



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Despacho Ministerial

3078

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

14 AGO 2017

Lima,

OFICIO N° ⁴⁷⁴ -2017-MINAM/DM

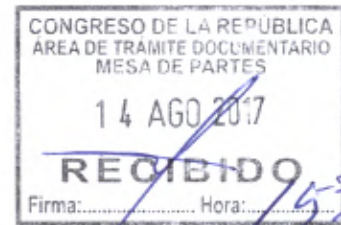
Señor(a)

Presidente(a) de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Pasaje Simón Rodríguez, Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

Lima.-



Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 1702-2016-2017/CDRGLMGE-CR (Reg. MINAM N° 08740-2017)

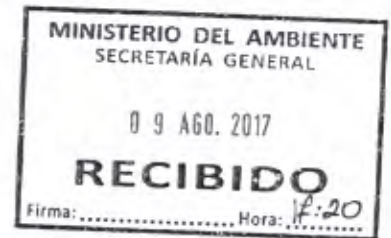
Es grato dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual su despacho solicita la opinión del Ministerio del Ambiente, respecto del Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR).

Al respecto, se adjunta copia del Informe N° 282-2017-MINAM/SG-OGAJ emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Ambiente, para conocimiento y fines que estime pertinentes.

Es propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración.

Atentamente,


Elsa Galarza Contreras
 Ministra del Ambiente

**INFORME N° 282-2017-MINAM/SG-OGAJ**

PARA : **Kitty Trinidad Guerrero**
Secretaría General

DE : **Richard Eduardo García Sabroso**
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR).

REFERENCIA : a) Memorando N° 349-2017-MINAM/VMDERN
b) Informe N° 012-2017-MINAM/VMDERN/DGOTA
c) Oficio P.O. N° 1702-2016-2017/CDRGLMGE-CR

FECHA : San Isidro, 09 AGO. 2017

Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, los cuales están relacionados con el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR).

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante documento de la referencia c), la señora Alejandra Aramayo Gaona, Congresista y Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministerio del Ambiente emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR), en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2. Mediante el Informe de la referencia b) la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, emite opinión con relación al Proyecto de Ley.

II. PROPUESTA NORMATIVA

1. El artículo 107 de la Constitución Política del Perú, modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28390, faculta a los Congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes.
- 2.2. El Proyecto de Ley contiene catorce artículos, tres Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales.

En primer lugar crea la SUNADUR, como Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de





sus funciones, cuya finalidad es proponer los instrumentos técnicos y normativos necesarios para ordenar el uso del suelo urbano y regular las condiciones para su transformación o conservación, así como de la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las funciones propias de cada sector en lo que corresponde al ordenamiento territorial. Constituye la autoridad central de la supervisión de la planificación de las ciudades en nuestro país, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del sector vivienda en materia de su competencia.

También señala que la SUNADUR ejerce funciones en el ámbito nacional, pudiendo establecer oficinas descentralizadas para el mejor cumplimiento de sus objetivos, precisando las funciones que le corresponden en materia de investigación e innovación, normatividad, supervisión, así como en fiscalización y sanción.

El Proyecto de Ley establece la estructura orgánica de la SUNADUR, señalando que cuenta con una Alta Dirección, conformada por un Consejo Directivo y un Superintendente; órganos de administración interna; y órganos de línea. Asimismo, entre los miembros integrantes del referido Consejo Directivo (8 miembros) se encuentra un representante del Ministerio del Ambiente. Precisa que la designación de los miembros del Consejo Directivo es mediante Resolución Suprema, por un periodo de tres años, pudiendo ser designados por un periodo adicional. Además, señala las causales de vacancia del cargo de miembro del Consejo Directivo.

Asimismo, el Proyecto de Ley establece un régimen sancionador, estableciendo las sanciones aplicables, y señalando que la tipificación, así como la cuantía y la graduación de las sanciones se establecerán en el Reglamento de Infracciones y Sanciones, el cual será aprobado mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

También se establece el régimen laboral aplicable a los servidores de la SUNADUR, y los recursos con los que cuenta este Organismo.

Finalmente el Proyecto de Ley señala que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aprobará un Plan de Implementación Progresiva de la SUNADUR y que el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo de dicho Ministerio, aprobará el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNADUR en un plazo no mayor de 60 días contados a partir de la publicación de su Ley de Creación.



VIII.

ANÁLISIS

3.1. Sobre los requisitos para la creación de un organismo público

El artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos: Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados; cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo; no obstante, no se sustenta en la exposición de motivos que la creación de la SUNADUR sea iniciativa del Poder Ejecutivo, ya que



el Proyecto de Ley ha sido presentado a iniciativa de un Congresista de la República.

Asimismo, conforme a lo señalado por el artículo 33 de la referida Ley, entre los Organismos Públicos Especializados se encuentran los Organismos Técnico Especializados, los cuales se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:

1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.
2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

Por lo señalado, es necesario que en la Exposición de Motivos se indique la política de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que planificará y supervisar, o ejecutará y controlará la SUNADUR; o en su defecto, si la necesidad de la creación correspondería al segundo supuesto antes indicado.

3.2. Sobre la problemática de la planificación urbana y la creación de la SUNADUR

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley señala que si bien las autoridades locales son actores esenciales para enfrentar los desafíos de la planificación de las ciudades, dado que ellos son los que están más cerca de las necesidades y aspiraciones de la población; sin embargo se hace necesario el fortalecimiento de sus capacidades de gestión para desarrollar e implementar planes de respuesta a las necesidades de la comunidad. Asimismo, se hace necesario propiciar un ente que supervise y emita la normativa necesaria para lograr un entendimiento por parte de los actores locales y tomadores de decisión, en el rol y valor de la planificación urbana en el desarrollo local.

Agrega que los recientes desastres naturales que se han dado en nuestro país, nos han demostrado la poca y escasa planificación que existe en lo que respecta al adecuado uso del suelo.

Señala además que en la actualidad la responsabilidad de la planificación urbana en nuestro país se encuentra repartida entre los tres niveles de gobierno, esto es el nacional, regional y local; y requiere la estrecha coordinación entre estos. Se carece de un marco legal integrado que exprese con precisión los conceptos, definiciones, objetivos, funciones y roles de los diversos instrumentos. Las normas están dispersas; se emplean las mismas formulaciones para diferentes instrumentos o procesos; y se utilizan términos diferentes de manera indistinta y con significados similares. Asimismo, se requiere de un marco institucional que permita la adecuada articulación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales.





Por tal motivo, la Exposición de Motivos señala que el Proyecto de Ley reafirma la necesidad de generar un nuevo marco legal que permita crear un organismo denominado Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano que se encargue de coordinar entre los diferentes niveles de gobierno lo referente a la planificación urbana, así como velar por su cumplimiento a fin de imponer las sanciones que correspondan.

Al respecto, mediante el Informe N° 012-2017-MINAM/VMDERN/DGOTA, la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental señala que conforme al artículo 22 de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, el ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.

Asimismo, el artículo 5 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene competencias en las siguientes materias:

1. Vivienda.
2. Construcción.
3. Saneamiento.
4. Urbanismo y desarrollo urbano.
5. Bienes estatales.
6. Propiedad urbana.

En tal sentido, el referido Informe concluye que la finalidad del Proyecto de Ley es crear la SUNADUR, adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, cuya finalidad es proponer los instrumentos técnicos y normativos necesarios para ordenar el uso del suelo urbano y regular las condiciones para su transformación o conservación, **así como de la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las funciones propias de cada sector en lo que corresponde al ordenamiento territorial**; no obstante, esta finalidad se encontraría fuera del ámbito de las competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en lo correspondiente al ordenamiento territorial; por lo que se debería evaluar la referida función que el Proyecto de Ley asigna a la SUNADUR.

CONCLUSIONES

- 4.1. La creación de un organismo público debe ser a iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo que el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR), no resulta viable, al ser iniciativa de un Congresista de la República.
- 4.2. La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no justifica la necesidad de creación de la SUNADUR en alguno de los supuestos señalados en el artículo 33 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

4.3. La función de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las funciones propias de cada sector en lo que corresponde al ordenamiento territorial, que el Proyecto de Ley asigna a la SUNADUR, no se encontraría dentro de las materias de competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, al cual estaría adscrito dicho organismo.

Es cuanto informo a usted para los fines pertinentes.

Atentamente,



Moisés Adrián Silva Villacorta
Abogado
Oficina General de Asesoría Jurídica

Richard Eduardo García Sabroso
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

