indicando para cada caso la cantidad, costo unitario y periodo considerados.

No podrá incluirse como parte del costo de los servicios, los costos indirectos y los gastos administrativos vinculados a dependencias municipales o actividades que desarrollen las mismas, que no guarden relación con la prestación efectiva del servicio.

b) Para cada arbitrio, indicar el número de contribuyentes entre los cuales se distribuye el costo del servicio, así como el número de contribuyentes inafectos o exonerados.

##### 2) REQUISITOS APLICABLES A LA RATIFICACIÓN DE ORDENANZAS QUE APRUEBEN DERECHOS POR LA TRAMITACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y SERVICIOS BRINDADOS EN EXCLUSIVIDAD

CONTENIDOS EN EL TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS - TUPA DE LAS MUNICIPALES DISTRITALES.

- a) Presentar el anexo TUPA, siguiendo el formato y precisiones establecidas en el Decreto Supremo N° 062-2009-PCM, en lo que corresponda.
- b) Estructura desagregada de los costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, siguiendo los lineamientos y formatos establecidos por el Decreto Supremo N° 064-2010-PCM y la Resolución N° 003-2010-PCM.
- c) Informe de la Gerencia Municipal del distrito correspondiente, mediante el cual se emite pronunciamiento favorable respecto del proyecto de Ordenanza materia de ratificación, así como con relación de costos, tal como lo prevé el artículo 11.3 del Decreto Supremo N° 079-2007-PCM.
- d) Informe del área de planificación o procesos del distrito correspondiente, o quien haga sus veces, mediante el cual se establezca el número de prestaciones de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad que tengan derecho de trámite.
- e) Organigrama de la Municipalidad Distrital, que deberá mostrar todas las unidades orgánicas y dependencias municipales existentes, resaltando aquellas en las que se realizan los trámites contenidos en el TUPA.
- f) Informe legal de la Municipalidad Distrital correspondiente, el cual adicionalmente a lo señalado en los requisitos generales, deberá contener:
  - i. Deberá presentar una relación detallada de los procedimientos administrativos y otra de los servicios prestados en exclusividad que tengan derecho de trámite, indicando la cantidad total de cada relación.
  - ii. Respecto de cada procedimiento administrativo y servicio prestado en exclusividad que tenga establecido un derecho de trámite, deberá detallar el sustento legal correspondiente.
- g) Informe Técnico de la Municipalidad Distrital correspondiente, el cual deberá contener:

i. El proceso específico que se seguirá para la determinación de costos de los procedimientos y servicios prestados en exclusividad, siguiendo los lineamientos y formatos establecidos por el Decreto Supremo N° 064-2010-PCM y Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 003-2010-PCM, esto es, las etapas que se deben seguir para la determinación de los costos (cuadros maestros, cuadros de cálculo y anexos).

ii. Explicación de cada uno de los conceptos técnicos consignados en los formatos remitidos, el cual permita una correcta interpretación de la información.

iii. Resumen ejecutivo de la Municipalidad Distrital correspondiente de la información a la que hace referencia los incisos c), d), f), y h).

h) Informe del área de Recursos Humanos o Administración de la Municipalidad Distrital correspondiente, o quienes hagan sus veces, a través de los cuales se validen los montos y valores unitarios considerados en los cuadros maestros.

### 3) REQUISITOS APLICABLES A LA RATIFICACIÓN DE ORDENANZAS DE ESTACIONAMIENTO VEHICULAR

a) Informe Técnico, el cual deberá contener la explicación de cada uno de los conceptos señalados en la estructura de costos que conlleve a una interpretación y entendimiento de los montos establecidos en cada caso, así como la indicación del número de espacios y las zonas previstas para la prestación del servicio.

b) El Cuadro de Estructura de Costos, anexo a la ordenanza respectiva, presentado en forma desagregada y detallada, el cual deberá ser elaborado conforme a los lineamientos y formatos establecidos en la Directiva de Determinación de Costos de los servicios aprobados en Ordenanzas Tributarias Distritales de la Provincia correspondiente.

c) El Cuadro de Estimación de Ingresos anuales, de acuerdo a la metodología establecida para la determinación de la tasa respectiva.

d) En el caso de la prestación del servicio en zonas adyacentes a playas de veraneo se deberá presentar el Informe favorable expedido por la Gerencia de Servicios a la Comunidad y Gestión Ambiental, o quien haga sus veces.

e) Los planos que permitan identificar las zonas de estacionamiento y los lugares de instalación de los letreros que consideren información sobre la legalidad del cobro a efectuar.

f) Informe del área correspondiente que sustente que las vías donde se establecerá el servicio son comerciales y de alta circulación, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso d) del artículo 68 del TUO de la Ley de Tributación Municipal.

#### 4) REQUISITOS APLICABLES A LA RATIFICACIÓN DE ORDENANZAS QUE APRUEBEN DERECHOS DE EMISIÓN MECANIZADA

a) Informe Técnico, el cual deberá brindar información sobre el número de contribuyentes a quienes se les prestará el servicio, el número de predios, el detalle de los rubros que comprende el servicio de emisión mecanizada y la explicación de la metodología de distribución empleada.

b) El Cuadro de Estructura de Costos, anexo a la ordenanza respectiva, presentado en forma desagregada y detallada, el cual deberá ser elaborado conforme a los lineamientos y formatos establecidos en la Directiva de Determinación de Costos de los servicios aprobados en Ordenanzas Tributarias Distritales de la Provincia correspondiente.

c) El Cuadro de Estimación de Ingresos anuales, de acuerdo a la metodología establecida para la determinación del derecho respectivo.

#### 5) EN CASO DE RATIFICACIÓN DE ORDENANZAS QUE APRUEBAN UNA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE OBRAS PÚBLICAS

a) El Cuadro de Estructura de Costos de la obra pública a realizar, anexo a la ordenanza respectiva, presentado en forma desagregada y detallada; debiendo indicarse cantidades, costos unitarios, servicios de terceros, dedicación, entre otros aspectos. El costo deberá considerar los gastos e inversiones que le corresponda ejecutar a la municipalidad en el marco de las actividades siguientes: realización de estudios preliminares, evaluación de proyectos, construcción y ejecución de la obra pública, adquisición de predios, indemnizaciones a propietarios, gastos administrativos y de control, de ser el caso.

- b) Documentación que acredite y certifique que la Municipalidad Distrital ha comunicado, de manera previa a la realización y ejecución de la obra, a los contribuyentes beneficiarios sobre el costo de la obra pública, así como el monto aproximado a la cual ascendería la contribución.
- c) Estimación total de la contribución, en función al valor de la obra pública.
- d) Determinación de la zona de beneficio o zona de influencia de la obra, con identificación del número contribuyentes respecto de los cuales se distribuirá el costo de la obra.
- e) Plano de ubicación de la obra pública, con incidencia de la zona de beneficio previamente identificada.
- f) Metodología para la distribución del costo total de la obra pública, elaborada en función a los criterios de distribución propuestos.
- g) Informe que sustente el monto individual de la contribución en función del beneficio diferencial o plusvalor originado por la realización de la obra pública.
- h) Indicación del número de contribuyentes y predios afectos, así como aquellos que gocen de alguna exoneración o beneficio.
- i) Informe Técnico, anexo a la ordenanza, que contenga un resumen ejecutivo de la información a la que hace referencia los literales a), b), c), d), e), f), g) y h).

#### **Artículo 7.- SOLICITUD DE RATIFICACIÓN DE LA ORDENANZA QUE PRORROGA O REAJUSTA LOS MONTOS DE ARBITRIOS DE EJERCICIOS ANTERIORES**

Las Municipalidades Distritales podrán solicitar la ratificación de la Ordenanza que actualice los Arbitrios Municipales del ejercicio precedente en función del Índice de Precios al Consumidor, en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal, siempre que cumplan con las condiciones siguientes:

- a) La Ordenanza del ejercicio precedente cuyas tasas se quiere reajustar o prorrogar, deberá contar con la ratificación de la Municipalidad Provincial correspondiente y, además, encontrarse conforme al marco legal vigente al momento de la presentación de la solicitud.

b) La Ordenanza solo podrá ser objeto de reajuste de tasas o prórroga por un máximo de dos (02) periodos consecutivos.

c) En caso de reajuste de tasas, éstas no deberán exceder el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor anualizado fijado por el INEI.

d) La Municipalidad Distrital deberá acreditar el cumplimiento de la ejecución de los montos establecidos en las estructuras de costos de los servicios, tal y como fueron considerados en la Ordenanza que aprobó las tasas que se desean prorrogar o reajustar con el Índice de Precios al Consumidor. Dicha acreditación podrá ser realizada por la misma Municipalidad o tomando como fuente la ejecución presupuestaria del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas.

La solicitud de ratificación de la ordenanza que cumpla la totalidad de las condiciones deberá remitirse a la Municipalidad Provincial en el mismo plazo que el señalado en el literal c) del artículo 4 de la presente norma, a efectos de proceder a su evaluación y, de ser el caso, ratificación respectiva.

## TÍTULO II: TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO DE RATIFICACIÓN

### Artículo 8.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO

a) El procedimiento de ratificación se inicia a pedido de la Municipalidad Distrital mediante la presentación de una solicitud de ratificación a la Municipalidad Provincial correspondiente, la cual deberá cumplir con los requisitos generales y específicos exigidos para cada tipo de tributo.

b) La presentación de la solicitud deberá efectuarse dentro los quince (15) días hábiles posteriores a la aprobación de la Ordenanza bajo responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la Municipalidad Distrital.

### Artículo 9.- CARÁCTER DE DECLARACIÓN JURADA DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

Toda información o documentación que se presente en el procedimiento de ratificación tendrá el carácter de Declaración Jurada. En el caso de observarse indicios razonables acerca de la presentación de información falsa o adulterada por parte de la Municipalidad Distrital, la Municipalidad Provincial remitirá la información o documentación a la Contraloría General de

la República o al Ministerio Público, según sea el caso, para la investigación y/o sanción que corresponda.

Si la autoridad judicial competente llega a determinar la comisión de delitos por parte de los funcionarios o personas involucradas, el Concejo Provincial procederá a dejar sin efecto el Acuerdo de Concejo que ratificó el tributo respectivo.

#### Artículo 10.- FORMULACIÓN DE REQUERIMIENTOS

La Municipalidad Provincial podrá efectuar requerimientos de información y/o de algún aspecto que considere necesario, que pudieran impedir la continuidad del procedimiento, otorgando a la Municipalidad Distrital solicitante, un plazo de diez (10) días hábiles como máximo para su atención.

#### Artículo 11.- EVALUACIÓN DE LA SOLICITUD A CARGO DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL

a) La Municipalidad Provincial cuenta con un plazo de treinta (30) días hábiles para atender la solicitud de ratificación de los tributos municipales que se envíen a ratificar por las Municipalidades Distritales, al que se hace referencia en el artículo 4 del presente cuerpo normativo. En el caso de solicitudes de ratificación de ordenanzas que aprueban el monto de los arbitrios municipales, el plazo es de sesenta (60) días hábiles.

Dichos plazos, en caso sean modificados por norma de carácter general, se ajustarán a la nueva regulación.

b) Si producto de la evaluación que se efectúe a la solicitud de ratificación se detectará observaciones técnicas y/o legales, la Municipalidad Provincial procederá a la devolución de la solicitud presentada.

c) Sin perjuicio de ello, la Municipalidad Distrital podrá ingresar una nueva solicitud en un plazo no mayor a 15 días hábiles que la Municipalidad Provincial le otorgue, acogiendo y subsanando todas las observaciones efectuadas; y, en el caso de la solicitud de ratificación de Ordenanza Municipal que aprueba derechos de tramitación de procedimientos y servicios brindados en exclusividad contenidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, el ingreso de una nueva solicitud se podrá realizar en un plazo no mayor a 30 días hábiles que la Municipalidad Provincial le otorgue.

La nueva solicitud será evaluada en el plazo de 30 días hábiles o 60 días hábiles de acuerdo al presente cuerpo normativo.

En caso que de la revisión de la nueva solicitud se detectara que subsisten observaciones, se procederá a la devolución definitiva de la solicitud, dándose por concluido el procedimiento de ratificación en el año.

#### Artículo 12.- INFORME TÉCNICO LEGAL

La Municipalidad Provincial evaluará y opinará a través de la emisión de un Informe Técnico Legal respecto de los aspectos vinculados con la determinación de la tasa municipal.

Asimismo, en el caso de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas que aprueban procedimientos y servicios exclusivos contenidos en el TUPA, corresponderá que se pronuncie únicamente respecto de aquellos que establezcan derechos de trámite, teniendo en cuenta la normativa vigente.

De ser necesario, la Subgerencia de Registro Tributario y Recaudación solicitará a las áreas competentes de la Municipalidad Provincial las opiniones que estime convenientes en el ámbito de su competencia, las cuales deberán remitir su informe en el plazo máximo de tres (03) días hábiles.

En caso la Municipalidad Provincial emita informe con opinión técnica legal favorable, el expediente y dicho informe serán remitidos a la Comisión de Administración, Economía y Planeamiento para su evaluación y emisión del Dictamen correspondiente, al vigésimo quinto (25) día hábil siguiente de recibida la solicitud de ratificación y en el caso de arbitrios, al quincuagésimo (50) día hábil siguiente de recibida la solicitud.

Precítese que los informes, dictámenes o cualquier instrumento que contenga un pronunciamiento de la MPH antes de la emisión del Acuerdo de Concejo ratificatorio son inimpugnables.

#### Artículo 13.- DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN ECONOMÍA Y PLANEAMIENTO

La Comisión de Administración, Economía y Planeamiento emitirá Dictamen en su Sesión inmediata posterior a la recepción del Informe Técnico Legal remitido por la Municipalidad Provincial. Si el Dictamen fuera favorable, el Presidente de la Comisión de Administración, Economía y Planeamiento remitirá dicho Dictamen y el expediente a la Secretaria General de

la Municipalidad Provincial para su inclusión en la Agenda del Concejo Provincial de su sesión inmediata. La Comisión de Administración, Economía y Planeamiento y la Secretaría General de la Municipalidad Provincial deberán, tener presente el plazo máximo que se tiene para atender las solicitudes de ratificación.

Cuando el Dictamen sea desfavorable, el expediente será remitido a la Municipalidad Distrital de origen con lo que se dará por concluido el procedimiento; ello, sin perjuicio del derecho que le asiste a la Municipalidad Distrital de iniciar un nuevo procedimiento de ratificación previa subsanación de las omisiones o deficiencias señaladas en el Dictamen, conforme al procedimiento y plazos establecidos, en la medida que aún se encuentre dentro del término legal para su ratificación.

#### Artículo 14.- ACUERDO DE CONCEJO

Una vez recibido el Dictamen de la Comisión de Administración, Economía y Planeamiento, la Secretaría General de la Municipalidad Provincial dispondrá su inclusión en la Agenda de la Sesión de Concejo Provincial inmediata siguiente, en la que se adoptará el Acuerdo que corresponda, para lo cual deberá tener presente el plazo máximo que se tiene para atender las solicitudes de ratificación, del presente cuerpo normativo.

En caso la Ordenanza sea considerada conforme por el Concejo Provincial, éste adoptará el acuerdo ratificatorio respectivo.

Si la Ordenanza no es ratificada, el Concejo Provincial, mediante Acuerdo, dispondrá la devolución del expediente a la Municipalidad Distrital de origen. El Acuerdo de Concejo da por concluido el procedimiento de ratificación.

#### Artículo 15.- PUBLICACIÓN DEL ACUERDO DE CONCEJO RATIFICATORIO

Ratificada la Ordenanza, la Secretaria General de la Municipalidad Provincial dentro del plazo máximo de tres (03) días hábiles remitirá a la Municipalidad Distrital copia certificada del Acuerdo de Concejo Provincial para su publicación en el Diario Oficial El Peruano y/o en el diario de mayor circulación de la provincia. Dicha publicación es de responsabilidad exclusiva de la Municipalidad Distrital.

La publicación del Acuerdo de Concejo deberá efectuarse con sus partes integrantes, esto es con el texto íntegro de la Ordenanza ratificada incluido su Informe Técnico, los Cuadros de Estructura de Costos y Estimación de Ingresos.

En el caso de los Arbitrios Municipales, la publicación de la Ordenanza y el Acuerdo de Concejo que la ratifique deberá efectuarse dentro del plazo establecido en el Artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal, es decir que deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.

#### Artículo 16.- VIGENCIA DE LA ORDENANZA RATIFICADA

La Ordenanza tributaria distrital y el Acuerdo de Concejo entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

La Ordenanza publicada antes de su ratificación por el Concejo Provincial, carece de todo efecto legal y no genera ninguna obligación de cumplimiento por parte de los contribuyentes.

La Secretaría General de la Municipalidad Provincial publicará en su página web la relación de Ordenanzas ratificadas.

#### Artículo 17.- MOTIVACIÓN

La ratificación de las ordenanzas municipales distritales deberá ser debidamente motivadas de conformidad con el Estado Social y Democrático de Derecho, respetando los principios constitucionales en materia tributaria para que la potestad discrecional de la que cuenta no se vea menoscabada en la arbitrariedad.

#### Artículo 18.- COMPETENCIA MATERIAL

Serán competentes para ratificar las ordenanzas municipales distritales, las correspondientes Municipalidades Provinciales de acuerdo a su jurisdicción.

#### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

La presente norma entrará en vigencia desde el primer día hábil del mes de enero siguiente a su fecha de publicación.