Proyecto de Ley N°.....7450/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
03 ABR. 2024
RECIBIDO
Hora: 12:03

La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE FACILITA EL ACCESO A LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL PARA EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN Y SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE LOS PREDIOS DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es modificar el numeral 7.2 del artículo 7° de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente Ley es exonerar a las Municipalidades Distritales del pago de las tasas registrales, para el cumplimiento del proceso de formalización y/o saneamiento físico legal de la propiedad inmueble en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 3.- Propuesta legal

Se modifica el numeral 7.2 del artículo 7° de la Ley N ° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, el cual queda redactado de la siguiente forma:

"Artículo 7. Exoneraciones

(...)

7.2. Las municipalidades provinciales **y distritales** están exoneradas de los pagos de tasas registrales y demás pagos ante las entidades del Estado para el procedimiento de la formalización de la propiedad predial que realizan en el ámbito de su jurisdicción.

(...)

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario Oficial "El Peruano".

Lima, marzo del 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 11:21:05-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **04** de **abril** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7450/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; Y**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Ley N º 31056[1], Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para su formalización, en su artículo 7º establecen exoneraciones al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y a las municipalidades provinciales respecto al pago de tasas, aranceles y otros ante las entidades del Estado.

Sobre el caso particular, debemos tener en cuenta que, mediante la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, se estableció que las municipalidades provinciales Y distritales ostentan facultades de saneamiento físico legal de asentamientos humanos, las que se traducen en las acciones de reconocimiento, verificación y titulación de dichos asentamientos con la finalidad de formalizar la propiedad informal. Así, en los artículos 73° y 79° de la citada Ley, se señala lo siguiente:

> "***Artículo 73.- Materias de competencia municipal***
>
> *(...)*
>
> *Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:*
> *1. Organización del espacio físico - Uso del suelo*
>
> *(...)*
>
> *1.4. Saneamiento físico legal de las posesiones informales.*
>
> *(...)"*

De lo expuesto, se aprecia que las atribuciones de saneamiento físico legal de las municipalidades provinciales y distritales, respecto a su circunscripción territorial son exclusivas, es decir, sólo dichas entidades pueden llevar a cabo acciones de saneamiento de posesiones informales. Esta atribución es derivada del mandato constitucional previsto en el numeral 6 del artículo 195° de la Constitución Política del

[1] Ley publicada en el Diario Oficial El Peruano 21-10-2020, pág. 4-7

Perú, el cual precisa que las municipalidades tienen competencia entre otras, de planificar el desarrollo urbano.

Con la publicación de la Ley N° 28687 – "*Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos*" se declaró de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda.[2]

Ahora bien, la Ley N° 31560 *"Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la Propiedad Informal"*, modifica la Ley N° 27972 - *Ley Orgánica de Municipalidades,* y la Ley 28687- *Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos*, tiene como objeto de otorgar competencias compartidas a las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales, para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad informal y garantizar su cobertura. En ese sentido, las *municipalidades provinciales y distritales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad.*[3]

Entonces, en virtud del mandato constitucional y las leyes mencionadas, está claro que las municipalidades provinciales y distritales se encuentran facultadas para llevar a cabo todas las acciones de saneamiento físico y legal de titularidad informal en territorio del Estado.

En sentido similar, el reglamento del Título I de la Ley N° 28687, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, señala que:

> (...)
>
> "Las municipalidades provinciales, en su condición de representantes del Estado, se encuentran legitimadas para emitir y otorgar todos los actos jurídicos

[2] Artículo 2° de la Ley N° 28687 – "*Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos*
[3] Articulo 73 y 79 de la Ley 27972 "Ley Orgánica de Municipalidades"

y administrativos necesarios en el proceso de formalización y para solicitar su inscripción en el Registro de Predios."[4]

(...)

Del tenor transcrito, se tiene que las municipalidades provinciales y distritales en ejercicio de su facultad exclusiva y excluyente de saneamiento de las posesiones informales sobre terrenos del Estado se encuentran facultadas para otorgar todos los actos jurídicos y administrativos que se requieran para la formalización de dichas formas de titularidad informal, inclusive solicitar la inscripción de estos ante el Registro de Predios.[5]

Ahora bien, como se puede desprender de lo prescrito en los párrafos precedentes, se puede advertir que en la Ley N ° 31560 no se realizan modificaciones a la Ley N.° 31056 para que, las municipalidades distritales también sean exoneradas del pago de tasas registrales, ya que, hoy en día, los únicos beneficiarios son COFOPRI y las municipalidades provinciales. Puesto que, dicha omisión es un obstáculo para cumplir y culminar satisfactoriamente con la función de formalizar la propiedad informal.

De esta manera, se puede advertir que se otorga funciones de formalización a las municipalidades distritales, por cuanto las municipalidades provinciales no alcanzan a ejecutar los procesos de formalización en las zonas más alejadas de nuestro país, donde sí llegan estos gobiernos locales.

1.1. ANTECEDENTES

El saneamiento físico legal es una obligación que tienen las entidades públicas de inscribir en el Registro de Predios los derechos reales que vengan ejerciendo sobre sus bienes inmuebles, pudiendo realizar actos de adquisición (inmatriculación, primera de dominio), administración (afectación en uso, reasignación, servidumbres, entre otros) o disposición (transferencia de propiedad, superficie, permuta, dación en pago, entre otros). [6]

---

[4] Segundo párrafo del artículo 4° del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA.

[5] Resolución N° 069-2024-SUNARP/PT, "*CCLXXXIV (284º) PLENO REGISTRAL*". 2022, pág. 7. Obtenido en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6015835/5329567-cclxxxiv-pleno-registral-del-tribunal-registral-sunarp.pdf?v=1709921239

[6] Saneamiento Fisco Legal de Predios Rurales y Estatales - https://iuslatin.pe/el-saneamiento-fisico-legal-de-predios-municipales/

La propiedad predial municipal, dada su extensión y su vocación al servicio de las funciones encargadas a los gobiernos locales, demanda el especial estudio, desarrollo y correcta aplicación de su régimen jurídico, siendo que la temática del saneamiento de la propiedad municipal ocupa un espacio central como pieza clave para viabilizar y dotar de seguridad jurídica a su registro, administración, disposición, custodia, defensa y recuperación. En este contexto, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante "LOM"), contiene el régimen jurídico aplicable a los predios municipales y, en particular, ha diseñado un procedimiento específico para su saneamiento físico legal, el cual se encuentra regulado en el artículo 58 y la Octava Disposición Complementaria. A través de un par de breves y minimalistas fórmulas prescriptivas, esta regulación contempla uno de los procedimientos más osados de saneamiento de la propiedad estatal, caracterizado por un diseño legal de sus etapas asaz simplificado.[7]

1. **Finalidades, presupuesto y objeto del saneamiento físico legal de predios estatales**

El Estado tiene la obligación, prevista en el artículo 58° de la Constitución Política del Perú, de orientar el desarrollo del país, para lo cual debe actuar primordialmente en las áreas de promoción de salud, educación, seguridad, servicios públicos en general e infraestructura. Sin embargo, a pesar del notable crecimiento económico nacional que tuvo lugar en las últimas dos décadas (hasta la aparición de la pandemia producida por el COVID-19), se evidencia una gran brecha de infraestructura pública: hospitales, instituciones educativas, carreteras, etcétera. En este contexto, resulta necesario fortalecer e implementar un ágil proceso de saneamiento físico legal de los predios estatales y su distribución a las entidades competentes directamente responsables o con la participación del sector privado para la ejecución de proyectos de infraestructura pública, a fin de lograr la satisfacción de demandas sociales, la generación de crecimiento económico y la reducción de la pobreza.[8]

Desde un panorama más amplio, el saneamiento físico legal de todas las áreas estatales, tanto los terrenos sin edificación se encuentren enmarcados o no en

[7] Ibídem.
[8] Concepto de *"bienes inmuebles"* definido por el inciso 1 del artículo 4° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439 - Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF.

proyectos de inversión como los que cuenten ya con infraestructura pública (inmuebles), resulta necesario a efectos de brindarles seguridad jurídica, incrementar su valor, y ordenar el patrimonio institucional de la entidad que los administra. Las finalidades del régimen jurídico del saneamiento físico legal de predios estatales descritas evidencian su trascendental importancia y la necesidad de dotarlo de reglas funcionales y procedimientos expeditivos.[9]

Es así que, como primer punto a subrayar, tenemos que las diversas normas que han regido el saneamiento físico legal de predios estatales han tenido como común denominador el otorgamiento de atribuciones a las propias entidades públicas propietarias o administradoras para que sean ellas mismas las encargadas de ejecutar los procedimientos de saneamiento físico legal de los predios a su cargo.[10]

En ese sentido, cada entidad pública propietaria o administradora es la responsable de llevar a cabo el saneamiento físico legal de sus predios, proceso al que se encuentran obligadas a efectuar de oficio y progresivamente, tal y como lo dispone en la actualidad el numeral 18.1 del artículo 18 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA.

Ahora bien, a modo de noción de saneamiento físico legal de la propiedad estatal, este puede ser entendido como el conjunto de mecanismos y acciones destinados a lograr que en el Registro de Predios figure inscrita la realidad jurídica y física actual de los predios estatales noción que se encuentra en consonancia con lo prescrito en el numeral 21.2 del artículo 21° del TUO de la LGSNBE.[11]

En suma, el procedimiento de saneamiento físico legal de predios municipales se compone de las siguientes etapas: (1) Diagnóstico físico legal, (2) Elaboración del informe técnico legal, (3) Emisión del Acuerdo de Concejo y su presentación ante la SUNARP, acompañado del Plano perimétrico-ubicación y de la Memoria Descriptiva, en los casos que corresponda, (4) Inscripción registral, y (5) Actualización del SINABIP. Como puede apreciarse, se trata de un procedimiento sumamente simplificado y célere. De hecho, la excesiva simplicidad de su diseño legal perjudica

[9] El procedimiento de saneamiento físico legal de predios municipales en (agosto, 2021). Gestión Pública & Control. Lima, 20, pp. 97-108
[10] Ibídem
[11] Saneamiento Fisco Legal de Predios Rurales y Estatales - https://iuslatin.pe/el-saneamiento-fisico-legal-de-predios-municipales/

las garantías mínimas que debieron establecerse para que pueda ser de conocimiento público o de los posibles interesados —en caso de estar determinados— a través de, por ejemplo, publicaciones, anotaciones preventivas o notificaciones personales, que habrían permitido que cualquier sujeto que se sienta perjudicado pudiera ejercer su derecho de defensa y, en general, habilitar el ejercicio de la fiscalización ciudadana.[12]

Así, el carácter casi automático del procedimiento de saneamiento físico legal de predios municipales podría considerarse, en lugar de una ventaja, más bien un factor de riesgo que limita su legitimidad. En todo caso, lo cierto es que este diseño simplificado constituye una realidad jurídica en la actualidad, y como toda regulación legal, es susceptible de ser mejorada a futuro. Finalmente, en este aspecto el procedimiento de saneamiento físico legal de predios municipales también se diferencia del más dilatado y garantista procedimiento especial de saneamiento físico legal, el cual prevé las etapas de notificación personal o publicación, según corresponda, así como las etapas de anotación preventiva y oposición (en caso sea formulada).[13]

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Conforme se ha manifestado y de acuerdo con lo establecido en la Ley 31560, hoy en día, las municipalidades distritales también gozan de competencia en materia de formalización de la propiedad informal, sin embargo, el beneficio de exoneraciones de tasas no resulta extensiva a dichos gobiernos locales, por cuanto no es posible crear tributos, en vía de interpretación de la ley y mucho menos concederse exoneraciones, y ni extenderse las disposiciones tributarias.

Teniendo en cuenta el marco legal vigente, y existiendo la necesidad y prioridad de realizar el Saneamiento Físico Legal de los predios de las zonas más alejadas del Perú, y con el objeto de contribuir con la gestión municipal, es pertinente que el presente proyecto de ley plantee modificar el artículo 7° de la Ley 31056, referente a las exoneraciones de los pagos de tasas registrales y demás pagos ante las entidades del Estado para el procedimiento de la formalización de la propiedad predial, puesto que, a través de la iniciativa legislativa se brindará facilidades, eficacia y eficiencia para el

---

[12] *El procedimiento de saneamiento físico legal de predios municipales* en (agosto, 2021). *Gestión Pública & Control.* Lima, 20, pp. 97-108
[13] Ibídem.

desarrollo de los procesos de formalización de las propiedades urbanas informales de las municipalidades distritales, ya que por muchos años vienen solicitando el saneamiento legal y el pago oneroso de las tasas registrales, dificulta y retrasa el proceso.

Considerando que existe 196 municipalidades provinciales, así como 1890 municipalidades distritales a nivel nacional (15 distrito creados por el congreso 2020-2021) competentes para ejecutar los procesos de formalización en sus circunscripciones territoriales[14] es pertinente dotar de todos los dispositivos legales para que los gobiernos locales cumplan con dichas funciones.

Si bien es cierto, no es suficiente solo la titulación de predios sino también brindar servicios básicos como el de agua, desagüe, sistemas de vías, distribución de energía eléctrica, alumbrado público, entre otros, también es un inicio y requisito para solicitar la instalación de dichos servicios básicos, por lo que contribuye con ello que tanto las municipalidades provinciales y distritales cuenten con funciones compartidas, Para lograr que millones de personas que se encuentran en las zonas más alejadas de nuestro país y en condición de pobreza y extrema pobreza puedan obtener un lote de terreno debidamente saneado y consecuentemente un título de propiedad, se considera imperativo que las municipalidades distritales realicen el proceso de formalización, ya que las provinciales por su ubicación geográfica no lo podrían ejecutar y, así permitir que los poseedores debidamente formalizados accedan a créditos porque ya cuenta con un activo con valor. Al dotar de los instrumentos legales para que las municipalidades distritales gocen de todas funciones de formalización, también estaríamos aumentando la recaudación del impuesto predial, es decir no solo beneficiamos a la población sino también en el ingreso de los gobiernos locales.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente propuesta legislativa genera el siguiente cambio normativo:

[14] Comisión de Descentralización, Regionalización de Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (2022) *Dictamen recaído en el proyecto de Ley N° 869/2021-RC que propone la "Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal* (pág. 12)

LEY N ° 31056, LEY QUE AMPLIA LOS PLAZOS DE LA TITULACIÓN DE TERRENOS OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES Y DICTA MEDIDAS PARA LA FORMALIZACIÓN	PROPUESTA DE INICIATIVA LEGISLATIVA
Antes de la modificación del artículo 7°	**Después de la modificación del artículo 7°**
Artículo 7. Exoneraciones (...) 7.2. Las municipalidades provinciales están exoneradas de los pagos ante las entidades del Estado para el procedimiento de formalización de la propiedad predial que realizan en el ámbito de su jurisdicción (...)	Artículo 7. Exoneraciones (...) 7.2. Las municipalidades provinciales **y distritales** están exoneradas de los pagos ante las entidades del Estado para el procedimiento de formalización de la propiedad predial que realizan en el ámbito de su jurisdicción (...)

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto no implica costos adicionales a los previstos en el pliego presupuestal de las entidades involucradas en el Saneamiento físico legal de los inmuebles, ni generará gasto al erario nacional, más aún si existe una norma previa que regula la exoneración para las municipalidades provinciales, siendo importante que se otorgue un tratamiento igual a las municipalidades distritales.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las Políticas de Estado 10 "Reducción de la pobreza", 21 "Desarrollo en infraestructura y vivienda", y con los puntos 30 "Lucha contra la pobreza" y 94 "Fomento a la inversión en infraestructura" de la Agenda Legislativa.