PL 5847/2023-CR
Y OTROS

- DESCENTRALIZACIÓN.....

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00258-2026-2031-CD
RU 22821-CD ACTUALIZADA
16 SEPTIEMBRE 2026 02:38 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 21 de noviembre de 2024

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
21 NOV. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:15 a.m.

OFICIO Nº 328 **-2024 –PR**

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de 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. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley presenta la siguiente fórmula legal:

> *"**Artículo 1. Modificación 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 párrafo 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***
> > *[…]*
> > *7.2. Las municipalidades provinciales y distritales están exoneradas del pago de tasas registrales y, en general, de cualquier pago ante las entidades del Estado para ejecutar el procedimiento de formalización de la propiedad informal que realizan en el ámbito de su jurisdicción. Asimismo, tienen acceso, sin costo ni limitación, a la información contenida en bases de datos, registros y similares que se encuentren en poder de las entidades públicas, bajo responsabilidad de la entidad que posee la información.*
> > *[…]".*
>
> ***Artículo 2. Modificación de la primera y 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 modifican la primera y 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:*
>
> > *"**PRIMERA. Competencias reguladas en el ordenamiento vigente***
> > *Para los efectos de las modificaciones previstas en la presente ley, las normas referidas a las competencias de la municipalidad provincial para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial regulada en el Título I de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, y demás normas que forman parte del ordenamiento jurídico, deben entenderse también referidas*

1 Sobre la base del Informe N° 0157-2024-EF/61.01, Informe N° D00255-2024-VIVIENDA/SG-OGAJ e Informe N° 193-2024-JUS/GA.

a las competencias de la municipalidad distrital para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial en su respectiva jurisdicción distrital, con excepción de lo dispuesto en el párrafo 4.3 del artículo 4 de la Ley 28687 y las demás funciones exclusivas de las municipalidades provinciales, establecidas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
[…]
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".

Artículo 3. Incorporación de la sétima disposición complementaria final de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales
Se incorpora la sétima disposición complementaria final de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, en los siguientes términos:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

[…]
SÉTIMA. Exoneración de pagos y acceso a información
Los gobiernos regionales están exonerados, hasta el 31 de diciembre de 2026, de los pagos ante las entidades del Estado para ejecutar el procedimiento de formalización de predios rurales en el ámbito de su jurisdicción. Asimismo, tienen acceso, sin costo ni limitación, a la información contenida en bases de datos, registros y similares que se encuentren en poder de las entidades públicas, bajo responsabilidad de la entidad que posee la información."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

De la normativa nacional en materia de tasas

De acuerdo con 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, siendo que no surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el referido artículo.

La Norma II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, en adelante el Código Tributario, aprobado por el Decreto Supremo N° 133-2013-EF y normas modificatorias, establece que la tasa es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Asimismo, la referida norma dispone que el rendimiento de los tributos distintos a los impuestos (es decir, las contribuciones y las tasas) no deben tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.

En ese sentido, al ser la tasa un tributo que se cobra al contribuyente con la finalidad de que el Estado le preste efectivamente un servicio público individualizado, la determinación de su monto está sujeto a un límite cuantitativo –el cual es que el monto de la tasa no exceda el costo del servicio público que constituye tal obligación tributaria– el mismo que debe ser respetado para no contravenir la citada Norma II.

La Norma IV del referido código agrega que, por Decreto Supremo refrendado por el ministro del Sector Competente y el Ministro de Economía y Finanzas, se fija la cuantía de las tasas.

De otro lado, la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario[2], señala que la dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se sujetarán, entre otras, a las siguientes reglas:

a) Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, el sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos, y la evaluación de que no se generen condiciones de competencia desiguales respecto a los contribuyentes no beneficiados. Estos requisitos son de carácter concurrente[3].

b) Deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas.

c) El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, los indicadores, factores y/o aspectos que se emplearán para evaluar el impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario; así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (3) años[4].

   Agrega el Código Tributario que, una vez otorgada la exoneración, incentivo o beneficio, se podrá aprobar, por única vez, la prórroga por un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la medida a prorrogar.

d) Para la aprobación de la propuesta, en el caso que sea presentada por el Poder Ejecutivo, se requiere informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

e) Solo podrán ser beneficiarios de alguna exoneración, incentivo o beneficio tributario, aquellos sujetos que emitan comprobantes de pago electrónicos por la prestación de las actividades económicas que realizan, en tanto estén obligados, de acuerdo con las normas que emita la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

---

2 Modificado por el Decreto Legislativo N° 1521 del 22.01.2022.
3 El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.
4 Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.

Asimismo, teniendo en cuenta el artículo 53 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante la LPAG, no establece límites mínimos para la determinación de tasas, el monto cobrado puede ser inferior al costo del servicio o incluso ser exonerado siempre que:

- El financiamiento del citado menor ingreso no sea trasladado a otros contribuyentes (subsidio cruzado), debiendo cubrirse con otros ingresos de la institución distintos a los de carácter tributario.
- El menor ingreso por el cobro de las tasas reducidas propuestas no genere costos al Tesoro Público.
- El carácter de la medida sea temporal.

En base a lo referido hasta este punto, corresponde únicamente a las entidades del Sector Público involucradas, establecer la determinación de las tasas; quienes podrán realizar la evaluación respectiva en relación a la exoneración del pago de tasas, en base a los requisitos señalados en los puntos precedentes, de ser el caso; siendo que, en el caso de las entidades del Poder Ejecutivo, la regulación de estas se hace exclusivamente mediante Decreto Supremo, por mandato constitucional.

De la exoneración de los pagos de tasas

Mediante la modificación del numeral 7.2 del artículo 7 de la Ley N° 31056, dispuesta por el artículo 1 de la Autógrafa, se dispone a exonerar a las municipalidades de los pagos de tasas registrales y, en general, de cualquier pago ante las entidades del Estado para ejecutar el procedimiento de formalización de la titulación de terrenos por posesiones informales que realizan en el ámbito de su jurisdicción.

Asimismo, mediante el artículo 3 de la Autógrafa se incorpora una disposición complementaria final a la Ley 31145 mediante la cual se exonera a los gobiernos regionales de los pagos ante las entidades del Estado para ejecutar el procedimiento de formalización de predios rurales en el ámbito de su jurisdicción.

Al respecto, como se mencionó anteriormente, el artículo 74 de la Constitución dispone que las tasas se regulan mediante decreto supremo. Es decir, la Constitución asigna competencia exclusiva al Poder Ejecutivo para regular tributos del tipo tasa de las entidades a su cargo, siendo que el instrumento normativo idóneo para dicha regulación es el decreto supremo.

Por lo tanto, el Congreso de la República carece de competencia para regular o exonerar de tasas del Poder Ejecutivo mediante leyes, siendo que la propuesta contenida en los artículos 1 y 3 de la Autógrafa en comentario resultan improcedentes por vulnerar la Constitución.

Sin perjuicio de lo anterior, se observa que los proyectos de ley[5] que dieron origen a la Autógrafa no cumplieron con la Norma VII del Código Tributario, entre otros, por lo siguiente:

- No contiene el sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos. Este aspecto, entre otros, resulta una condición esencial para la evaluación y aprobación de la propuesta legislativa.

  Cabe señalar, que, según la normativa vigente, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales y los gobiernos regionales tienen una función de carácter permanente para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad informal y de predios rurales, según corresponda, por lo que una exoneración tributaria, que es una medida de naturaleza temporal, no sería la más acorde con el problema público que se pretende abordar. Por ello, dichas municipalidades y gobiernos regionales deben evaluar otras medidas alternativas más eficientes para alcanzar los objetivos propuestos.

- Por otro lado, tampoco se estima cuántos títulos de terrenos ocupados por posesiones informales se formalizarán durante la vigencia propuesta de la medida, ni se determina el costo fiscal de la exoneración.

  Además, no se señala cómo se financiará la implementación de esta propuesta. Al respecto cabe indicar que a partir del año 2023 las tasas son recursos del Tesoro Público[6], en este sentido, los pliegos involucrados no podrán disponer de los recursos recaudados por las tasas registrales.

Asimismo, con relación al cumplimiento de los requisitos señalados en el punto 2.8 del presente informe, se tiene lo siguiente:

i. La propuesta no identifica los pliegos que, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, financiarán la medida con cargo a sus presupuestos institucionales.
ii. El carácter temporal de las exoneraciones no se condice con la función permanente que tienen a su cargo las municipalidades y gobiernos regionales en materia de formalización de la propiedad.
iii. La propuesta no asegura que los ingresos dejados de percibir no se vayan a financiar mediante el recurso a subsidios cruzados.

---

5 Proyecto de Ley N° 2554/2023-CR, Ley que establece medidas para la continuidad de las acciones de formalización de la propiedad informal realizadas en el marco de la Ley N° 31056.
Proyecto de Ley N° 5493/2022-CR, Ley que dispone la exoneración de pago de tasas registrales y derechos de tramitación a favor de los gobiernos regionales en los procesos de saneamiento físico legal, de la Ley N° 31145.
Proyecto de Ley N° 5895/2023-CR, Ley que incorpora el artículo 9-A a la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales.
Proyecto de Ley N° 6063/2023-CR, Ley que incorpora la Única Disposición Complementaria Transitoria a la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales
Proyecto de Ley N° 6221/2023-CR, Ley que exonera del pago de tasas registrales a las municipalidades distritales para el procedimiento de la formalización de la propiedad predial.

6 Artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1441 y Decreto Supremo N° 043-2022-EF.

Sin perjuicio de lo señalado, se debe tener en cuenta que las entidades públicas, dejarán de percibir un ingreso como consecuencia de la exoneración de los derechos de tramitación propuesta, por lo que su procedencia debería ser evaluada a la luz de los requisitos establecidos en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario y de la LPAG, conforme lo señalado en los puntos 2.7 y 2.8 del presente informe, aspectos que deben ser evaluados por las entidades afectadas por la exoneración propuesta. Lo contrario podría implicar un desfinanciamiento para las entidades involucradas que tendrían que prestar los servicios sin percibir el cobro de la tasa por el servicio prestado, lo que podría dar lugar a la demanda de mayores recursos del Tesoro Público o a subsidios cruzados perjudicando a los demás contribuyentes.

Exclusión de las Municipalidades Distritales de lo dispuesto en el numeral 4.3 del artículo 4 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

Respecto de la propuesta de modificación de **la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31560** prevista en el artículo 2 de la Autógrafa de Ley, corresponde señalar que el texto vigente de la citada Disposición Complementaria, hace la precisión que, las normas referidas a las competencias de la municipalidad provincial para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial regulada en el Título I de la Ley Nº 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, y demás normas que forman parte del ordenamiento jurídico, 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.

Sin embargo, la Autógrafa de Ley plantea exceptuar lo dispuesto en el párrafo 4.3 del artículo 4 de la Ley N° 28687, con lo cual las municipalidades distritales no podrían emitir los títulos de propiedad correspondientes, toda vez 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.

Al respecto, el subnumeral 2.3 del numeral 2 del artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, modificada por la Ley N° 31560, establece 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."*

Así, es función, a cargo de las municipalidades distritales, entre otras, la titulación de posesiones informales y, de forma subsidiaria, de las municipalidades provinciales.

Por lo que, la modificación de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31560, conforme lo propone la Autógrafa de Ley contraviene lo señalado en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, **por lo que corresponde que sea observada**.

Del acceso a información

Finalmente, en relación 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 refiere los artículo 1 y 3 de la Autógrafa, la medida sería innecesaria toda vez que en virtud de la colaboración entre entidades, regulada en los artículos 87 a 90 de la LPAG, las entidades deben proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley (artículo 87) y dicha colaboración no genera el pago de tasas, derechos administrativos o de cualquier otro concepto que implique pago alguno, entre entidades de la administración pública (artículo 90).

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

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

<u>Artículo 1</u>. Modificación 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 párrafo 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***

[...]

7.2. Las municipalidades provinciales y distritales están exoneradas del pago de tasas registrales y, en general, de cualquier pago ante las entidades del Estado para ejecutar el procedimiento de formalización de la propiedad informal que realizan en el ámbito de su jurisdicción. Asimismo, tienen acceso, sin costo ni limitación, a la información contenida en bases de datos, registros y similares que se encuentren en poder de las entidades públicas, bajo responsabilidad de la entidad que posee la información.

[...]".

<u>Artículo 2</u>. Modificación de la primera y 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 modifican la primera y 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:



*"**PRIMERA. Competencias reguladas en el ordenamiento vigente***

Para los efectos de las modificaciones previstas en la presente ley, las normas referidas a las competencias de la municipalidad provincial para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial regulada en el Título I de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, y demás normas que forman parte del ordenamiento jurídico, 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, con excepción de lo dispuesto en el párrafo 4.3 del artículo 4 de la Ley 28687 y las demás funciones exclusivas de las municipalidades provinciales, establecidas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

[...]

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".

<u>Artículo 3</u>. Incorporación de la sétima disposición complementaria final de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales

Se incorpora la sétima disposición complementaria final de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, en los siguientes términos:

*"**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES***

[...]

SÉTIMA. Exoneración de pagos y acceso a información

Los gobiernos regionales están exonerados, hasta el 31 de diciembre de 2026, de los pagos ante las entidades del Estado para ejecutar el

procedimiento de formalización de predios rurales en el ámbito de su jurisdicción. Asimismo, tienen acceso, sin costo ni limitación, a la información contenida en bases de datos, registros y similares que se encuentren en poder de las entidades públicas, bajo responsabilidad de la entidad que posee la información".

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.
En Lima, a los veintiocho días del mes de octubre de dos mil veinticuatro.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA