



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Despacho Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



San Isidro, 13 JUN. 2017

OFICIO N° 167 -2017-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.-



Asunto : Opinión legal sobre el proyecto de Ley N° 1259/2016-CR "Ley que otorga facilidades y gratuidad a damnificados para el trámite de certificados de posesión, licencia de construcción, declaratoria de fábrica e inscripción registral".

Referencia : Oficio P.O. N° 1708-2016-2017/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° 1259/2016-CR "Ley que otorga facilidades y gratuidad a damnificados para el trámite de certificados de posesión, licencia de construcción, declaratoria de fábrica e inscripción registral".

Al respecto, adjunto al presente, para su conocimiento y fines, copia del Informe N° 802-2017-VIVIENDA-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, 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° 802 -2017-VIVIENDA-OGAJ

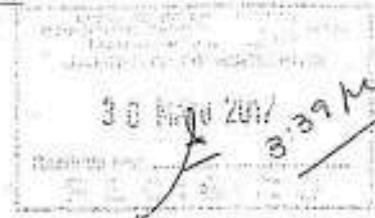
A : EDUARDO MARTÍN GONZÁLEZ CHÁVEZ  
Jefe de Gabinete de Asesores

C.c. : CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ  
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

Asunto : Remite opinión legal sobre proyecto de Ley N° 1259/2016-CR "Ley que otorga facilidades y gratuidad a damnificados para el trámite de certificados de posesión, licencia de construcción, declaratoria de fábrica e inscripción registral".

Ref. : a) Informe N° 166-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU  
b) Oficio N° 1119-2016-2017/CVC-CR  
(HT. N° 00070289-2017 Externo)

Fecha : San Isidro, 30 de mayo de 2017.



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

### I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio N° 1119-2016-2017/CVC-CR de fecha 26.04.2017, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita opinión sobre el proyecto de Ley N° 1259/2016-CR "Ley que otorga facilidades y gratuidad a damnificados para el trámite de certificados de posesión, licencia de construcción, declaratoria de fábrica e inscripción registral", en adelante el proyecto de Ley.
- 1.2. Mediante Informe N° 166-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 11.05.2017, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo DGPRVU, hace suyo el Informe Técnico-Legal N° 074-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JACV de fecha 08.05.2017 de la Dirección de Vivienda, que concluye indicando que el proyecto de Ley presenta observaciones, recomendándose tener en cuenta lo indicado en el citado Informe Técnico-Legal.

### II. ANÁLISIS

#### SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1. El proyecto de Ley tiene por objeto otorgar facilidades a los damnificados del fenómeno del Niño Costero, de las jurisdicciones que han sido declarados en emergencia por tal motivo, para que puedan obtener sus certificados de posesión, licencias de construcción y declaratoria de fábrica que les permita reconstruir sus viviendas o lugares de trabajo.

#### DE LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.2. En el Informe Técnico Legal N° 074-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JACV, la Dirección de Vivienda de la DGPRVU, concluye señalando que el proyecto de Ley presenta observaciones. En tal sentido, el citado informe, señala lo siguiente:



1119  
II. ANÁLISIS:

1. DE LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN DE VIVIENDA, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO:

*El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (...) establece que la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo cuenta dentro de su estructura con la Dirección de Vivienda, la misma que tiene entre sus funciones, opinar sobre iniciativas legislativas, en las materias de su competencia:*

*(...)*

*En consecuencia, la Dirección de Vivienda es el órgano de línea competente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para opinar sobre el Proyecto de Ley (...).*

2. DE LA ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY N° 1259/2016-CR

*(...)*

*Revisada la Exposición de Motivos, se observa que no se realiza una fundamentación jurídica de las razones por las cuales correspondería su aprobación. Únicamente se indica que el proyecto persigue facilitar a los damnificados por las lluvias torrenciales, inundaciones y huaycos que trajo consigo el fenómeno del niño costero, la reconstrucción de la infraestructura de sus viviendas, talleres o negocios, para lo cual se expedirán certificados de posesión, licencias de construcción y declaratoria de fábrica, que no estén sujetos a arancel o derecho alguno.*

*En relación al Análisis Costo Beneficio del Proyecto de Ley, se indica que la norma no implica gasto alguno para el Estado, pues solo habilita la posibilidad de que los damnificados por el fenómeno del Niño Costero puedan reconstruir sus viviendas y negocios de la manera más expeditiva y al mejor costo posible; no obstante se aparta de la finalidad del Análisis Costo Beneficio de un Proyecto de Ley, que está orientada a ser una herramienta de estudio, que permite realizar investigaciones con efectos económicos para la creación, modificatoria o derogatoria de una norma o conjunto de normas dentro de un determinado sistema jurídico. Mediante esta herramienta se pretende asignar diversos valores positivos (beneficios) y negativos (costos) a los derechos involucrados en las normas que se pretendan expedir, siempre que puedan ser cuantificables.*

*Acerca del análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, se indica que se establece un régimen especial transitorio para el otorgamiento de licencias de construcción y declaratoria de fábrica en favor de los afectados por el fenómeno del niño costero, empero, no guarda relación con el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, que señala que 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.*

3. DE LA FORMULA LEGAL PROPUESTA

*(...)*

3.1. DEL CERTIFICADOS DE POSESIÓN

*(...)*

*Sobre el particular debemos indicar que los certificados de posesión son actos administrativos emitidos por las municipalidades distritales, en el marco de los procedimientos para la ejecución de obras de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad en las áreas consolidadas y en proceso de formalización, a la que se refiere la Ley N° 28687 (...) con la finalidad de*



solicitar el otorgamiento de factibilidad de servicios básicos, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

(...)

### 3.2. DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

El artículo 3 del Proyecto de Ley plantea que las municipalidades donde se ubiquen los predios afectados por las lluvias torrenciales, inundaciones y huaycos consecuencias del fenómeno del niño costero, emitan licencias de construcción en un plazo máximo de 5 días (...).

Al respecto, debemos iniciar indicando que la Ley N° 29090 (...) regula los procedimientos administrativos para la obtención de licencias de habilitaciones urbanas y de edificación, garantizando la calidad de vida y la seguridad jurídica privada y pública. El acto administrativo que emiten los gobiernos locales autorizando la ejecución de obras de edificación se denomina licencia de edificación y no licencia de construcción como erróneamente lo señala el Proyecto de Ley.

La referida Ley establece que las municipalidades tienen competencia para la aprobación del proyecto de habilitación urbana y de edificación y su correspondiente licenciamiento siempre que los proyectos cumplan lo establecido en el Reglamento Nacional de Edificaciones y en los parámetros urbanísticos y edificatorios establecidos en los planes urbanos y reflejados en los Certificados de Zonificación y Vías y en los Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios; por consiguiente, en el desarrollo del procedimiento administrativo se verifica, entre otros aspectos, que el predio materia de solicitud se ubique en área urbana con zonificación de vivienda o compatible con esta; caso contrario la solicitud de licencia es declarada improcedente.

En consecuencia si el predio a intervenir se localiza en zona de alto riesgo no mitigable, que por sus características existe la probabilidad que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro, y que la implementación de medidas de mitigación resultan de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo, los gobiernos locales no podrán autorizar la ejecución de obras de edificación.

Del mismo modo la referida Ley ha previsto cuatro modalidades de aprobación para los proyectos de habilitaciones urbanas y de edificación, conforme a la envergadura y del uso de los proyectos (...).

En consecuencia, si la intención del Proyecto de Ley es facilitar, entre otros, la ejecución de obras de edificación en las zonas afectas por los desastres naturales causados por el fenómeno del niño costero, la solución no pasa por expedir licencias de edificación que autorice su ejecución en plazos cortos. Se deberían considerar inicialmente la ejecución de obras de habilitación urbana que otorguen a los terrenos obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública, entre otros, con la finalidad de poder prepararla para soportar edificaciones seguras que garanticen la calidad de vida de las personas que las habitaran.

Del mismo modo, el Proyecto de Ley debería considerar la obtención tanto de las licencias de habilitación urbana y de edificación, necesarias para la ejecución de programas de vivienda de interés social, se tramiten en la modalidad A, de aprobación automática con firma de profesionales y sin el pago de las tasas correspondientes, con la finalidad de agilizar la autorización por parte de los gobiernos locales para brindar una atención oportuna a la población damnificada.



### 3.3. DE LA DECLARATORIA DE FÁBRICA

*El artículo 4 formula que las licencias de construcción y declaratoria de fábrica de inmuebles ubicados dentro de zonas declaradas en emergencia se tramitan en la modalidad A establecidas en la Ley N° 29090 y que en ningún caso serán otorgadas si el inmueble se encuentra ubicado dentro de una zona de alto riesgo no mitigable.*

*En relación a lo indicado en el párrafo anterior debemos señalar previamente que el artículo 28 de la Ley N° 29090 establece que una vez concluida las obras de edificación, quien las realice efectúa una descripción de las condiciones técnicas y características de la obra ejecutada, la cual se denomina declaratoria de edificación (...). Por lo tanto, el procedimiento al que se debe referir el Proyecto de Ley es conformidad de obra y declaratoria de edificación, que es consecuencia de la emisión de una licencia de edificación.*

*(...)*

#### III. CONCLUSIONES:

*De acuerdo a lo expuesto se concluye indicando que el Proyecto de Ley N° 1259/2016-CR, Ley que otorga facilidades y gratuidad a damnificados para el trámite de certificados de posesión, licencia de construcción, declaratoria de fábrica e inscripción registral, presenta observaciones, recomendándose tener en cuenta lo indicado en el presente Informe Técnico-Legal.*

*(...)*

### SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

- 2.3. Los artículos 5 y 6 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, señalan que el MVCS tiene competencias en las materias de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, y *"es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional"*.
- 2.4. Asimismo, el numeral 2 del artículo 10 de la Ley N° 30156, señala como una función compartida del MVCS, la de *"Normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano y urbanizable, en el ámbito de su competencia, en concordancia con las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades"*.
- 2.5. Conforme se desprende de las normas antes señaladas el MVCS es el ente rector en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, teniendo como función, entre otros, el normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbano, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano, por lo que el MVCS se encuentra facultado para emitir la opinión que se solicita.



## DE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.6. El Proyecto de Ley materia de opinión contiene cinco (05) artículos, en los cuales se propone: artículo 1 (Objeto de la ley), artículo 2 (De los certificados de posesión), artículo 3 (De las licencias de construcción), artículo 4 (De las declaratorias de fábrica), y artículo 5 (Gratitud).
- 2.7. El artículo 2 del proyecto de Ley, señala:

"(...)

**Artículo 2.- De los certificados de posesión**

*Facúltese a las municipalidades distritales, y provinciales en el ámbito del distrito que directamente administran, a otorgar certificados de posesión a los pobladores damnificados, respecto de los terrenos que ocupaban al momento de producirse el evento que los afectó. Los certificados serán otorgados dentro del plazo máximo de 15 días calendario, contados desde la fecha en que son solicitados por los interesados, bajo responsabilidad.*

*Las resoluciones administrativas que dispongan el otorgamiento de los certificados de posesión deberán sustentar las pruebas que acrediten la posesión precisa de los solicitantes e indicar obligatoriamente si los terrenos están ubicados en zonas de peligro o de riesgo de alto riesgo no mitigable, según la definición establecida en el artículo 4 de la Ley N° 29869.*

"(...)"

La Exposición de Motivos del proyecto de Ley propone que los certificados de posesión sean otorgados en cualquier situación, sea que el terreno haya estado ubicado en zona de peligro o de riesgo o aun de alto riesgo no mitigable, pues conforme a la propuesta, lo único que busca es identificar al damnificado con vistas a su reubicación en zonas más seguras.

El artículo 4 de la Ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable define a la zona de peligro, zona de riesgo y zona de muy alto riesgo no mitigable de la siguiente manera:

"(...)

**1. Zona de peligro.**

*Aquella expuesta a un evento de origen natural, socionatural o a causas humanas que, por su magnitud y características, pueden causar daño. El nivel del peligro depende de la intensidad, localización, área de impacto, duración y periodo de recurrencia.*

"(...)

**2. Zona de riesgo.**

*Aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños a consecuencia del impacto de un peligro. El riesgo se evalúa en función del peligro y la vulnerabilidad.*

**4. Zona de muy alto riesgo no mitigable.**

*Aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro, y que la implementación de medidas de mitigación resultan de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo.*

"(...)"

El artículo 26 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos; establece que los certificados o constancias de posesión son



documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el Título III de la citada Ley (Facilidades para la Prestación de Servicios Básicos), sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular; por consiguiente, la definición y tratamiento regulado en el marco jurídico vigente respecto a los certificados o constancias de posesión, coinciden en cuanto a la autoridad competente para la emisión, pero distan de lo propuesto en el proyecto de Ley, en cuanto a la finalidad, ya que mientras la Ley N° 28687 establece que la finalidad es la acreditación de la posesión como medio para acceder a la prestación de servicios básicos, el proyecto de Ley pretende dar al certificado de posesión la calidad o equivalencia de un padrón de damnificados.

En este sentido, considerando que la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios; establece que la posesión debe ejercerse sobre zonas consideradas habitables y que es ilegal el ejercicio del derecho de posesión en zonas declaradas de riesgo no mitigable, lo propuesto en el artículo 2 del proyecto de Ley contravendría lo dispuesto en la Ley N° 30556, cuyo objeto, entre otros, es la "(...) ejecución de un plan integral para la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción de la infraestructura de uso público de calidad incluyendo salud, educación, programas de vivienda de interés social y reactivación económica de los sectores productivos, con enfoque de gestión del riesgo de desastres, que incluya intervenciones que en conjunto tienen alto impacto económico, social y ambiental, como consecuencia de acciones que califiquen como nivel de emergencia 4 y 5 en las zonas de riesgo alto y muy alto de conformidad con la legislación sobre la materia, así como las intervenciones de alcance nacional en dichas zonas."

2.8. Los artículos 3 y 4 del proyecto de Ley, señalan:

"(...)

**Artículo 3.- De las licencias de construcción**

*Las licencias de construcción solicitadas, para construir sobre zonas afectadas por el fenómeno del Niño Costero, serán otorgadas dentro del plazo máximo de 5 días de solicitadas, verificando la Municipalidad competente que el terreno a construir no esté ubicado en una zona de alto riesgo no mitigable.*

**Artículo 4.- De las declaratorias de fábrica**

*Las licencias de construcción y declaratorias de fábrica de inmuebles ubicados dentro de las zonas declaradas en emergencia se tramitarán bajo la modalidad A establecida en el artículo 25 de la Ley 29090. En ningún caso serán otorgadas si el inmueble se encuentra ubicado dentro de una zona de alto riesgo no mitigable.*

"(...)"

Al respecto, conforme a lo informado por la DGPRVU "(...) si la intención del Proyecto de Ley es facilitar, entre otros, la ejecución de obras de edificación en las zonas afectadas por los desastres naturales causados por el fenómeno del niño costero, la solución no pasa por expedir licencias de edificación que autorice su ejecución en plazos cortos. Se deberían considerar inicialmente la ejecución de obras de habilitación urbana que otorguen a los terrenos obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública, entre otros, con la finalidad de poder prepararla para soportar edificaciones seguras que garanticen la calidad de vida de las personas que las habitarán."

Resulta pertinente indicar que este aspecto ya ha sido tomado en consideración por la Ley N° 30556, ya que el artículo 8, además de establecer las competencias



extraordinarias y temporales establece también las facilidades administrativas, dentro de las cuales se encuentran las siguientes disposiciones:

{...}

8.1 Los procedimientos administrativos necesarios para el cumplimiento del Plan se realizan sin costo y con un plazo máximo de hasta siete (7) días hábiles, sujeto a silencio administrativo positivo, bajo responsabilidad. Se incluyen, la factibilidad de servicios públicos y toda clase de permisos, autorizaciones, registros, inscripciones, dictámenes, informes y otros establecidos por disposiciones legales.

{...}

8.3 Los procedimientos administrativos necesarios para la ejecución del Plan, pueden ser simplificados o exonerados mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros o norma de la entidad correspondiente.

8.4 Las licencias de habilitación urbana y de edificación que correspondan a las obras incluidas en El Plan se tramitan, en todos los casos, mediante la Modalidad A: Aprobación Automática con Firma de Profesionales establecida en la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, sin costo alguno.

{...}

En este sentido, considerando que la Ley N° 30556, establece que "{...} los procedimientos administrativos necesarios para la ejecución del Plan pueden ser simplificados o exonerados mediante Decreto Supremo {...}" no resulta viable la emisión del proyecto de Ley, en el extremo referido a las licencias de construcción, pues la materia que pretende regular ya se encuentra establecida en el marco jurídico vigente.

Asimismo, sin perjuicio de lo indicado, conforme a lo informado por la DGPRVU, Ley N° 29090 regula los procedimientos administrativos para la obtención de licencias de habilitaciones urbanas y de edificación, garantizando la calidad de vida y la seguridad jurídica privada y pública. El acto administrativo que emiten los gobiernos locales autorizando la ejecución de obras de edificación se denomina licencia de edificación y no "licencia de construcción" como erróneamente lo señala el proyecto de Ley.

2.9. El artículo 5 del proyecto de Ley, señala:

{...}

**Artículo 5.- Gratuidad**

Los certificados de posesión, licencia de construcción y declaratorias de fábrica otorgados conforme a lo dispuesto en la presente Ley no constituyen, por sí mismo, reconocimiento de propiedad y su trámite no está afecto a costo u arancel alguno. Tampoco está afecta a tasas la inscripción registral.

{...}

Al respecto del artículo 5 del proyecto de Ley se desprende, en primer orden, la exoneración del pago de tasas y aranceles municipales. Al respecto, el artículo 194 de la Constitución Política del Perú reconoce que las municipalidades provinciales y distritales como órganos de gobierno local:

"{...} Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. {...}"

Ahora bien, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece la estructura orgánica del gobierno local, en la que indica que esta se encuentra



conformada por el Concejo Municipal —como órgano normativo y fiscalizador— y la Alcaldía —como órgano ejecutivo—, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

La mencionada Ley establece en el inciso 9 del artículo 9, como una de las atribuciones del Concejo Municipal —en concordancia con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 40 de la misma Ley<sup>1</sup>—, lo siguiente:

"(...)

**ARTÍCULO 9.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL**

*Corresponde al concejo municipal:*

(...)

9. *Crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a ley.*

(...)"

Asimismo, el inciso 12 del artículo 20 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, establece:

"(...)

**ARTÍCULO 20.- ATRIBUCIONES DEL ALCALDE**

*Son atribuciones del alcalde:*

(...)

12. *Proponer al concejo municipal la creación, modificación, supresión o exoneración de contribuciones, tasas, arbitrios, derechos y licencias; y, con acuerdo del concejo municipal, solicitar al Poder Legislativo la creación de los impuestos que considere necesarios;*

(...)"

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que: *"Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. (...)"*

En el mismo sentido, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que *"los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...)"*.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en relación al Expediente 00027-2007-PI/TC ha establecido que *"la autonomía municipal supone capacidad de autodesarrollo en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean estas provinciales o distritales"*, y que *"esta garantía permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos; es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente le atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno"*.

Motivo por el cual, cualquier exoneración de tasas y aranceles municipales, se encuentra sujeto a lo dispuesto por el artículo 74 de la Constitución Política del Perú y de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. Por tanto, queda a la discrecionalidad de los Gobiernos Municipales, en el marco de su autonomía el establecer las exoneraciones de las tasas que consideren convenientes.

<sup>1</sup>(...)

ARTÍCULO 40.- ORDENANZAS

(...)

Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley.

(...)"



Por otra parte, el artículo 5 del proyecto de Ley propone en segundo orden la intención de exonerar del pago de tasas registrales. Al respecto, el primer párrafo del artículo 74 de la Constitución Política del Perú, establece:

*"(...) Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo."*

En esa línea, el artículo 166 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, Texto normativo aprobado mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 126-2012-SUNARP-SN de fecha 18 de mayo de 2012, establece:

*"(...) Artículo 166.- Prohibición de exoneración de tasas registrales  
No procede conceder exoneración de tasas registrales de conformidad con lo previsto en el Código Tributario, sin perjuicio de las exoneraciones otorgadas, conforme a Ley, con anterioridad a la prohibición establecida en el citado Código.<sup>2</sup>  
(...)"*

Precepto recogido y desarrollado por el artículo 36 de la Ley Del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444

*"(...) Artículo 36.- Legalidad del procedimiento  
36.1 Los procedimientos, requisitos y costos administrativos se establecen exclusivamente mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, norma de la más alta autoridad regional, de Ordenanza Municipal o de la decisión del titular de las entidades autónomas conforme a la Constitución, según su naturaleza. Dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobados para cada entidad.  
36.2 Las entidades solamente exigirán a los administrados el cumplimiento de procedimientos, la presentación de documentos, el suministro de información o el pago por derechos de tramitación, siempre que cumplan con los requisitos previstos en el numeral anterior. Incurre en responsabilidad la autoridad que procede de modo diferente, realizando exigencias a los administrados fuera de estos casos.  
(...)"*

Motivo por el cual, de aprobarse la exoneración de cualquier tipo de tasa, ésta debe sujetarse a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 74 de la Constitución Política del Perú y regularse por Decreto Supremo.

- 2.10. Por consiguiente, esta Oficina General considera que la propuesta del Proyecto de Ley no resulta viable, toda vez que las disposiciones propuestas, no se encuentran acorde con el ordenamiento jurídico vigente. Además, corresponde precisar que, de aprobarse la exoneración de cualquier tipo de tasa, esta debe

<sup>2</sup> Texto Único Ordenado del Código Tributario, Aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, Normas IV y VIII del TP  
NORMA IV: PRINCIPIO DE LEGALIDAD - RESERVA DE LA LEY  
NORMA VIII: INTERPRETACIÓN DE NORMAS TRIBUTARIAS  
Norma modificada por el Artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1121, publicado el 18 de julio de 2012.



sujetarse a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 74 de la Constitución Política del Perú y regularse por Decreto Supremo.

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

- 2.11. 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.
- 2.12. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República, 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.
- 2.13. 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° 008-2006-JUS, y que debe tenerse en cuenta de manera referencial. Al respecto, el Reglamento de la Ley N° 26889, señala lo siguiente:



### 2.13.1. 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".*

### 2.13.2. 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".

2.13.3. 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".*

2.14. De la revisión de la Exposición de Motivos, que es la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta legal, se ha evidenciado que la misma no contiene la suficiente motivación jurídica y técnica que ampare la iniciativa normativa, más aún si se trata de una zona que involucra aspectos de vulnerabilidad. El sustento que se ha plasmado no es lo suficientemente relevante, además de repetir figuras ya reguladas.

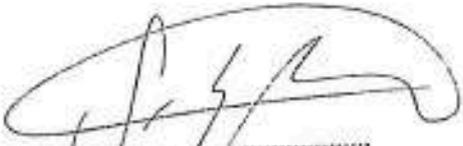
### III. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera no viable el proyecto de Ley N° 1259/2016-CR "Ley que otorga facilidades y gratuidad a damnificados para el trámite de certificados de posesión, licencia de construcción, declaratoria de fábrica e inscripción registral", toda vez que conforme a los fundamentos expuestos en la parte analítica del presente informe las disposiciones propuestas, presentan las siguientes observaciones de orden técnico y legal respecto a la emisión de certificados de posesión con fines de empadronamiento, procedimientos aplicables a las licencias de edificación y declaratoria de abriría, y la gratuidad de los mismos.

Atentamente,

  
Sergio Arturo Sivia Acevedo  
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

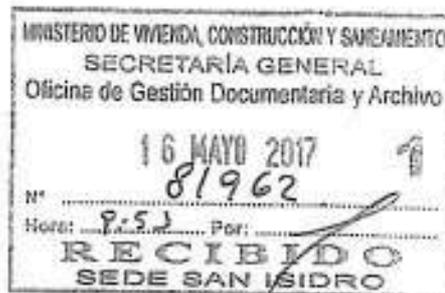
  
Abog. Silvana Patricia Elias Naranjo  
Directora General  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
Ministerio de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento



Lima, 05 de mayo de 2017

**OFICIO P.O. N° 1708 -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 1259/2016-CR, ley que otorga facilidades y gratuidad a damnificados para el trámite de certificados de posesión, licencia de construcción, declaratoria de fábrica e inscripción registral.

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 expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



  
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Presidenta  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado



AAG/rmch.



