



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Despacho Ministerial

Recy 731

San Isidro, 13 DIC. 2016

OFICIO N° 1734 -2016-VIVIENDA/DM

Señora Congresista
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta de la Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.



0 26447



Asunto : Opinión legal sobre Proyecto de Ley N° 0255/2016-CR "*Ley que propone exonerar a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la Formalización de la Propiedad Predial*"

Referencia : Oficio P.O. N° 173-2016-2017-CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión que preside, solicita opinión institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto al Proyecto de Ley N° 0255/2016-CR "*Ley que propone exonerar a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la Formalización de la Propiedad Predial*".

Al respecto, adjunto al presente, para su conocimiento y fines, el Informe N° 1036-2016-VIVIENDA/OGAJ, mediante el cual, se emite opinión en relación a lo solicitado.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

INFORME N° 1036-2016-VIVIENDA-OGAJ

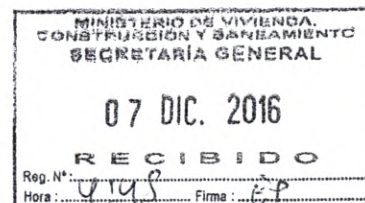
A : EDUARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ
Jefe de Gabinete de Asesores

Cc. : CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

Asunto : Remite opinión legal sobre Proyecto de Ley N° 0255/2016-CR que propone exonerar a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la Formalización de la Propiedad Predial

Ref. : a) Oficio P.O. N° 173-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Informe N° 134-2016-COFOPRI/DND
c) Informe Técnico Legal N° 50-2016-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA
d) Informe N° 417-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
Hoja de Trámite N° 180615-2016 - Externo

Fecha : 5 de diciembre de 2016



Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. A través del Oficio P.O. N° 173-2016-2017/CDRGLMGE-CR la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, emita opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 0255/2016-CR que propone exonerar a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la Formalización de la Propiedad Predial.
- 1.2. Con Informe N° 134-2016-COFOPRI/DND la Dirección de Normalización y Desarrollo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal -COFOPRI, emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0255/2016-CR que propone exonerar a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la Formalización de la Propiedad Predial.
- 1.3. Mediante Informe N° 417-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo – DGPRVU remite y hace suyo el Informe Técnico Legal N° 50-2016-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA de la Dirección de Vivienda, que emite opinión sobre el proyecto de Ley citado en el párrafo precedente.
- 1.4. A través de la Hoja de Trámite N° 180615-2016 es derivado a la Oficina General de Asesoría Jurídica para su atención correspondiente.

II. ANÁLISIS

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 0255/2016-CR propone exonerar a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la Formalización de la Propiedad Predial.

DE LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.2 Mediante Informe N° 134-2016-COFOPRI/DND de la Dirección de Normalización y Desarrollo de COFOPRI, indica lo siguiente:

“III. ANÁLISIS:

(...)

- 3.3. *Mediante Ley N° 28293, se creó un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de predios urbanos a cargo de COFOPRI en mérito del cual se dispone que COFOPRI ejecuta los procesos de formalización y titulación de predios urbanos de posesiones informales, correspondientes al Título I de la Ley 28687. La vigencia del régimen, fue ampliada por las Leyes N° 29320 y 29802, extendiéndose hasta el 11 de diciembre del 2016. El párrafo final del artículo 3° de la ley 28293 señaló que “Las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que COFOPRI determine según el reglamento.”*
- 3.4. *La vigencia del régimen temporal extraordinario de Formalización y titulación de Predios Urbanos, no ha afectado a la competencia municipal de formalización en tanto que el Reglamento de la Ley N° 28293, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-VIVIENDA, sustenta un mecanismo de intervención de COFOPRI, mediante la asunción de competencia sobre éstas, a que se refiere el artículo 4° de dicho Reglamento.*

“COFOPRI se encuentra legitimado para realizar todos los actos jurídicos y administrativos necesarios en el proceso de formalización así como para solicitar, mediante oficio, su inscripción en el Registro de Predios, entendiéndose cumplido, con su intervención, el requisito de tracto sucesivo exigido por el Artículo 2015 del Código Civil y la VI Disposición del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por Resolución N° 079-2005-SUNARP-SN. Para tal efecto, asumirá plena responsabilidad por todas las acciones que realice, hasta la emisión del Título de Propiedad.

Las acciones a que se hacen referencia en el párrafo precedente, se realizarán de oficio y de manera progresiva. Para dicho fin, COFOPRI determinará el área geográfica o posesión informal objeto de formalización, lo que será comunicado mediante oficio a la Municipalidad Provincial correspondiente”.

- 3.5. *Cabe precisar que los procedimientos que ejecutar COFOPRI se realizan de oficio, es decir, el desarrollo de los procesos de formalización se efectúan de manera integral, respecto de todo el conjunto de predios integrantes de una o varias posesiones informales; asimismo, que estos procesos se inician también progresivamente sobre las jurisdicciones que COFOPRI determina para tal fin, características que se describen en el artículo 3° del Reglamento de Formalización aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC.*
- 3.6. *A su vez, el mismo Reglamento de Formalización citado en el párrafo que preceden, dispuso en su artículo 5° la gratuidad de la formalización de la propiedad: “Todas las acciones de COFOPRI involucradas en la Formalización de la Propiedad se realizarán a título gratuito, inclusive las destinadas a realizar el saneamiento físico legal, las de elaboración y rectificación de planos, la*



regularización y la titulación de los lotes a favor de los poseedores beneficiarios, así como las inscripciones registrales respectivas. "De esta forma todas las acciones que ejecuta COFOPRI para realizar el saneamiento físico legal, entre otros, la elaboración y aprobación de planos, la regularización y la adjudicación del derecho de propiedad de los lotes, así como las inscripciones registrales de los títulos de propiedad se efectúan de manera gratuita; salvo excepción previstas en el marco legal vigente.

- 3.7. Bajo el diseño de actuación masiva, de oficio y gratuita de COFOPRI para ejecutar los procesos de formalización, fueron expedidas diversas leyes de exoneración a su favor, referentes a pagos de tasas, aranceles, derechos registrales, municipales u otros, que coadyuvaron a que los procedimientos obtengan los resultados previstos, beneficiando a su vez a los pobladores cuyos predios fueron formalizados.
(...)
- 3.8. Actualmente para la ejecución de la formalización de la propiedad y titulación de predios urbanos informales, en el marco de las Leyes N° 28687 y 28923, COFOPRI solo cuenta con la exoneración de la pago de las tasas registrales, dispuesta por el Decreto Supremo N° 009-2015-VIVIENDA, siendo que el periodo de exoneración que establece esta norma vence el 11 de diciembre de 2016.
- 3.9. De otro lado, se advierte que varias Municipalidades Provinciales representativas del interior del país, tales como de Arequipa, Cusco, Huancayo, Trujillo y Chiclayo, vienen ejecutando procedimientos de formalización de posesiones informales, bajo los alcances de la Ley N° 28687, cuyos procedimientos están previstos en sus respectivos Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), los cuales tiene establecidos montos por derecho de tramitación que deben pagar los usuarios; por lo que entendemos que los costos que demanda la ejecución de estos procedimientos están inmersos en dichos derechos de tramitación. Por otro lado, el proyecto de ley no informa si existen municipales ejecutando procesos gratuitos de formalización de la propiedad informal. De esta manera, se tiene que en el devenir normativo de exoneraciones en favor de COFOPRI y la revisión del contexto actual de las Municipalidades Provinciales, se encuentra una distancia considerable en torno a la gratuidad de sus acciones de formalización.
- 3.10. Con la información anotada, el Proyecto de Ley N° 255/2016/CR presentado a iniciativa del Congresista de la república Miguel Román Valdivia, tiene por objeto exonerar del pago de tasas registrales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios en favor de las Municipales Provinciales para la ejecución de la formalización de la propiedad predial, tiene una finalidad de coadyuvar al desarrollo de la formalización. Pero, la fórmula normativa planteada recoge los preceptos de exoneración contenidos en las diversas leyes que se dieron a favor de COFOPRI y que posibilitaron los grandes resultados obtenidos en materia de formalización de predios urbanos de posesiones informales, pero es necesario advertir que las actuaciones de oficio, masivas y gratuitas en el accionar de COFOPRI marcan una diferencia sustantiva frente a la actuación de los Gobiernos Locales descritas en el ítem 3.9 del presente.
(...)
- 3.12. En general, la finalidad contenida en la propuesta del legislador para que las Municipalidades Provinciales puedan gozar de las exoneraciones previstas en el proyecto de ley, **debe implicar la obligación normativa por parte de los Gobiernos Locales en la ejecución de los procesos de formalización a su cargo deba ser de oficio y gratuita.** En tal sentido, la propuesta debe ser reformulada y establecer que las exoneraciones solo procederán cuando las Municipalidades Provinciales ejecuten estos procedimientos con las características señaladas, lo cual concuerda con lo previsto en el artículo 44 de la

Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General – LPAG, referido al Derecho de Tramitación, cuyo numeral 44.3 establece que "No procede establecer cobros por derecho de tramitación para un procedimiento iniciados de oficio, ...".

- 3.13. Finalmente, consideramos que el Proyecto de Ley N° 255/2016-CR, "Ley que exonera a las municipalidades provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, u otro cobro por la ejecución de la formalización de la propiedad predial", no resulta viable; sugiriéndose que este proyecto normativo debe ser reformulado para que las exoneraciones requeridas a favor de las Municipalidades Provinciales sean otorgadas siempre y cuando hayan disposiciones normativas de alcance general a los Gobiernos Locales en torno a garantizar la ejecución masiva y gratuita de dichos procedimientos conforme se ha expuesto en los párrafos que anteceden.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

4.1. Conforme a lo expuesto, se opina por la no viabilidad del proyecto de Ley N° 255/2016-CR, "Ley que exonera a las municipales provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial", por los fundamentos señalados en el análisis del presente.

4.2. Se sugiere que el proyecto normativo se reformule y contemple adicionalmente que las exoneraciones del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro, a favor de las Municipalidades Provinciales, solo proceda para la ejecución de procedimientos de formalización que garanticen la gratuidad de los procedimientos de formalización.
(...)"

- 2.3. El Informe Técnico Legal N° 050-2016-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA de la Dirección de Vivienda, señala lo siguiente:

ANÁLISIS:
(...)

Igualmente, no se ha considerado en la exposición de motivos sustento técnico alguno, basado en informes financieros que sustenten lo oneroso de los procedimientos que deben realizar las Municipalidades Provinciales en, por ejemplo, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, no encontrándose el fundamento de los costos que involucran que hacen necesaria su exoneración según lo propuesto.

Si se observa en la exposición de Motivos, que ésta se sostiene en la exoneración con la que cuenta el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, añadiendo además que "... resulta lógico y necesario que siendo los Gobiernos Locales ..., los que asumen de manera exclusiva la competencia correspondiente al reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal ..., deba exonerarse del pago de tasas, aranceles, derecho registral u otro cobro para la ejecución del programa de formalización de la propiedad, tan igual a la exoneración aprobada para el caso de COFOPRI, ...".

Sin embargo, el legislador debe considerar dos aspectos en la labor de COFOPRI:

- Que, el Decreto Supremo N° 009-2015-VIVIENDA, solo dispone la exoneración del pago de tasas registrales, a favor de dicha entidad, ante las Oficinas Registrales de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP hasta el 11 de diciembre del presente año.
- Que, la exoneración con la que goza COFOPRI fue otorgada tomando en cuenta que la formalización de predios que realiza, la desarrolla, sobretodo, de manera gratuita.



De igual forma, se debe considerar en la mencionada exposición de motivos lo establecido en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, incorporada por el Decreto Legislativo N° 1117, que señala en su literal a) que, la dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, debe encontrarse sustentada en la 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 estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos. Estos requisitos son de carácter concurrente.

El literal c) de la mencionada Norma VII dispone que el articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años.

Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.

En ese sentido, cabe precisar que la finalidad del proyecto de ley remitido es oportuna porque, indubitablemente, coadyuvaría a la función municipal de la formalización de la propiedad. Pero para que las Municipalidades Provinciales puedan gozar de las exoneraciones propuestas, se debe también establecer que se les exonera siempre que los procesos de formalización predial que realicen sean gratuitos.


(...)

CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, el Proyecto de Ley N° 255/2016-CR, que exonera a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial, no es viable en la forma que es presentado, sugiriendo considerarse lo señalado en el presente informe".

DE LA OPINIÓN LEGAL

COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

- 
- 2.4. El numeral 8 del artículo 9 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones – LOF del MVCS, concordante con el literal i) del artículo 5 del Reglamento de Organización y Funciones – ROF del MVCS aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, señala que el Ministerio en el marco de sus competencias ejerce entre sus funciones exclusivas: "Proponer políticas, normas, lineamientos y especificaciones técnicas relacionadas con la generación, administración, actualización y mantenimiento de la información catastral integral, **la formalización de predios urbanos** y derechos sobre estos, en el marco del sistema nacional de catastro".
 - 2.5. El artículo 19 de la LOF del MVCS, establece que entre los organismos públicos adscritos al MVCS se encuentra el Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).
 - 2.6. Al respecto, mediante el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Informal, se creó COFOPRI, como entidad del Gobierno Nacional, dotada de competencias para efectuar el proceso de formalización de

la propiedad urbana, la cual desde el inicio de sus acciones contó con exoneraciones del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de servicios.

- 2.7. COFOPRI vino trabajando dentro del marco normativo precitado y normas complementarias hasta el año 2003, en que se dio la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, cuyo numeral 1.4 del artículo 73 asigna competencia a las municipalidades en materia de saneamiento físico legal de asentamientos humanos, quedando así restablecida esta competencia a favor de los gobiernos locales.
- 2.8. Posteriormente, en el año 2004, con la dación de la Ley N° 28391, Ley de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares y luego con la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, que derogó a la anterior, se dispone expresamente que las Municipalidades Provinciales son los competentes para la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, sin embargo, COFOPRI continuó ejecutando los procesos de formalización a través de convenios de delegación de funciones, para la ejecución de los procesos contando con la exoneración del pago de tasas y otros servicios a cargo de los distintos niveles de Gobierno.
- 2.9. Mediante la Ley N° 28923, se estableció el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, a cargo de COFOPRI por un plazo de 3 años, ampliado en 2 años adicionales por la Ley N° 29320 y por cinco años por la Ley N° 29802.
- 2.10. Por lo indicado, COFOPRI viene ejecutando de manera directa los procedimientos de formalización de la propiedad hasta la emisión e inscripción de los Títulos de Propiedad en posesiones informales, quedando a cargo de los Alcaldes Provinciales la firma y entrega de dichos instrumentos de formalización.
- 2.11. En este contexto, se emite el Decreto Supremo N° 009-2015-VIVIENDA, que exonera a COFOPRI del pago de las tasas registrales ante las Oficinas Registrales de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP por el periodo comprendido desde su entrada en vigencia el 23 de mayo de 2015 hasta el 11 de diciembre de 2016.

RESPECTO DEL PROYECTO DE LEY.-

- 2.12. El Proyecto de Ley N° 255/2016-CR propone exonerar a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la Formalización de la Propiedad Predial, contiene 2 artículos, en los cuales se propone regular: Objeto de la Ley (artículo 1) y Vigencia (artículo 2).
- 2.13. El artículo 1 de la fórmula legal, propone lo siguiente:

“Artículo 1.- Objeto de la Ley

Exonérese a las Municipalidades Provinciales del pago de tasas registrales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios a las Municipalidades Provinciales para la ejecución de la formalización de la propiedad predial.

Las Municipalidades Provinciales también están exoneradas del pago por los servicios de transferencia de información y documentación, a través de cualquier medio y cualquier acción requerida, o dispuesta, por estas para la ejecución de la formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional, para el cumplimiento de sus objetivos institucionales".

- 2.14. Al respecto, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establece que los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

El numeral 1.4 del artículo 73 de la Ley N° 27972, establece que las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas, con carácter exclusivo o compartido, en la materia de saneamiento físico legal de asentamientos humanos.

- 2.15. Asimismo, el numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley citada en el párrafo precedente, establece que las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen entre sus funciones: la de Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.

- 2.16. En tal contexto, en la Exposición de Motivos de la fórmula legal, se expresa lo siguiente:

"(...) que las Municipalidades cuentan con la función de saneamiento físico legal, sin embargo para realizar los diferentes procedimientos que se requieren durante el proceso hasta su culminación con la inscripción de los títulos de propiedad a otorgarse a los beneficiarios, estos no son gratuitos, dado que se debe abonar tasas registrales, aranceles u otros cobros ante diversas instituciones públicas; procedimiento que en algunos casos resulta bastante oneroso, por los escasos recursos con que cuentan las Municipalidades Provinciales para gasto corriente, o para los propios pobladores que en mucho casos no cuentan con los recursos suficientes

Si bien esta función de saneamiento físico legal la asumen las Municipalidades Provinciales, también es ejecutada por COFOPRI, organismo que desde sus inicios ha contado con una Ley propia por la cual se le exonera del pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización, habiéndose expedido sucesivas ampliaciones (...)

*En ese sentido resulta lógico y necesario que siendo los Gobiernos Locales en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, los que asumen de manera exclusiva la competencia correspondiente al reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos, deba exonerarse del pago de tasas, aranceles, derecho registral u otro cobro para la ejecución del programa de formalización de la propiedad, tan igual a la exoneración aprobada para el caso de COFOPRI, lo que permitirá que las Municipalidad (sic) Provinciales puedan llevar a cabo sus funciones de formalización beneficiando a mayor cantidad de pobladores que esperan contar con el anhelado título de propiedad de sus viviendas.
(...)"*

- 2.17. Sobre el particular, la Norma VII del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, señala lo siguiente:



“NORMA VII: REGLAS GENERALES PARA LA DACIÓN DE EXONERACIONES, INCENTIVOS O BENEFICIOS TRIBUTARIOS

La dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se sujetarán 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, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos. Estos requisitos son de carácter concurrente.*

El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.

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, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años. Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.*

d) ***Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.***
(...)

2.18. En esa línea, si bien las municipalidades en el marco de las funciones a su cargo, tienen competencia respecto al reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos de su respectiva circunscripción territorial, es apropiado que en la Exposición de Motivos se incorpore la sustentación sobre la exoneración de tasas registrales por los “servicios de transferencia de información y documentación”, así como lo indicado como “cualquier otra acción requerida, o dispuesta”; de igual manera, realizar 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, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos y la identificación de los sujetos beneficiarios de la medida.

2.19. El artículo 2 de la fórmula legal, señala lo siguiente:

“Artículo 2.- Vigencia

La presente Ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano”.

2.20. Sobre el particular, en atención a lo establecido en el inciso c) de la Norma VII del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, se sugiere señalar expresamente el plazo de vigencia de la propuesta legislativa.

2.21. Asimismo, considerando que en la Exposición de Motivos, hacen referencia a que COFOPRI cuenta con exoneración del pago de tasas u otros cobros respecto a sus funciones de saneamiento físico legal, se recomienda considerar



y evaluar en la propuesta normativa que la citada exoneración de tasas con la que cuenta COFOPRI, es en atención a que los procedimientos de formalización de la propiedad que realizan es a título gratuito y el beneficio de la formalización de predios inscritos impacta directamente en los Gobiernos Locales porque a raíz de la inscripción, se generan el cobro de impuesto predial, licencias, alcabala, entre otros; así como cuentan con información cartográfica para elaborar sus planes de desarrollo urbano y generar o actualizar su catastro municipal.

- 2.22. Por otro lado, el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, señala que 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.**
- 2.23. En consecuencia, cabe señalar, que siendo el objeto de la propuesta normativa la exoneración a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la Formalización de la Propiedad Predial, corresponde que el proyecto de la propuesta legal sea mediante un Decreto Supremo, el cual deberá contar con el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a lo establecido en el literal d) de la Norma VII del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario.

RESPECTO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y CALIDAD NORMATIVA DEL PROYECTO DE LEY

- 2.24. El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, dispone que las proposiciones de Ley deben contener una exposición de motivos en la cual se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.
- 2.25. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, respecto a los proyectos de ley, señala que, la exposición de motivos, incluye:
- i. Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.
 - ii. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
 - iii. Análisis costo beneficio (costo oportunidad).
 - iv. Incidencia ambiental, cuando corresponda.
 - v. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
 - vi. Anexo, cuando corresponda.
- 2.26. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país, la misma que ha sido reglamentada mediante Decreto

Supremo N° 001-2009-JUS, la misma que debe tenerse en cuenta de manera referencial. Al respecto señala lo siguiente:

El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".

El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

"3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".

El artículo 4 del Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

"El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, este se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa".

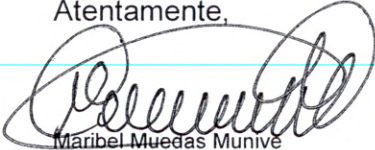
- 2.27. Al respecto, todo proyecto normativo y su Exposición de Motivos, debería cumplir con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República y su Manual de Técnica Legislativa, así como tener en cuenta referencialmente, los artículos 1, 2, 3 y 4 del Reglamento la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, precisando en el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, si la propuesta normativa está innovando supliendo vacíos en el ordenamiento o si modifica o deroga normas vigentes.

- 2.28. En consecuencia, del proyecto normativo propuesto, se advierte que el mismo no cumple con lo señalado en el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, recomendándose reformular la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa y modificar los alcances de la fórmula legal sustentando la importancia y necesidad de exonerar del cobro del pago de tasas registrales, aranceles u otros cobros a las municipalidades provinciales para la ejecución de la formalización de la propiedad predial.

III. CONCLUSIÓN:

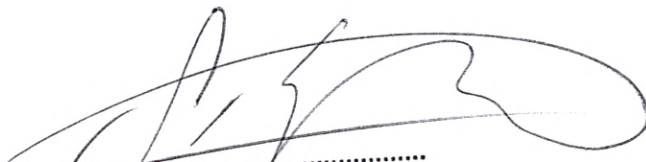
Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 0255/2016-CR que propone exonerar a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la Formalización de la Propiedad Predial, no es viable, recomendándose su reformulación en atención a lo indicado en los numerales 2.18, 2.20, 2.21, 2.23 y 2.28 del Análisis del presente Informe.

Atentamente,



Maribel Mueñas Munive
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.



Abog. Silvana Patricia Elías Naranjo
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Cc. VMVU



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

INFORME N° 417-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

A : Arq. RICARDO VIDAL NÚÑEZ
Viceministro de Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 255/2016-CR

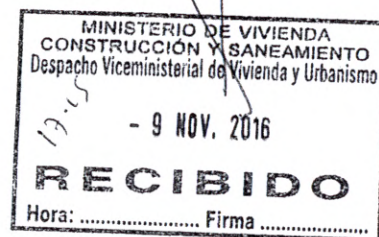
REFERENCIA : Oficio P.O N° 173-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(H.T. 180615-2016)

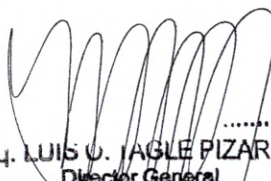
FECHA : Lima, **09 NOV. 2016**

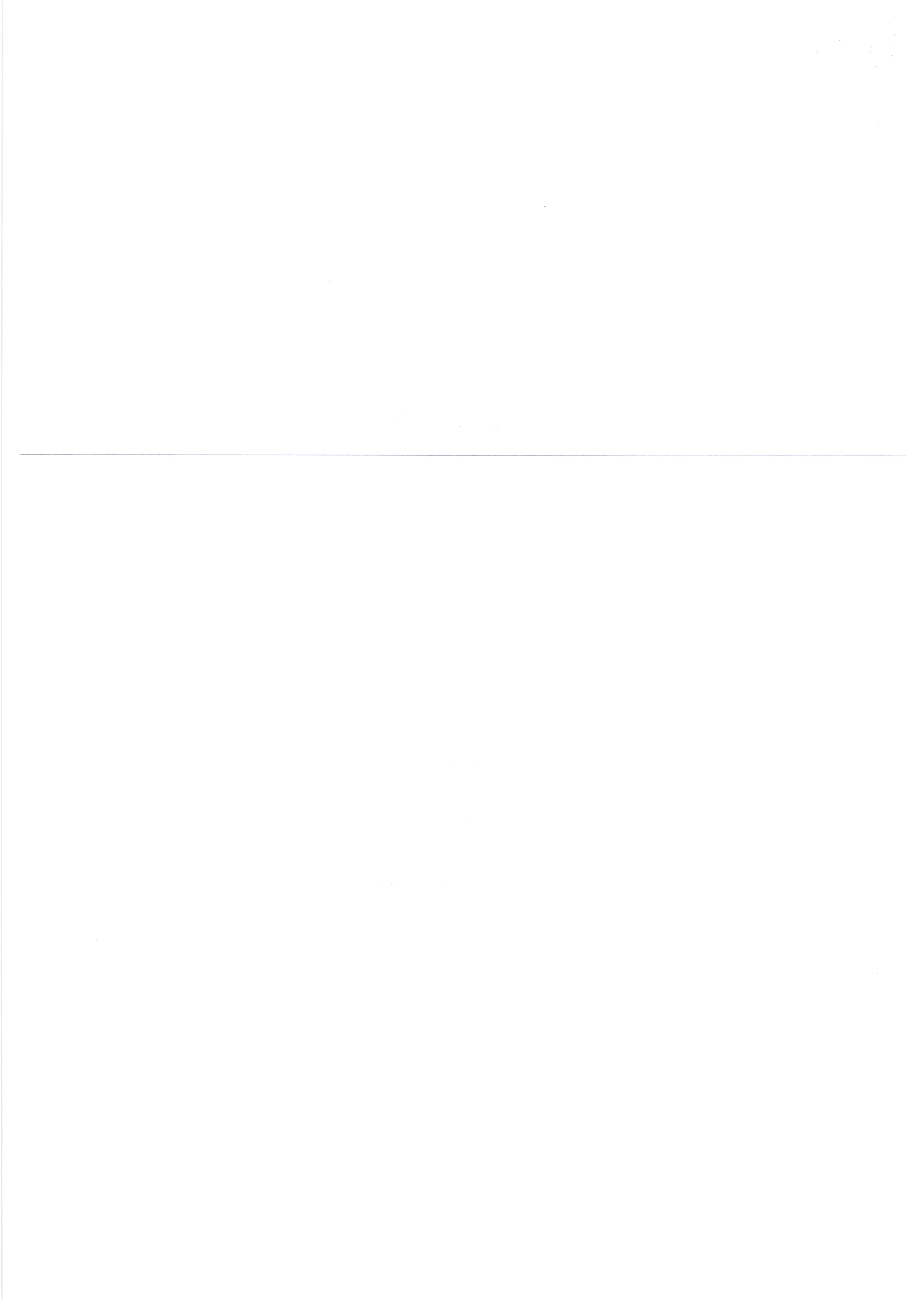
Tengo a bien dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, por el cual la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita la opinión del Sector del Proyecto de Ley N° 0255/2016-CR, Ley que exonera a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial.

Al respecto, se adjunta el Informe Técnico-Legal N° 050-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA, el que esta Dirección General encuentra conforme por lo cual hago mío, y que concluye que la propuesta normativa, de la forma en que es presentada, resulta no viable, sugiriéndose considerar lo señalado en el citado informe.

Atentamente,




.....
L. LUIS O. JAGLE PIZARRO
Director General
Dirección General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo





PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y Urbanismo

Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

INFORME TÉCNICO-LEGAL N° 050-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA



A : Arq. LUIS O. TAGLE PIZARRO
Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 0255/2016-CR, Ley que exonera a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial

REFERENCIA : Oficio P.O N° 173-2016-2017/CDRGLMGE-CR (H.T. 180615-2016)

FECHA : Lima, 08 de noviembre de 2016

Por medio del presente nos dirigimos a usted, en relación al documento de la referencia por el cual la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita la opinión del Sector del Proyecto de Ley N° 0255/2016-CR, Ley que exonera a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial.

BASE LEGAL:

- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, que aprueba el, modificado por Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA.
- Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

ANÁLISIS:

El Proyecto de Ley es denominado "Ley que exonera a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial", y consta de dos artículos:

- En el artículo 1, Objeto de la Ley, exonera a las municipalidades provinciales del pago de tasas registrales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios a las municipalidades provinciales para la ejecución de la formalización de la propiedad predial.

De igual forma exonera a dicha municipalidades del pago de transferencia de información y documentación, a través de cualquier medio, y cualquier otra acción requerida, o dispuesta, por éstas para la ejecución de la formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional, para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.



Ulla



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

- El artículo 2, indica que la ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el correspondiente diario oficial.

El Reglamento de la Ley N° 26889, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece los lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas, contribuyendo a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica, siendo su aplicación obligatoria por todas las entidades de la Administración Pública en la elaboración de anteproyectos de ley, entre otros.

En el numeral 1.1 del artículo 1 indica cómo debe estar integrado un proyecto de ley: Título de la disposición; Parte expositiva o exposición de motivos; Análisis costo beneficio; Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; y, la Fórmula normativa, que incluye una parte considerativa, una parte dispositiva y una parte final.

El artículo 6 del citado Reglamento indica que el título constituye parte integrante del texto de todo proyecto de ley, expresa su alcance integral y constituye la denominación oficial la que permite la identificación, interpretación y cita de la norma respectiva.

El numeral 7.2 del artículo 7 del mismo Reglamento, señala que el nombre de la disposición es la parte del título y la denominación oficial que indica el contenido y su objeto, permitiendo identificarla y describir su contenido esencial. Facilita una idea de su contenido y permite diferenciarlo de cualquier otra disposición.

Sobre la exposición de motivos, el artículo 2 del Reglamento mencionado señala que consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En ella se describe el contenido de la disposición, indicando objeto, finalidad, antecedentes, entre otros.

Asimismo, debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, entre otros.

Conforme lo señalado en los párrafos precedentes, el título del proyecto de ley remitido, si bien expresa el correspondiente alcance integral, debería ser reajustado, teniendo en cuenta que lo que se pretende es una exoneración; por lo que se sugiere modificar el mismo de acuerdo al siguiente texto:

"Ley que dispone la exoneración del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro a las Municipalidades Provinciales para la ejecución de la formalización de la propiedad predial"

Respecto a la exposición de motivos, ésta no contiene una fundamentación jurídica, considerando que la propuesta tiene por objeto la exoneración de pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral o cualquier otro cobro a favor de las Municipalidades Provinciales, debiendo precisar cuáles son esos otros cobros, así como si corresponde su exoneración mediante una ley.



M



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lo anterior se señala debido a que de acuerdo al artículo 74 de la Constitución Política del Perú, los aranceles y tasas se regulan mediante decreto supremo.

Igualmente, no se ha considerado en la exposición de motivos sustento técnico alguno, basado en informes financieros que sustenten lo oneroso de los procedimientos que deben realizar las Municipalidades Provinciales en, por ejemplo, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP, no encontrándose el fundamento de los costos que involucran que hacen necesaria su exoneración según lo propuesto.

Sí se observa en la Exposición de Motivos, que ésta se sostiene en la exoneración con la que cuenta el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, añadiendo además que "... resulta lógico y necesario que siendo los Gobiernos Locales ..., los que asumen de manera exclusiva la competencia correspondiente al reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal ..., deba exonerarse del pago de tasas, aranceles, derecho registral u otro cobro para la ejecución del programa de formalización de la propiedad, tan igual a la exoneración aprobada para el caso de COFOPRI, ...".

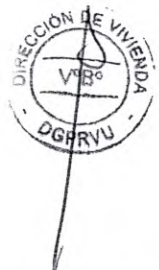
Sin embargo, el legislador debe considerar dos aspectos en la labor de COFOPRI:

- Que, el Decreto Supremo N° 009-2015-VIVIENDA, solo dispone la exoneración del pago de tasas registrales, a favor de dicha entidad, ante las Oficinas Registrales de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP hasta el 11 de diciembre del presente año.
- Que, la exoneración con la que goza COFOPRI fue otorgada tomando en cuenta que la formalización de predios que realiza, la desarrolla, sobretodo, de manera gratuita.

De igual forma, se debe considerar en la mencionada exposición de motivos lo establecido en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, incorporada por el Decreto Legislativo N° 1117, que señala en su literal a) que, la dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, debe encontrarse sustentada en la 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, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos. Estos requisitos son de carácter concurrente.

El literal c) de la mencionada Norma VII dispone que el articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años.

Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.



Wla



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

En ese sentido, cabe precisar que la finalidad del proyecto de ley remitido es oportuna porque, indubitablemente, coadyuvaría a la función municipal de la formalización de la propiedad. Pero para que las Municipalidades Provinciales puedan gozar de las exoneraciones propuestas, se debe también establecer que se les exonera siempre que los procesos de formalización predial que realicen sean gratuitos.

Se debe consignar el nombre correcto del rubro correspondiente al efecto de la norma que, de acuerdo al artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, se denomina "Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional", y debe contener una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta.

En relación al Análisis costo beneficio, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, sirve para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa, entre otros objetivos. La propuesta normativa debe sustentar los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.

En ese orden, se advierte del proyecto de ley presentado que el Título, la Exposición de Motivos y su contenido, no se encuentran elaborados según lo establecido en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

Sobre los artículos del proyecto de ley, no se ha considerado en ellos el plazo de vigencia de la exoneración. Según la mencionada Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, los plazos de exoneración no podrán exceder de tres años; de no señalarse el plazo de vigencia, se entenderá que ha sido otorgada por un plazo máximo de tres años.

CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, el Proyecto de Ley N° 255/2016-CR, que exonera a las Municipalidades Provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial, no es viable en la forma en que es presentado, sugiriéndose considerarse lo señalado en el presente informe.

Atentamente,


JORGE A. HUAPAYA ARIAS
Arquitecto


MANUEL A. ESCUDERO TORRES
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.


Arq. RUBEN E. SEGURA DE LA PEÑA
Director
Dirección de Vivienda
DGPRVU

026
/

INFORME N° 134-2016-COFOPRI/DND

A : MARIO ANTONIO ROSARIO GUAYLUPO
Secretario General

De : MARIA JOSEFINA POSTIGO ESPINOZA
Directora (e) de Normalización y Desarrollo

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 255/2016-CR, "Ley que exonera a las municipalidades provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial".

Referencia : a) Proveído N° 9319-2016-COFOPRI/SG
b) Oficio P.O. N° 172-2016-2017/CDRGLMGE-CR (2016075567)
c) Memorandum N° 2353-2016-COFOPRI/DFIND
d) Informe Colegiado N° 003-2016-COFOPRI/DFIND-SEMP-SCAL
e) Proveído N° 8859-2016-COFOPRI/SG
f) Oficio N° 162-2016-2017-CEBFIF/CR (2016071459)



Fecha : San Isidro, **25 OCT. 2016**

Tengo a bien dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia, mediante el cual se requiere la emisión de opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 255/2016-CR, "Ley que exonera a las municipalidades provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial".

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el Oficio P.O. N° 172-2016-2017/CDRGLMGE-CR, con registro documental 2016075567, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita la opinión de COFOPRI sobre el Proyecto de Ley N° 255/2016-CR, "Ley que exonera a las municipalidades provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial".
- 1.2 Mediante Oficio N° 162-2016-2017-CEBFIF/CR, con registro 2016071459, la Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, solicita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 255/2016-CR, "Ley que exonera a las municipalidades provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial".
- 1.3 Mediante los documentos **c) y d)** que se describen en la referencia, se ha recepcionado información de otros órganos de línea de COFOPRI, respecto del citado proyecto de Ley, en el que concluyen que la exoneración en favor de las municipalidades en la ejecución de la formalización de la propiedad predial, carece de línea de base, sustento técnico y cuantitativo del costo beneficio de las exoneraciones propuestas, los cuales han sido materia de análisis para la emisión del presente.



4

II. BASE LEGAL

- Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto Supremo N° 009-99-MTC, Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto Supremo N° 013-99-MTC, Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos.
- Ley N° 29802, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al COFOPRI, prevista en la Ley N° 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N° 009-2015-VIVIENDA, Dispone la exoneración del pago de tasas registrales a favor del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

III. ANALISIS:

3.1. La Ley N° 28687 establece que el saneamiento de la propiedad predial de posesiones informales es competencia exclusiva y excluyente de las Municipalidades Provinciales y asimismo, el artículo 7° de dicha normas prevé que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI actúe como órgano técnico de asesoramiento de los gobiernos locales mediante la suscripción de convenio. Dicha disposición es concordante con el artículo 79° in fine de la Ley Orgánica de Municipalidades.



3.2. El reglamento de la Ley 28687, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, dispuso las reglas de aplicación supletoria de las normas del marco legal de COFOPRI en todo lo no previsto por dicho reglamento. Así, la Segunda Disposición Complementaria Final señala: *"En todo lo no previsto por el presente reglamento se aplicarán supletoriamente las normas contenidas en el Decreto Legislativo N° 803, complementado por la Ley N° 27046, Decreto Supremo N° 009-99-MTC, Decreto Supremo N° 013-99-MTC, Decreto Supremo N° 039-2000-MTC y demás normas y Directivas complementarias y conexas."*

3.3. Mediante Ley N° 28923, se creó un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, a cargo de COFOPRI en mérito del cual se dispone que COFOPRI ejecuta los procesos de formalización y titulación de predios urbanos de posesiones informales, correspondientes al Título I de la Ley 28687. La vigencia del régimen, fue ampliada por las Leyes N° 29320 y 29802, extendiéndose hasta el 11 de diciembre del 2016. **El párrafo final del artículo 3° de la Ley 28923 señaló que "Las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que COFOPRI determine según el reglamento."**

3.4. La vigencia del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, no ha afectado a la competencia municipal de formalización en tanto que el Reglamento de la Ley N° 28923, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-VIVIENDA, sustenta un mecanismo de intervención de COFOPRI, mediante la asunción de competencia sobre éstas, a que se refiere el artículo 4° de dicho Reglamento:

"COFOPRI se encuentra legitimado para realizar todos los actos jurídicos y administrativos necesarios en el proceso de formalización así como para solicitar, mediante oficio, su inscripción en el Registro de Predios, entendiéndose cumplido, con su intervención, el requisito de tracto sucesivo exigido por el Artículo 2015 del Código Civil y la VI Disposición del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por Resolución N° 079-2005-SUNARP-SN. Para tal efecto, asumirá plena responsabilidad por todas las acciones que realice, hasta la emisión del Título de Propiedad.

Las acciones a que se hacen referencia en el párrafo precedente, se realizarán de oficio y de manera progresiva. Para dicho fin, COFOPRI determinará el área geográfica o posesión informal objeto de formalización, lo que será comunicado mediante oficio a la Municipalidad Provincial correspondiente."

3.5. Cabe precisar que los procedimientos que ejecuta COFOPRI se realizan de oficio, es decir, el desarrollo de los procesos de formalización se efectúan de manera integral, respecto de todo el conjunto de predios integrantes de una o varias posesiones informales; asimismo, que estos procesos se inician también progresivamente sobre las jurisdicciones que COFOPRI determina para tal fin, características que se describen en el artículo 3° del Reglamento de Formalización aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC.

3.6. A su vez, el mismo Reglamento de Formalización citado en el párrafo que precede, dispuso en su artículo 5° la gratuidad de la formalización de la propiedad: *"Todas las acciones de COFOPRI involucradas en la Formalización de la Propiedad se realizarán a título gratuito, inclusive las destinadas a realizar el saneamiento físico legal, las de elaboración y rectificación de planos, la regularización y la titulación de los lotes a favor de los poseedores beneficiarios, así como las inscripciones registrales respectivas."* De esta forma, todas las acciones que ejecuta COFOPRI para realizar el saneamiento físico legal, entre otros, la elaboración y aprobación de planos, la regularización y la adjudicación del derecho de propiedad de los lotes, así como las inscripciones registrales de los títulos de propiedad, se efectúan de manera gratuita; salvo excepciones previstas en el marco legal vigente.

3.7. Bajo el diseño de actuación masiva, de oficio y gratuita de COFOPRI para ejecutar los procesos de formalización, fueron expedidas diversas leyes de exoneración a su favor, referentes a pagos de tasas, aranceles, derechos registrales, municipales u otros, que coadyuvaron a que los procedimientos obtengan los resultados previstos, beneficiando a su vez a los pobladores cuyos predios fueron formalizados.



Normas sobre exoneraciones a favor de COFOPRI

Norma	Denominación	Fecha	Plazo de Exoneración
D.L. 803	Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. Artículo 36.	22-03-1996	No señaló plazo ¹
Ley 28014	Ley que exonera a COFOPRI del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, municipal u otro cobro para la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad	29-06-2003	No señaló plazo.
Ley 28850	Ley que exonera a COFOPRI del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, municipal u otro cobro para la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad	27-07-2006	3 años
Ley 29390	Ley que exonera al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros para la ejecución de la formalización de la propiedad urbana y rural	25-07-2009	2 años
Ley 29802	Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007	01-11-2011	No señaló plazo.

3.8. Actualmente para la ejecución de la formalización de la propiedad y titulación de predios urbanos informales, en el marco de las Leyes N° 28687 y 28923, COFOPRI, solo cuenta con la exoneración del pago de tasas registrales, dispuesta por el Decreto Supremo N° 009-2015-VIVIENDA, siendo que el periodo de exoneración que establece esta norma vence el 11 de diciembre de 2016.

3.9. De otro lado, se advierte que varias Municipalidades Provinciales representativas del interior del país, tales como de Arequipa², Cusco³, Huancayo⁴, Trujillo y Chiclayo, vienen ejecutando procedimientos de formalización de posesiones informales, bajo los alcances de la Ley N° 28687, cuyos procedimientos están previstos en sus respectivos Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), **los cuales tienen establecidos montos por derecho de tramitación que deben pagar los usuarios**; por lo que entendemos que los



Conforme a la Norma VII del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, se señala que se entiende el plazo máximo que es de 3 años:

NORMA VII: PLAZO SUPLETORIO PARA EXONERACIONES Y BENEFICIOS

c) (...)

Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años."

² Conforme a la información del Portal de Servicios al Ciudadano, la Municipalidad Provincial de Arequipa registra trámites de titulación individual, prescripción adquisitiva de dominio y regularización de tracto sucesivo, saneamiento físico legal de asentamientos humanos, reversiones, titulación masiva de lotes, etc. En: http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/bus/preClaTraInstitucion.asp?ent_nom=Municipalidad%20Distrital%20de%20AREQUIPA&id_entidad=11859

³ La Municipalidad Provincial del Cusco, registra en su TUPA, procedimientos referidos a Declaración de propiedad por regularización de tracto sucesivo, titulación en asentamientos humanos y/o pueblos jóvenes, Rectificación del título de propiedad, Declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio y regularización de tracto sucesivo; etc. En: <http://www.cusco.gob.pe/wp-content/uploads/2015/10/tupa-2014-gdur.pdf>, y <http://www.cusco.gob.pe/wp-content/uploads/2015/10/tupa-2013-gdur.pdf>

⁴ La Municipalidad Provincial de Huancayo tiene trámites denominados Titulación de asentamientos humanos por Transferencia, Titulación de asentamientos humanos por regularización, entre otros. En: <http://www.munihuancayo.gob.pe/portal/upload/documentos/2012/tupa1SIMPLIFICACION%20ADMINISTRATIVA/SIM A1.pdf>

de

costos que demanda la ejecución de estos procedimientos están inmersos en dichos derechos de tramitación. Por otro lado, el proyecto de ley no informa si existen municipalidades ejecutando procesos gratuitos de formalización de la propiedad informal. De esta manera, se tiene que en el devenir normativo de exoneraciones en favor de COFOPRI y la revisión del contexto actual de las Municipalidades Provinciales, se encuentra una distancia considerable en torno a la gratuidad de sus acciones de formalización.

3.10. Con la información anotada, el Proyecto de Ley N° 255/2016/CR presentado a iniciativa del Congresista de la República Miguel Román Valdivia, tiene por objeto exonerar del pago de tasas registrales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios en favor de las Municipalidades Provinciales para la ejecución de la formalización de la propiedad predial, tiene una finalidad de coadyuvar al desarrollo de la formalización. Pero, la fórmula normativa planteada recoge los preceptos de exoneración contenidos en las diversas leyes que se dieron a favor de COFOPRI y que posibilitaron los grandes resultados obtenidos en materia de formalización de predios urbanos de posesiones informales, pero es necesario advertir que las actuaciones de oficio, masivas y gratuitas en el accionar de COFOPRI marcan una diferencia sustantiva frente a la actuación de los Gobiernos Locales descritas en el ítem 3.9 del presente.

3.11. La exposición de motivos del proyecto de ley señala, entre otros, que "... resulta lógico y necesario que siendo los Gobiernos Locales en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, los que asumen de manera exclusiva la competencia correspondiente al reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos, deba exonerarse del pago de tasas, aranceles, derecho registral, u otro cobro para la ejecución del programa de formalización de la propiedad, tan igual a la exoneración aprobada para el caso de COFOPRI, lo que permitirá que las Municipalidades Provinciales puedan llevar a cabo sus funciones de formalización beneficiando a mayor cantidad de pobladores que esperan contar con el anhelado título de propiedad de sus viviendas". Sin embargo, es importante precisar que COFOPRI actualmente, solo cuenta con la exoneración del pago de tasas registrales ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y no para otros cobros que realicen las distintas entidades públicas y sometida a un plazo perentorio, conforme lo ha normado el D.S. N° 009-2015-VIVIENDA.



3.12. En general, la finalidad contenida en la propuesta del legislador para que las Municipalidades Provinciales puedan gozar de las exoneraciones previstas en el proyecto de ley, **debe implicar la obligación normativa por parte de los Gobiernos Locales en la ejecución de los procesos de formalización a su cargo deba ser de oficio y gratuita.** En tal sentido, la propuesta debe ser reformulada y establecer que las exoneraciones solo procederán cuando las Municipalidades Provinciales ejecuten estos procedimientos con las características señaladas, lo cual concuerda con lo previsto con el artículo 44 de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General – LPAG, referido al Derecho de Tramitación, cuyo numeral 44.3 establece que "No procede establecer cobros por derecho de tramitación para procedimientos iniciados de oficio, ...".

3.13. Finalmente, consideramos que el Proyecto de Ley N° 255/2016-CR, "Ley que exonera a las municipalidades provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial", no resulta viable; sugiriéndose que este proyecto normativo debe ser reformulado para que las exoneraciones requeridas a favor de las Municipalidades Provinciales sean otorgadas siempre y cuando hayan disposiciones normativas de alcance general a los Gobiernos

Locales en torno a garantizar la ejecución masiva y gratuita de dichos procedimientos conforme se ha expuesto en los párrafos que anteceden.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

4.1. Conforme a lo expuesto, se opina por la no viabilidad del Proyecto de Ley N° 255/2016-CR, "Ley que exonera a las municipalidades provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial", por los fundamentos señalados en el análisis del presente.

4.2. Se sugiere que el proyecto normativo se reformule y contemple adicionalmente que las exoneraciones del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, u otro cobro, a favor de las Municipalidades Provinciales, solo procedan para la ejecución de procedimientos de formalización que garanticen la gratuidad de los procedimientos de formalización.

4.3. Se sugiere remitir, ante las instancias correspondientes, el presente informe el cual desarrolla el sustento de la opinión institucional solicitada, para lo cual se adjunta el proyecto de oficio.

Es cuanto informo a usted, para los fines consiguientes.

Atentamente,



.....
MARIA JOSEFINA POSTIGO ESPINOZA
Directora (e) de Normalización y Desarrollo
COFOPRI
MJPE/wagm

Lima, 10 de octubre de 2016

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
SECRETARÍA GENERAL
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo

17 OCT. 2016 3
N° 180615
Hora: Por:

RECIBIDO
SEDE SAN ISIDRO

OFICIO P.O. N° 173 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Paseo de la República 3361 - Edificio de Petroperú
San Isidro

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0255/2016-CR, ley que propone exonerar a las municipalidades provinciales del pago de cualquier tasa, arancel, derecho registral, u otro cobro para la ejecución de la formalización de la propiedad predial.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresar los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



Alejandra Aramayo Gaona
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

MINISTERIO DE VIVIENDA
CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
SECRETARÍA GENERAL

17 OCT. 2016

RECIBIDO
Reg. N° Firma: EP
Hora: 7:00

MINISTERIO DE VIVIENDA
CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo

18 OCT. 2016

RECIBIDO
Hora: 16:45 Firma: