

**COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026**

Señor presidente:

Han sido remitidas para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, las observaciones del Poder Ejecutivo sobre la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL, 5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, que propone la «Ley que modifica diversas Leyes a fin de fortalecer el Rol de los Gobiernos Locales y Regionales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal».

Luego de la exposición y debate en la Décima Sesión Extraordinaria, de fecha 01 de abril de 2026, se acordó por MAYORÍA la aprobación del dictamen de ALLANAMIENTO sobre la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL, 5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, que propone la «Ley que modifica diversas Leyes a fin de fortalecer el Rol de los Gobiernos Locales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal»; con dieciséis (16) votos a favor, de los señores congresistas Víctor Seferino Flores Ruíz, Ana Zadith Zegarra Saboya, María Grimaneza Acuña Peralta, María del Carmen Alva Prieto, Diego Alonso Bazán Calderón, Luis Gustavo Cordero Jon Tay, Nilza Merly Chacón Trujillo, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Noelia Rossvith Herrera Medina, José Enrique Jerí Oré, Judith Laura Rojas, Jorge Alfonso Marticorena Mendoza, Silvia María Monteza Facho, Jorge Carlos Montoya Manrique, Tania Estefany Ramírez García y César Manuel Revilla Villanueva; un (01) voto en contra, del Señor Congresista Pasión Neomías Dávila Atanacio; y, una (01) abstención, del Señor Congresista Esdras Ricardo Medina Minaya. Se deja constancia de la abstención del Señor Congresista Wilson Rusbel Quispe Mamani.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

- El Pleno del Congreso de la República, en su sesión del 16 de octubre de 2024, aprobó en primera votación el texto sustitutorio del dictamen recaído en los

Dictamen de ALLANAMIENTO sobre la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL, 5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, que propone la «Ley que modifica diversas Leyes a fin de fortalecer el Rol de los Gobiernos Locales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal»

Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL, 5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, que propone la «Ley que modifica diversas Leyes a fin de fortalecer el Rol de los Gobiernos Locales y Regionales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal», siendo que en la misma fecha se acordó la exoneración de la segunda votación.

- El 28 de octubre de 2024, se remitió la Autógrafa a la presidente de la República, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República.
- El 21 de noviembre de 2024, la Autógrafa fue observada por el Poder Ejecutivo, mediante el Oficio N.º 328-2024-PR, el cual fue ingresado en la misma fecha al Área de Trámite Documentario.
- El 16 de mayo de 2025, la Autógrafa observada fue decretada a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera para el dictamen correspondiente.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades¹.
- Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos².

¹ En adelante, la Ley 27972.

² En adelante, la Ley 28687.

Dictamen de ALLANAMIENTO sobre la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL, 5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, que propone la «Ley que modifica diversas Leyes a fin de fortalecer el Rol de los Gobiernos Locales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal»

- Ley 31056, Ley que amplía los Plazos de la Titulación de Terrenos ocupados por Posesiones Informales y dicta Medidas para la Formalización³.
- Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales⁴.
- Ley 31560, Ley que otorga Funciones Compartidas a los Gobiernos Locales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal⁵.
- Decreto Supremo 133-2013-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario⁶.
- Decreto Supremo 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁷.

III. DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA

El Poder Ejecutivo, mediante el Oficio N.º 328-2024-PR, ha formulado las siguientes observaciones a la Autógrafa:

- **Observación 1** : De la normativa en materia de tasas y su exoneración
- **Observación 2** : De la exclusión de las municipalidades distritales de lo dispuesto en el numeral 4.3 del artículo 4 de la Ley 28687
- **Observación 3** : Del acceso sin costo a la información entre las entidades públicas

³ En adelante, la Ley 31056.

⁴ En adelante, la Ley 31145.

⁵ En adelante, la Ley 31560.

⁶ En adelante, el Código Tributario.

⁷ En adelante, la Ley 27444.

IV. DEL ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA

4.1. Observación 1: De la normativa en materia de tasas y su exoneración

El Poder Ejecutivo señala —entre otros aspectos— que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

En tal sentido, indica que le corresponde únicamente a las entidades del Sector Público involucradas establecer la determinación de las tasas, quienes también podrán realizar la evaluación respectiva cuando se trate de una exoneración de las mismas, lo cual debe regularse, de manera exclusiva, mediante decreto supremo porque así lo ordena la Carta Magna.

Bajo este contexto, el Poder Ejecutivo cuestiona las modificaciones efectuadas por los artículos 1 y 3 de la Autógrafa, que plantean, por un lado, modificar el numeral 7.2 del artículo 7 de la Ley 31056 y, por otro, incorporar la séptima disposición complementaria final a la Ley 31145, por considerarlas improcedentes al carecer el Congreso de la República de la competencia constitucional para regular o exonerar tasas mediante leyes.

Al respecto, es importante destacar que el artículo 74 de la Constitución Política del Perú antes citado consagra el principio de legalidad en materia tributaria; además, de conformidad con lo contemplado en su segundo párrafo, «(...) El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio».

Ahora bien, concretamente en virtud del principio de reserva de la ley en el ámbito tributario, la fijación de las tasas (o su exoneración, tal como lo propone la

Autógrafa), requiere un análisis de costos operativos que excede la naturaleza deliberativa del Poder Legislativo.

Sobre ello, el Tribunal Constitucional ha sido enfático al señalar que la reserva de ley en materia tributaria es relativa y no absoluta, otorgando la competencia exclusiva al Poder Ejecutivo para que, mediante decreto supremo, regule lo vinculado a las tasas (incluida su exoneración)⁸. Esta participación del Poder Ejecutivo se justifica en la propia naturaleza de una tasa, la cual —a diferencia del impuesto— guarda una relación directa con el costo del servicio público prestado o el beneficio individualizado recibido por el ciudadano⁹.

Por ello, la determinación del aludido costo no es un ejercicio político, sino una operación estrictamente administrativa y técnica que debe realizarse sobre la base de estructuras de costos actualizadas. Si el Congreso de la República fijara tasas o estableciera su exoneración, se correría el riesgo de aprobar cifras arbitrarias que no reflejen el valor real del servicio o de eximir montos cuya recaudación les atañe exclusivamente a las entidades del Estado, vulnerándose así el principio de no confiscatoriedad, por un lado, o el equilibrio financiero de las entidades públicas, por el otro.

Asimismo, cabe resaltar que los costos de los insumos, la logística y la infraestructura que sustentan los servicios estatales son variables y están sujetos a factores externos como la inflación o cambios tecnológicos. Al delegar la Constitución Política del Perú la regulación de las tasas al Poder Ejecutivo a través de decretos supremos, se garantiza que la Administración Pública pueda realizar ajustes periódicos y ágiles. En consecuencia, una exoneración de tasas vía ley parlamentaria obligaría a iniciar un proceso legislativo complejo por cada

⁸ Fundamento 39 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N.ºs 001-2004-AI/TC y 002-2004-AI/TC (acumulados), de fecha 27 de setiembre de 2004. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00001-2004-AI%2000002-2004-AI.pdf>

⁹ El inciso c) de la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario define a la tasa como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. La tasa se clasifica en arbitrios (que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público), derechos (que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos) y arbitrios (que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización).

servicio público, generando una ineficiencia operativa que perjudicaría la continuidad de los servicios.

De igual modo, nótese que, desde la perspectiva constitucional, esta distribución de funciones fortalece el equilibrio de poderes. Al abstenerse de intervenir el Congreso de la República en la regulación de las tasas (lo que incluye su exoneración), se evita invadir las competencias de gestión propias del Poder Ejecutivo, centrando su labor el Parlamento en el control posterior de la legalidad y la fiscalización del gasto. De este modo, el Poder Legislativo actúa como garante de los principios de justicia y equidad tributaria, dejando que el Poder Ejecutivo lleve a cabo la política recaudatoria en forma técnica en materia de tasas.

Además, la coherencia del ordenamiento jurídico tributario peruano se sustenta en que las entidades del Estado, que poseen la capacidad logística para calcular el costo del servicio, sean las mismas que propongan y aprueben los montos a cobrar o que, por el contrario, sean las que establezcan la exoneración de las tasas correspondientes.

Como consecuencia de lo anterior, se acepta la observación del Poder Ejecutivo relacionada con no regular mediante ley una exoneración de tasas y, por ende, en vía de ALLANAMIENTO se suprime esta materia de los artículos 1 y 3 de la Autógrafa, manteniéndose la inclusión de las municipalidades distritales a que se refiere la modificación al numeral 7.2 del artículo 7 de la Ley 31056.

4.2. Observación 2: De la exclusión de las municipalidades distritales de lo dispuesto en el numeral 4.3 del artículo 4 de la Ley 28687

El Poder Ejecutivo asevera, fundamentalmente, que la propuesta de modificación de la primera disposición complementaria final de la Ley 31560, prevista en el artículo 2 de la Autógrafa, exceptúa lo dispuesto en el párrafo 4.3 del artículo 4 de la Ley 28687, con lo cual las municipalidades distritales no podrían emitir los títulos de propiedad correspondientes, puesto que la facultad del alcalde provincial, en el ámbito de su circunscripción territorial para suscribir los títulos de

propiedad y los demás instrumentos de formalización, no sería aplicable al ámbito distrital.

Adicionalmente, alega que la citada modificación de la primera disposición complementaria final de la Ley 31560 contraviene lo señalado en la Ley 27972, en vista de que el subnumeral 2.3 del numeral 2 de su artículo 79 prevé, como funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales, el promover la ejecución del reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de posesiones informales a cargo de las municipalidades distritales y, en forma subsidiaria, de las municipalidades provinciales.

Sobre ello, es pertinente mencionar que, precisamente, a través de la Ley 31560 se otorgó competencias compartidas a las municipalidades provinciales y a las municipalidades distritales para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad informal y garantizar su cobertura. Es más, su primera disposición complementaria final indica expresamente que «(...) las normas referidas a las competencias de la municipalidad provincial para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial (...) deben entenderse también referidas a las competencias de la municipalidad distrital para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial en su respectiva jurisdicción distrital».

Por lo tanto, tal como lo señala el Poder Ejecutivo, la exclusión de las municipalidades distritales de lo dispuesto en el numeral 4.3 del artículo 4 de la Ley 28687 contravendría el marco normativo vigente, limitando a las municipalidades distritales en la titulación de las posesiones informales, lo que implicaría un retroceso en la política municipal vinculada con la formalización de la propiedad.

Consecuentemente, se acepta la observación del Poder Ejecutivo relacionada con la modificación a la primera disposición complementaria final de la Ley 31560, razón por la cual en vía de ALLANAMIENTO se suprime aquella del artículo 2 de la Autógrafa, manteniéndose la modificación a la tercera disposición

complementaria final de la anotada ley sobre la que no se efectuó observación alguna.

4.3. Observación 3: Del acceso sin costo a la información entre las entidades públicas

El Poder Ejecutivo indica, esencialmente, que en cuanto al acceso sin costo a la información contenida en bases de datos, registros y similares, que se encuentren en poder de las entidades públicas, a que se refieren los artículos 1 y 3 de la autógrafa, la medida sería innecesaria, ya que, en virtud de la colaboración entre entidades regulada en los artículos 87 a 90 de la Ley 27444, estas deben proporcionar directamente los datos e información que posean, siendo que dicha colaboración no genera pagos de tasas, derechos administrativos o de cualquier otro concepto que implique pago alguno.

Al respecto, en efecto, el artículo 87 de la Ley 27444 establece que las relaciones entre las entidades se rigen por el criterio de colaboración y que, en atención a ello, las entidades deben, entre otros aspectos, proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio; prestar en el ámbito propio la cooperación y asistencia activa que otras entidades puedan necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones; facilitar a las entidades los medios de prueba que se encuentren en su poder, cuando les sean solicitados para el mejor cumplimiento de sus deberes; y, brindar una respuesta de manera gratuita y oportuna a las solicitudes de información formuladas por otra entidad pública en el ejercicio de sus funciones.

Del mismo modo, el artículo 90 de la Ley 27444 señala que la solicitud de colaboración no genera el pago de tasas, derechos administrativos o de cualquier otro concepto que implique pago alguno, entre entidades de la administración pública.

Dictamen de ALLANAMIENTO sobre la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL, 5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, que propone la «Ley que modifica diversas Leyes a fin de fortalecer el Rol de los Gobiernos Locales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal»

En este sentido, se acepta la observación del Poder Ejecutivo relacionada con no regular innecesariamente una materia ya prevista en la Ley 27444, puesto que ello generaría no solo una evidente sobreregulación normativa, sino también que podría generar confusión en las entidades públicas que comparten información, motivo por el cual en vía de ALLANAMIENTO se suprime esta materia de los artículos 1 y 3 de la Autógrafa.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el inciso a) del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACIÓN del presente dictamen de ALLANAMIENTO sobre la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL, 5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, con el siguiente texto:

LEY QUE MODIFICA DIVERSAS LEYES A FIN DE FORTALECER EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL

Artículo 1. Modificación del numeral 7.2 del artículo 7 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización

Se modifica el numeral 7.2 del artículo 7 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, de acuerdo con el siguiente texto:

“Artículo 7. Exoneraciones

[...]

Dictamen de ALLANAMIENTO sobre la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL, 5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, que propone la «Ley que modifica diversas Leyes a fin de fortalecer el Rol de los Gobiernos Locales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal»

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

[...].

Artículo 2. Modificación de la tercera disposición complementaria final de la Ley 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal

Se modifica la **tercera** disposición complementaria final de la Ley 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal, conforme al siguiente texto:

“TERCERA. Excepciones

Se exceptúa de la competencia compartida en materia de formalización de propiedad predial, a que se refiere la presente ley, a la intervención de las municipalidades en aquellas localidades cuya delimitación territorial se encuentre en conflicto”.

Salvo mejor parecer

Dese cuenta

Sala de la Comisión

Lima, 01 de abril de 2026



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 08:19:31-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2026 11:38:23-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 11:40:40-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 09:25:40-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 09:43:23-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2026 18:59:57-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 14:43:58-0500

Dictamen de ALLANAMIENTO sobre la Autógrafa recaída en los
Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL,
5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, que propone la «Ley
que modifica diversas Leyes a fin de fortalecer el Rol de los Gobiernos
Locales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal»



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 13:59:56-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA María
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 10:02:36-0500



Firmado digitalmente por:
LAURA ROJAS Judith FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 12:21:40-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 11:11:39-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zaidith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 12:49:21-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 14:10:03-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2026 12:35:34-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 16/04/2026 15:11:13-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO María Del
Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 09:56:07-0500



Firmado digitalmente por:
MONTOSYAMANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 13:35:26-0500

Dictamen de ALLANAMIENTO sobre la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL, 5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, que propone la «Ley que modifica diversas Leyes a fin de fortalecer el Rol de los Gobiernos Locales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal»

Dictamen de ALLANAMIENTO sobre la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 2554/2021-CR, 5493/2022-CR, 5847/2023-GL, 5895/2023-CR, 6063/2023-CR y 6221/2023-CR, que propone la «Ley que modifica diversas Leyes a fin de fortalecer el Rol de los Gobiernos Locales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal»