

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2079/2017-CR que propone una ley que regula la transferencia y saneamiento de las propiedades públicas en territorios afectados por una nueva demarcación política.

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente iniciativa legislativa;

- **Proyecto de Ley 2079/2017-CR**, presentado por el grupo parlamentario de Alianza por el Progreso por iniciativa del congresista Richard Acuña Núñez, en el que se propone una ley que regula la transferencia y saneamiento de las propiedades públicas en territorios afectados por una nueva demarcación política

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la sesión ordinaria, celebrada el de 2018, del período anual de sesiones 2017- 2018, aprobó por el dictamen recaído en el Proyecto de Ley antes mencionado, con el correspondiente texto sustitutorio que se detalla en la parte final del presente dictamen, con el voto favorable de los congresistas, en contra....., abstenciones

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 2079/2017-CR**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 02 de noviembre de 2017 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera comisión, mediante decreto de envío del 07 de noviembre de 2017, y a la Comisión de Vivienda y Construcción, como segunda.

1.1. Pedidos de Opinión

Se han remitido a las entidades involucradas, pedidos de opinión, bajo el siguiente detalle:

- Presidencia del Consejo de Ministros, mediante oficio 730-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 21 de noviembre de 2017.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante oficio 731-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 21 de noviembre de 2017.
- Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, mediante oficio 732-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 21 de noviembre de 2017.

1.2 Opiniones recibidas

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante oficio 139-2017-VIVIENDA-DM, RECIBIDO EL 22 DE MARZO DE 2018. 21 de noviembre de 2017.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2079/2017-CR que propone una ley que regula la transferencia y saneamiento de las propiedades públicas en territorios afectados por una nueva demarcación política.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 2079/2017-CR**, consta de cinco artículos, dos disposiciones modificatorias y una disposición transitoria:

- El artículo 1 señala como objeto de la ley regular los procedimientos y acciones de saneamiento de los bienes de propiedad pública, en los casos derivados de acciones de demarcación territorial en que se cambia la entidad de la administración del territorio
- El artículo 2 dispone la transferencia de todos los bienes públicos existente en una nueva circunscripción territorial, de puro derecho y por el solo efecto de la ley que lo dispone, hacia la entidad que asume la administración de territorio, respetando el mismo nivel de gobierno
- El artículo 3 dispone que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), procede de oficio en un plazo de 90 días a la formalización de la transferencia, luego de promulgada la correspondiente ley.
- El artículo 4 exceptúa aquellos viene inmuebles inscritos como fruto de donaciones o legados, con cláusula de reversión.
- El artículo 5 es la norma derogatoria
- La primera disposición modifica el artículo 6 de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, estableciendo la responsabilidad de la SBN
- La segunda disposición modifica el artículo 4 y la sexta disposición de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, acerca de los criterios técnicos para demarcación y la responsabilidad de la SBN.
- La disposición transitoria dispone que la SBN efectúe el saneamiento correspondiente en los distritos creados, cuando a la fecha de promulgación no se haya tramitado las transferencias correspondientes.

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú, artículo 2° inciso 5.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial

III. ANALISIS DE LA PROPUESTA

3.1 Justificación de la iniciativa

La exposición de motivos del proyecto de ley recuerda que la normativa vigente, reconoce que gobiernos regionales y gobiernos locales, son entidades competentes

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2079/2017-CR que propone una ley que regula la transferencia y saneamiento de las propiedades públicas en territorios afectados por una nueva demarcación política.

para administrar y disponer de bienes, de conformidad con los artículos 192 y 195 de la Constitución, respectivamente, pues son competentes para “administrar sus bienes”.

Existe también una normativa que regula las transferencias de bienes del gobierno nacional a los gobiernos regionales y la forma en que éstos los pueden administrar. De manera similar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se detiene en el tema de los bienes municipales, en especial son relevantes los artículos 56 y siguientes. Obviamente existe una correlación entre los bienes que tales organismos tienen asignados, los cuales administran, conservan y tutelan; con sus competencias, funciones y la prestación de servicios públicos que realizan.

Sin embargo, existe un problema de saneamiento de la propiedad respecto de bienes, en los casos en que se crea una nueva circunscripción, pues si bien la lógica implica que la nueva administración ejerza dominio de su patrimonio en su territorio, el registro se conserva a nombre de la municipalidad provincial o distrital de origen, es decir de aquella de la cual se desprendió. Según la proposición esta situación es bastante frecuente respecto a nuevos distritos y municipalidades.

La iniciativa señala que hay un sin número de casos de bienes de propiedad del Estado que han debido ser transferidos a los gobiernos regionales, proceso que a la fecha no ha concluido y ha determinado una falta de saneamiento muy grave que afecta el patrimonio del Estado, que frustra diversas inversiones y obras de desarrollo por falta de saneamiento de la propiedad”.

Las situaciones descritas han generado diversos conflictos competenciales, en especial entre municipalidades, con los efectos negativos sobre los servicios a los ciudadanos. Por esta razón es que la iniciativa legislativa se concentra en este alcance del problema planteado.

3.2 La Opinión del Ministerio de Vivienda

Considerando la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y recogiendo la opinión de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, el informe mencionado sostiene:

- a) Según el artículo 3 de la mencionada norma, los bienes estatales comprenden los bienes muebles e inmuebles, de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforme el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan.
- b) El artículo 13 dispone que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN es el ente rector responsable tanto de normar los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los bienes estatales, como de ejecutar los actos respecto de los bienes cuya administración está a su cargo, de acuerdo a la normatividad vigente, gozando de autonomía económica, presupuestal, financiera, técnica y funcional, con representación jurídica propia.
- c) El artículo 9 establece que los gobiernos regionales y las municipalidades tienen competencias para ejecutar actos respecto de los bienes de su propiedad o que se encuentren bajo su administración, pero su actuación se ajusta a lo que disponen la legislación vigente: Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización; Ley 27867,

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2079/2017-CR que propone una ley que regula la transferencia y saneamiento de las propiedades públicas en territorios afectados por una nueva demarcación política.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y la propia Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

Sin embargo, ambos niveles de gobierno están obligados a remitir a la Superintendencia de Bienes Estatales, información de los respectivos bienes, para su registro en el Sistema de Información de Bienes Estatales (SINABIP).

Bajo estas consideraciones se reseña el fundamento 61 de la STC 00003-2007-PC/TC del Tribunal Constitucional, que indica que cuando ocurre un cambio territorial, opera una mutación demanial y se produce una redistribución tácita de competencias.

Añade que debe tenerse en cuenta que el cambio de jurisdicción territorial no implica necesariamente modificar la administración en determinados bienes inmuebles, tal es el ejemplo de comisarías, puestos de salud, juzgados, entre otros.

Finalmente en relación a la fase de saneamiento de transferencias de propiedad ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, es competencia de las propias entidades públicas, conforme lo señalan las normas vigentes y lo precisa el reglamento de la Ley 29151, que en su artículo 10 señala que son funciones atribuciones y obligaciones de las entidades “aprobar los actos de saneamiento, adquisición y administración de sus bienes, organizando los expedientes sustentatorios correspondientes, procurando el mejor aprovechamiento económico y social de los mismos”. (artículo 10 del Reglamento de la Ley 29151, aprobado por DS 007-2008-VIVIENDA).

Concluye el informe señalando que a la iniciativa legislativa le corresponde:

- Precisar que la transferencia debiera ocurrir que por el solo mérito de la ley que dispone la nueva demarcación territorial, aunque no signifique necesariamente modificar la administración de determinados inmuebles
- Considerar que las acciones de saneamiento de la transferencia no es función de la SBN, sino más bien de las propias entidades públicas.

3.2 Jurisprudencia Constitucional

La sentencia relevante del Tribunal Constitucional es la referida al expediente 00003-2007-PC/TC; recuerda y en ella merece destacar dos aspectos claves:

- Los gobiernos locales tienen como uno de sus elementos esenciales el territorio, que es la superficie física sobre la que se asienta una Municipalidad que ejerce “ius imperium” local en ese espacio. (cfr. FJ 20).
- Las competencias que corresponden a una autoridad municipal deben ser ejercidas dentro de la circunscripción territorial correspondientes (cfr. FJ 23). Y tienen la “competencia por territorio”, cuando ejercen sus atribuciones normativas administrativas o económicas, en las circunscripciones geográficas para las cuales han sido elegidas (esto se conoce como la jurisdicción) (cfr. FJ 24).
- Los gobiernos municipales ejercen sus competencias en el ámbito territorial (competencia territorial) que les corresponde de acuerdo a ley; de lo contrario se daría una invasión ilegítima del ámbito competencial asignado. (cfr. FJ 25)

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2079/2017-CR que propone una ley que regula la transferencia y saneamiento de las propiedades públicas en territorios afectados por una nueva demarcación política.

- Se entiende por “mutaciones demaniales” a los cambios que se producen en el estatuto jurídico de un bien que continúa siendo de dominio público. Estos cambios pueden tener lugar por alteración del sujeto titular del bien o por modificaciones en su afectación (cfr. FJ 33)
- El cambio de titularidad (en la administración) puede ser consecuencia de la redistribución de competencias; y cuando se trata de los bienes destinados a un servicio público la regla es que el cambio de titularidad del servicio comporta el cambio de titularidad de los bienes afectos al mismo (cfr. FJ 33).
- Opera entonces una mutación demanial, en la medida que el bien de dominio público que ha servido como soporte al servicio público, fue trasladado a la jurisdicción de otra municipalidad. Con la ley de creación de una circunscripción, se produjo entonces, una redistribución tácita de competencias. (FJ 61)

3.2 Propuesta de texto sustitutorio

El problema planteado sigue siendo la ausencia de acción, en materia de transferencias de bienes de propiedad pública como consecuencia de la acción de demarcación territorial.

La legislación y la jurisprudencia existente anota que tales acciones debieran obrar por efecto mismo de la ley y sin embargo al no precisarse de manera expresa la respectiva “redistribución de competencias” ella es entorpecida por la inercia cuando no por la informalidad.

En tal sentido el texto sustitutorio que se propone, se ubica en el marco legal existente, y se limita a precisar lo siguiente:

- Los estudios previos que sustentan una propuesta de demarcación territorial deben identificar los bienes de propiedad pública objeto de transferencia.
- Es deber de las municipalidades, proporcionar la información necesaria a la entidad competente, gobierno regional y Secretaría Técnica de Demarcación y Organización Territorial de la PCM. Tal información es contrastada y verificada a través del Sistema de Información de Bienes Estatales (SINABIP), a fin de confirmar que los bienes estén debidamente saneados y registrados.
- La iniciativa sobre demarcación y organización territorial que remite el Poder Ejecutivo al Congreso, debe incluir la relación de bienes públicos cuya transferencia habrá lugar, dentro del mismo nivel de gobierno y con arreglo a las competencias asignadas por ley.
- Y aunque procede la transferencia por el sólo efecto de la ley, se precisa que la responsabilidad de ejecutar el procedimiento de la transferencia y su registro, a cargo de la municipalidad de origen, en tanto la nueva municipalidad está en organización.
- Corresponde a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) supervisar la ejecución de la transferencia y el registro de los bienes públicos transferidos.

El efecto de beneficio se encuentra tanto en viabilizar la organización de la nueva entidad pública, garantizar la continuidad de servicios a los ciudadanos y reducir los

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2079/2017-CR que propone una ley que regula la transferencia y saneamiento de las propiedades públicas en territorios afectados por una nueva demarcación política.

conflictos que sobre la materia se han planteado. Además de contribuir a la formalidad y registro de los bienes estatales.

IV. CONCLUSIONES

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo al artículo 70, literal b), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 2079/2017-CR**, con el siguiente texto sustitutorio;

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE REGULA LA TRANSFERENCIA DE BIENES DE PROPIEDAD PUBLICA COMO CONSECUENCIA DE ACCIONES DE DEMARCACION TERRITORIAL.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley regula la transferencia de bienes de propiedad pública cuando por efecto de acciones técnicas de demarcación territorial aprobadas por ley, se produce un cambio en la entidad de gobierno que administra la circunscripción política en la que están ubicados dichos bienes.

Artículo 2.- Identificación de los bienes a transferir

La identificación de los bienes de propiedad pública objeto de transferencia como consecuencia de una determinada acción de demarcación territorial es parte de los estudios técnicos que sustentan el proyecto de ley correspondiente.

Las municipalidades involucradas proporcionan la información necesaria a la entidad competente de la propuesta; y la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) a través del Sistema de Información de Bienes Estatales (SINABIP), supervisa que tales bienes se encuentren debidamente saneados y registrados.

Artículo 3. Transferencia de los bienes de propiedad pública.

La iniciativa sobre demarcación y organización territorial que remite el Poder Ejecutivo al Congreso, conforme a sus facultades constitucionales, incluye la relación de bienes públicos cuya transferencia habrá lugar, dentro del mismo nivel de gobierno y con arreglo a las competencias asignadas por ley. La norma aprobada incluye en sus disposiciones la mencionada relación.

Procede la transferencia por el sólo efecto de la ley que aprueba la acción de demarcación y organización del territorio. Los procedimientos de ejecución y registro de la transferencia corresponden a la entidad de origen, bajo responsabilidad de su titular. La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) supervisa la ejecución de la transferencia y el registro de los bienes públicos transferidos.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, junio de 2018.