



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Despacho Ministerial

47

8535

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Isidro, 06 SET. 2017

OFICIO N° 282 -2017-VIVIENDA/DM



Señor Congresista
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-

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

Referencia : Oficio N° 1699-2016-2017-CDRGLMGE-CR del 16 de mayo de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión que preside, solicita la opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto del Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR "Ley que crea la Superintendencia de Desarrollo Urbano (SUNADUR)".

Al respecto, adjunto al presente se servirá encontrar el Informe N° 1276-2017-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, mediante el cual se emite opinión en relación a lo solicitado, para su conocimiento y los fines que corresponda.

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° 1276-2017-VIVIENDA/OGAJ

- A** : **EDUARDO MARTÍN GONZÁLEZ CHÁVEZ**
Jefe del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial
- Cc.** : **CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ**
Viceministra de Vivienda y Urbanismo
- Asunto** : Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, "Ley que crea la Superintendencia de Desarrollo Urbano (SUNADUR)"
- Referencias** : a) Oficio N° 1128-2016-2017-CVC-CR
b) Oficio N° 1699-2016-2017-CDRGLMGE-CR
c) Informe N° 0084-2017-SBN-DNR
d) Oficio N° 0823-2017/SBN
e) Informe Técnico N° 055-2017-VIVIENDA/VMVU/PNC-UGEDEUS
f) Memorándum N° 2320-2017-VIVIENDA-VMVU-PNC
g) Informe Legal N° 009-2017/VMVU/PGSU-VACG
h) Memorándum N° 1430-2017-VIVIENDA-OGPP
(H.T. N° 00081961 y N° 00076342-2017-E)
- Fecha** : San Isidro, **16 AGO. 2017**

Me dirijo a usted con relación al asunto de la referencia, a fin de manifestarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Oficio N° 1128-2016-2017/CVC-CR del 9 de mayo de 2017, la Congresista de la República Marisa Glave Remy, Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, "Ley que crea la Superintendencia de Desarrollo Urbano (SUNADUR)" (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 1.2 Mediante Oficio N° 1699-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 16 de mayo de 2017, la Congresista de la República Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante Informe N° 260-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU del 28 de junio de 2017, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo – DGPRVU del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, sustentado en el Informe Técnico Legal N° 099-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDO-Lpg-Vmz, emite opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando un conjunto de observaciones.
- 1.4 Mediante Informe N° 0084-2017-SBN-DNR del 17 de julio de 2017, el Director de Normas y Registro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, emite opinión favorable sobre el Proyecto de Ley, en cuanto al extremo referido



a su competencia. Dicho informe fue remitido por el Superintendente de la SBN, mediante Oficio N° 0823-2017/SBN del 21 de julio de 2017.

- 1.5 Mediante Informe N° 055-2017-VIVIENDA/VMVU/PNC-UGEDEUS del 18 de julio de 2017, la Unidad de Gestión del Desarrollo Urbano Sostenible – PNC, emite opinión sobre el Proyecto de Ley. Dicho informe ha sido remitido mediante el Memorándum N° 2320-2017-VIVIENDA-VMVU-PNC del 21 de julio de 2017 por el Director Ejecutivo del PNC.
- 1.6 Mediante el Informe Legal N° 009-2017/VMVU/PGSU-VACG del 20 de julio de 2017, remitido y ratificado a través del Informe N° 50-2017/VIVIENDA/VMVU/PGSU, el Director Ejecutivo del Programa Generación de Suelo Urbano – PGSU, emite opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.7 Mediante Informe N° 416-2017/VIVIENDA/OGPP del 14 de agosto de 2017, remitido y ratificado mediante el Memorándum N° 1430-2017/VIVIENDA-OGPP, la Directora de la Oficina de Planeamiento y Modernización de la OGPP emite opinión desfavorable respecto del Proyecto de Ley.
- 1.8 Mediante Hojas de Trámite N° 000819661-2017-E y N° 00076342-2017-E, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo del MVCS derivó los actuados a esta Oficina General para la correspondiente evaluación legal.

II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú
- 2.2 Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- 2.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- 2.4 Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado
- 2.5 Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- 2.6 Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible
- 2.7 Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
- 2.8 Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

III. ANÁLISIS

III.1 SITUACIÓN/ESTADO DEL PROYECTO DE LEY

- 3.1 El Proyecto de Ley fue presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del Congresista de la República Miguel Román Valdivia, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107 de la Constitución Política del Perú¹ y los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República² con fecha 5 de abril de 2017.



¹ *Iniciativa Legislativa*
Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

- 3.2 Asimismo, ha sido decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; y, a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República con fecha 6 de abril de 2017.

III.2 SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 3.3 El Proyecto de Ley tiene por objeto crear la Superintendencia de Desarrollo Urbano (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.

III.3 DE LAS OPINIONES TÉCNICAS

- 3.4 A través del Informe Técnico Legal N° 099-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz del 28 de junio de 2017, remitida y ratificada mediante el Informe N° 260-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, la DGPRVU realiza observaciones al Proyecto de Ley, precisando que resulta técnica y legalmente inviable:

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. *Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde 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. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.*

Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable.

Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas.

Requisitos especiales

Artículo 76. *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*

(...)

2) Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por cinco (5) Congresistas, o

2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.

En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

- a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto.*
- b) No pueden versar sobre viajes al exterior del Presidente de la República ni prórroga del estado de sitio ni aprobación de tratados internacionales ni autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz.*
- c) Deben contener la lista de los beneficiados o las características del régimen penitenciario de la generalidad de personas que beneficiará.*
- d) No pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley, publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la Exposición de Motivos.*
- e) Deben consignarse si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.*



(...)

I. ANALISIS TÉCNICO LEGAL

(...)

2. El Artículo 1 de la propuesta de Ley tiene como objeto la creación de la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano-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.

La propuesta normativa debe adecuarse a la legislación aplicable, referida a la creación de organismos públicos en el aparato estatal, de conformidad con la Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado - Ley N° 27658 y su reglamento, así como encuadrarse dentro de los lineamientos de Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2013-PCM. En este sentido, se requiere de la opinión de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y en interno de la Oficina General de Presupuesto y Planificación.

Cabe precisar que la denominación actual de la legislación urbanística es el desarrollo urbano sostenible, que es un nuevo enfoque del desarrollo de ciudades, cuya definición se encuentra contenida en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Decreto Supremo N°022-2016-VIVIENDA), en su artículo 4, numeral 7 de acuerdo al siguiente texto: Es el proceso de transformación política y técnica de los centros poblados urbanos y rurales, así como de sus áreas de influencia, para brindar un ambiente saludable a sus habitantes, ser atractivos cultural y físicamente, con actividades económicas eficientes, ser gobernables y competitivos, aplicando la gestión de riesgo de desastres y con pleno respeto al medio ambiente y la cultura, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades".

3. El artículo 2 está referido a la finalidad del SUNADUR, y señala que es el órgano responsable de proponer los instrumentos técnicos 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.

Esta propuesta confunde la función de una Superintendencia con un sistema funcional, comprendido en la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual a través de su artículo 45 establece que los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas y varias entidades del Estado.

El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema.

Cabe precisar que el desarrollo urbano si bien es cierto es una de las materias de competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, también constituye una competencia compartida que se tiene con los gobiernos sub nacionales; en ese sentido, se trata de la adecuada articulación de las políticas sectoriales, regionales y locales en la materia en tanto no se apruebe la política nacional que obligue a generar el sistema funcional respectivo.

Asimismo, las normativas en desarrollo urbano a nivel nacional son una prerrogativa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que la realiza a través de sus órganos de línea; sin embargo los gobiernos locales, tienen competencia para emitir



instrumentos técnicos normativos por cuanto son los responsables de la formulación de los planes de desarrollo urbano y de los planes de acondicionamiento territorial.

Por otro lado, la mención al ordenamiento territorial debe precisarse y justificarse toda vez que la legislación urbanística nacional hace referencia al acondicionamiento territorial para efectos urbanísticos, concibiendo al planeamiento a través de un tratamiento integral.

Además debe tenerse presente lo previsto en el 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, que define el ordenamiento territorial bajo el siguiente texto:

"Artículo 22. Ordenamiento territorial

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".

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso.

4. El artículo 3 está referido al ámbito de competencia, señalando que la SUNADUR ejerce funciones en el ámbito nacional, pudiendo establecer oficinas descentralizadas para el mejor cumplimiento de sus objetivos. Al respecto tendría que evaluarse la previsión presupuestal correspondiente.

El artículo 4 contempla las funciones generales de las SUNADUR en cuatro materias:

- 4.1 En materia de investigación e innovación: las funciones propuestas ya las viene desempeñando el MVCS a través de sus órganos de línea.

Cabe precisar que la planificación urbana es competencia de los gobiernos locales de acuerdo a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece que son las municipalidades las instancias competentes en la elaboración de los planes urbanos.

El artículo 9, numeral 1 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS ha previsto como **función exclusiva**, desarrollar y aprobar tecnologías, metodologías o mecanismos que sean necesarios para el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, en el ámbito de su competencia.

- 4.2. En materia de normatividad: es una función compartida, por lo que no es factible centralizarla en una Superintendencia, de conformidad con el artículo 10, numeral 2 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS, que establece como **función compartida** el 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.

- 4.3. En materia de supervisión: ésta función no puede interferir de manera limitante con el ejercicio del derecho de propiedad, toda vez que el ejercicio de la propiedad de acuerdo a nuestra legislación se realiza respetando el desarrollo urbano y el bien común.



- 4.4. En materia de fiscalización y sanción: si bien es cierto que la Ley de Organización y Funciones del MVCS prevee la facultad sancionadora, ésta no se encuentra implementada.

Cabe señalar que el artículo 6, numeral 3 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, dispone que es una **competencia exclusiva** del MVCS, establecer normas y lineamientos para la fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia.

5. El artículo 5 establece la estructura del SUNADUR dividido en tres niveles.
- La Alta Dirección comprendida por el Consejo Directivo y el Superintendente
 - Los órganos de administración interna
 - Los órganos de línea

Al respecto, la propuesta debería contemplar que la Superintendencia cuente con un órgano consultivo, al tratarse de una materia especializada de carácter intersectorial e intergubernamental como es el caso del desarrollo urbano; además no se aprecia en la propuesta un órgano de control en la estructura propuesta.

6. El artículo 6 establece la composición del SUNADUR, planteando su conformación de la siguiente manera:
- El Superintendente quien lo preside
 - Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas
 - Un representante del Ministerio del Ambiente
 - Un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones
 - Un representante del Colegio de Arquitectos del Perú
 - Un representante del Colegio de Ingenieros del Perú
 - Un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú
 - Un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

No se ha justificado en la conformación del SUNADUR el motivo por el que se convoca ciertos ministerios y otros no; en todo caso amerita una justificación en la exposición de motivos.

7. El artículo 7 se refiere a las causales de vacancia de los miembros del Consejo Directivo, proponiéndose para ello las siguientes razones:
- a) Fallecimiento
 - b) Incapacidad Permanente
 - c) Renuncia aceptada
 - d) Impedimento legal sobreviniente a la designación
 - e) Remoción por falta grave en el ejercicio de la función
 - f) Inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas o cinco no consecutivas al Consejo Directivo en el periodo de seis meses salvo licencia autorizada.

Se propone que en caso de vacancia de un miembro del Consejo Directivo, el sector al cual está adscrito designa su reemplazante a fin de completar el periodo. Asimismo, la fórmula legal propone que un miembro del Consejo pueda ser designado por un periodo adicional.

Al respecto, considerando que el periodo propuesto en el artículo 8 es de tres (3) años, se debe justificar el motivo por el que se dispone de una designación para un periodo adicional de la misma duración, más aún porque este superaría el mandato presidencial de cinco (5) años. En ese sentido, se observa la propuesta al no encontrarse debidamente justificada en la exposición de motivos.

8. El artículo 8 establece el mecanismo de designación del Superintendente, a través de una Resolución Suprema por un plazo de tres (3) años, pudiendo ser renovado por un



periodo igual, con lo cual, al igual que en el artículo 7, se superaría el mandato presidencial, de cinco (5) años. En ese sentido se observa la propuesta al no encontrarse debidamente justificada.

9. El artículo 9 se refiere a las infracciones y sanciones, señalándose que constituyen infracciones pasibles de sanción por acción u omisión las siguientes:
- a) Que se infrinjan las normas sobre planificación urbana
 - b) El inadecuado uso de los recursos públicos destinados a planes y programas de planificación urbana
 - c) Permitir el uso indiscriminado del suelo urbano
 - d) Las infracciones serán clasificadas como leves, graves y muy graves

El literal a) debe ser más específico, pues el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible establece los procedimientos para la elaboración de los planes de desarrollo urbano. A su vez, debe precisarse el término "infrinquir", que está referido a la vulneración o trasgresión por acción, debiendo especificarse la infracción y no generalizar. Cabe señalar que en el caso de omisión se utiliza el término inobservancia de la normativa.

Con respecto al literal b) el destino de los recursos públicos esta normado y su trasgresión es un delito previsto en el artículo 398 del Código Penal bajo la figura de Malversación.

"Artículo 389. Malversación

El funcionario o servidor público que da al dinero o bienes que administra una aplicación definitiva diferente de aquella a los que están destinados, afectando el servicio o la función encomendada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa".

En cuanto al literal c) debe precisarse la infracción, toda vez que el suelo una vez incorporado como suelo urbano puede utilizarse para las actividades urbanas que se necesiten, bajo los parámetros del Reglamento de Zonificación y el Índice de usos de actividades urbanas.

El literal d) no corresponde a una calificación del hecho infractor. Al respecto, la graduación de la gravedad de las infracciones está en relación a la sanción pecuniaria para el funcionario responsable.

La suspensión y destitución de los funcionarios infractores, tampoco ha sido justificado en la exposición de motivos.

10. El artículo 10 propone la nulidad de los actos que contravengan la normatividad de planificación, debiendo para ello aplicarse los procedimientos de nulidad establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N°27444.

Los planes de desarrollo urbano y los planes de acondicionamiento territorial son aprobados a través de ordenanzas que tienen rango de ley; la suspensión de sus efectos se realiza a través de acciones de amparo, debiendo observarse el mecanismo legal idóneo para su cuestionamiento.

11. El artículo 11 propone que el SUNADUR sea la autoridad central de la supervisión de la planificación de las ciudades en nuestro país, en razón de lo cual dicta las normas y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del sector vivienda. La planificación urbana es una función compartida en el entendido que el Sector norma las políticas sectoriales en materia de planificación a nivel nacional,



debiendo asegurarse su cumplimiento; en ese sentido, no se ha justificado que en el Sector, la misma función que es ejercida por el MVCS sea ejercida por el SUNADUR.

La propuesta impacta en la Ley N°29158, Ley de Organización y Funciones del MVCS, que no ha sido debidamente sustentado en la exposición de motivos.

12. El artículo 12 propone que el SUNADUR establezca mecanismos de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental para la ejecución de sus funciones y celebrar convenios interinstitucionales de asistencia técnica, cooperación y colaboración continua. Esta propuesta se superpone con las funciones del MVCS sobre articulación y cooperación interinstitucional prevista en la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS.
13. El artículo 13 establece el régimen laboral de sus servidores bajo la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil, no habiendo observación al respecto.
14. El artículo 14 establece como recursos del SUNADUR, los siguientes:
 - a) Los montos que le asignen en la Ley de Presupuesto del sector Público de cada año fiscal
 - b) Los provenientes de donaciones y cooperación técnica internacional reembolsables
 - c) Los ingresos propios que se generen como resultado de sus operaciones
 - d) Los provenientes de convenios celebrados con instituciones nacionales o extranjeras.

El artículo no especifica que ingresos son los que resultan de sus operaciones; en todo caso debe precisarse si guardan relación con las multas a funcionarios.

15. La primera disposición transitoria establece que el MVCS apruebe un plan de implementación progresiva para el funcionamiento de la SUNADUR, lo cual no es viable, por cuanto desde su creación la entidad debe ser operativa.
16. La segunda disposición transitoria establece que el Programa Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades sean incorporados a la SUNADUR.

Al respecto, los programas mencionados responden a las políticas sectoriales del MVCS y están adscritos al sector, no correspondiendo su incorporación a un Organismo Técnico Especializado, desde el punto de vista de la gestión pública. A su vez, dicha incorporación no ha sido sustentada en la exposición de motivos.

17. Respecto del financiamiento, se propone que la implementación de la SUNADUR sea financiado con cargo a los recursos presupuestarios transferidos de los Programas de Generación de Suelo Urbano y Nuestras Ciudades, lo que supone afectar y desviar los presupuestos destinados a otros fines. En ese sentido la propuesta no es viable, ameritando en este aspecto, el pronunciamiento de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MVCS.
18. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:
 - a. La Ley N°26889 instituye los lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación para lograr su unidad y coherencia, garantizando de esta manera la estabilidad y seguridad jurídica de nuestro país. Asimismo, dispone que los proyectos de Ley deben estar sustentados en la exposición de motivos, deben tener una denominación oficial que exprese su alcance integral e identificado con el número que se les asigne, entre otros.



- b. *El Reglamento de la Ley N°26889 aprobado mediante Decreto Supremo N°008-2006-JUS tiene por finalidad establecer los lineamientos de técnica normativa orientados a homogenizar los textos normativos y contribuir con la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica. Su aplicación es obligatoria por todas las entidades de la Administración Pública en la elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de decreto supremo y otros.*
- c. *Respecto de la revisión de su 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 ampara la iniciativa normativa. El sustento que se ha plasmado no es lo suficientemente relevante y no considera la regulación ya existente.*
- d. *En cuanto al análisis costo beneficio, no se ha analizado comparativamente los beneficios y costos de los efectos de la inserción de la norma legal en nuestro entramado normativo; se aprecia que la propuesta se implementa con los recursos de programas pertenecientes al Sector, tales como: el Programa Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades, afectando su operatividad y desviando los fondos que le han sido asignados.*
- e. *La inserción del presente Proyecto de Ley, tendría como impacto en la legislación nacional, la duplicidad de funciones con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, al cual se propone adscribir la SUNADUR.*

II. CONCLUSIÓN

Por los argumentos expuestos en la parte analítica del presente informe y sin perjuicio de lo señalado en el mismo, se concluye que si bien es importante regular las acciones fiscalizadoras del Sector en materia de Desarrollo Urbano, la propuesta contiene observaciones que hacen inviable técnica y legalmente el Proyecto de Ley N° 1163-2016/CR, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano.

(...) [El subrayado, es nuestro]

- 3.5 A través del Informe Técnico N° 055-2017-VIVIENDA/VMVU/PNC-UGEDEUS, ratificado mediante el Memorándum N° 2320-2017-VIVIENDA-VMVU-PNC, el Director Ejecutivo del Programa Nuestras Ciudades realiza observaciones al Proyecto de Ley, precisando que resulta necesario compatibilizar con las funciones del MVCS y de las entidades adscritas al sector:

(...)

2. ANALISIS

(...)

2.2 El Proyecto de Ley está dirigido a la creación de un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con la finalidad de proponer los instrumentos técnicos y normativos para ordenar los usos del suelo urbano y regular las condiciones para su transformación, supervisión y fiscalización de las funciones de cada sector en la que corresponde el ordenamiento territorial. La intervención es en el ámbito nacional, pudiendo según señalan establecer oficinas descentralizadas para el cumplimiento de los objetivos.

2.2 En la revisión efectuada, se aprecia en el Artículo 2 que la finalidad del Proyecto de Ley contiene funciones del MVCS establecidas en la Ley N 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS³ en aspectos como es la elaboración de instrumentos técnicos para la gestión urbana territorial; que en el caso de los Planes Urbanos y los Planes de



³ Reglamento aprobado por D.S. N° 010-2014-VIVIENDA

Acondicionamiento Territorial contiene propuestas de usos del suelo y la formulación de normas. De igual manera, están las funciones de los Gobiernos Locales especificadas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

2.3 De igual forma a lo señalado en el Artículo 2, cumplimiento de las funciones propias de cada sector en lo que corresponde al ordenamiento territorial, propone de alguna manera centralizar la labor, sin distinguir y diferenciar los niveles de la planificación urbana y del territorio, además que en la actualidad no está claro la competencia del ordenamiento territorial, dado que se ha precisado al MINAM en su Reglamento de Organización y Funciones⁴ el ordenamiento territorial ambiental. Por otro lado, de acuerdo a 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, en su Artículo 22, se restringió la asignación de usos en el plan de ordenamiento territorial, con lo cual no es posible contar con un ordenamiento y uso sostenible del territorio.

2.4 Con relación al Artículo 4, menciona las funciones de la SUNADUR clasificados en las siguientes materias: Investigación e Innovación; Normatividad; Supervisión y, Fiscalización y Sanción. De manera general, como se ha indicado hay funciones del MVCS, en lo propuesto como líneas de investigación, capacitación, asistencia técnica y la elaboración de normas, en el caso del Gobierno Local, en la elaboración de los instrumentos técnicos para la planificación urbana, capacitación, fiscalización, entre otros. También en cuanto a las funciones de la Superintendencia de Bienes Nacionales, se observa duplicidad al indicar como funciones de llevar un registro de la propiedad del Estado con aptitud urbana. En materia de fiscalización es de destacar que se proponga dar cumplimiento a las funciones en materia de planificación urbana e imponer las sanciones correspondientes.

2.5 Con relación a la propuesta en el Artículo 6, de conformar un Consejo Directivo para el SUNADUR, la conformación que proponen se deduce está relacionada al interés de compatibilizar e integrar las políticas de desarrollo urbano, vivienda, saneamiento ambiental y transporte, como se señala en las funciones de la entidad. Esta propuesta de un consejo intersectorial es similar a una anterior propuesta normativa del Sector de crear el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible. Por otro lado, en la exposición de motivos resaltan las funciones del desactivado Instituto de Desarrollo Urbano – INADUR, que resultan similares a las funciones para una propuesta de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo en la conformación del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible – INADUS.

2.6 En cuanto al Artículo 11, la calificación del SUNADUR como autoridad central se estima que contradice lo señalado al principio del proyecto de ley, en que proponen ser una entidad adscrita al Sector y no sólo con funciones complementarias. Se está señalando en el Artículo 11 además ser la autoridad central en la supervisión de la planificación de las ciudades. Debe ser revisada la compatibilidad de funciones y competencias con otras entidades en el quehacer de la planificación urbana y del territorio.

2.7 Finalmente, es pertinente mencionar el financiamiento que estima la propuesta normativa para el SUNADUR, en la segunda y tercera disposición transitoria especifica que el Programa de Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades - PNC serán incorporados al SUNADUR y sus recursos presupuestales correspondientes. Sobre lo señalado, en el caso del PNC si bien es cierto el diseño del programa presupuestal 0109 en sus actividades y productos, permite la elaboración de instrumentos técnicos para la gestión urbana territorial y acciones de capacitación a los Gobiernos Locales; entre otros, forma parte de las competencias del PNC que en conjunto fueron sustentadas porque se encuentran enlazadas y de manera secuencial, a través de las funciones de las Unidades de: Gestión del Desarrollo Urbano Sostenible, Riesgo de Desastres y de Inversiones del Desarrollo Urbanos Sostenible. Por otro lado, La Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo a través de la asistencia técnica también elabora instrumentos para



⁴ Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM

la gestión urbana territorial, por lo cual se realizan las coordinaciones necesarias en la priorización de las ciudades a intervenir.

2.9 Es también de señalar, que parte de la implementación de los Programas Presupuestales es la articulación territorial, el cual permite que los Gobiernos Locales puedan a través de las cadenas presupuestales programar acciones, como lo vienen haciendo para poder financiar como es el caso la elaboración de los instrumentos para la Planificación Urbana.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 Ante lo expuesto, se encuentra que el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, "Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano - SUNADUR" no se encuentra conforme, debe ser revisado en cuanto al nivel de planificación urbana y del territorio que se desea legislar; así mismo, precisar la propuesta normativa al mencionar el Ordenamiento Territorial, el cual se ocupa de un ámbito superior en la planificación y tiene actualmente restricciones para proponer usos del suelo.

3.2 De manera similar, la propuesta normativa debe ser revisada de manera de compatibilizar con las funciones y competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y, de las entidades adscritas al Sector. También corresponde sea evaluada la propuesta del financiamiento del SUNADUR al proponer sean incluidos Programas Presupuestales del Sector cuyas acciones responden al diseño del programa.
(...) [El subrayado, es nuestro]

3.6 Mediante el Informe N° 0084-2017-SBN-DNR del 17 de julio de 2017, remitido a través del Oficio N° 0823-2017/SBN, el Director de Normas y Registro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, emite opinión favorable sobre el artículo 4 del Proyecto de Ley, relacionado con su ámbito de competencia:

(...)

3. ANALISIS

3.1 Conforme se ha indicado en el numeral 1.1 del presente informe, el Proyecto propone crear la SUNADUR como un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al MVCS, responsable de proponer los instrumentos técnicos y normativos para ordenar el uso del suelo urbano y las condiciones para su transformación y conservación, así como, la supervisión del cumplimiento de funciones de los sectores en lo relativo al ordenamiento territorial.

3.2 En la Exposición de Motivos del Proyecto se señala que se pretende la creación de la SUNADUR para garantizar que los procesos de planificación urbana cumplan con establecer el modelo de ciudad deseado, coordinando los esfuerzos públicos y privados, adaptándose a las nuevas circunstancias y mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos, así como, establecer mecanismos de fiscalización para sancionar el incumplimiento de las normas de planificación. Se señala que es de vital importancia el desarrollo de una planificación urbana a fin de lograr un crecimiento ordenado de las ciudades, generando una adecuada atención de la demanda de infraestructura y servicios. También se indica que es importante para evitar un inadecuado uso del suelo, lo cual se agrava con la ocurrencia de eventos extremos como los desastres naturales. Sin embargo, se agrega que, en la actualidad, la responsabilidad de la planificación urbana se encuentra repartida entre los 3 niveles de gobierno; nacional, regional y local, lo cual requiere la estrecha coordinación entre éstos, que no existe. Por tanto, citando a un informe que elaboró el Grupo Propuesta Ciudadana, se precisa que se carece de un marco legal integrado, que establezca definiciones, principios y una articulación del gobierno nacional con los subnacionales. En suma, se concluye, se carece de una estrategia nacional de ordenamiento territorial y sobretodo, de una instancia responsable del planeamiento estratégico desde la desactivación del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) y posteriormente con la desregulación de la planificación estatal en la



Constitución Política, ya que el Centro Nacional de Planeamiento estratégico (CEPLAN) no ha solucionado el problema, por carecer de poder efectivo para orientar el desarrollo urbano.

- 3.3 Ahora bien, respecto a la viabilidad del Proyecto, corresponde analizar únicamente sus disposiciones que versan sobre los bienes del Estado -regulados por las normas del SNBE-, las cuales están contenidas en los literales a) y d) del numeral 4.3 de su art. 4. Téngase presente que, del texto del Proyecto y de su exposición de motivos, se colige que éste versa sobre la planificación urbana y de la creación de una entidad competente para su regulación, implementación y supervisión a las demás entidades.
- 3.4 En el literal a) del numeral 4.3 del art. 4 del Proyecto se pretende establecer, como una función del SUNADUR en materia de supervisión, el establecimiento de mecanismos de control para el ejercicio del derecho a la propiedad. Sobre el particular debe advertirse que el art. 70⁵ de la Constitución Política dispone que el derecho de propiedad es inviolable y se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley.
- 3.5 Por su parte, el art. 923⁶ del Código Civil dispone que la propiedad debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley. Cabe precisar que este cuerpo normativo admite restricciones al derecho de propiedad establecidas de manera legal y convencional (artículos 925 y 926⁷ respectivamente).
- 3.6 En virtud de lo indicado en los numerales precedentes, cualquier mecanismo de control al derecho de propiedad que se quiera imponer debe ser observando el marco constitucional y legal que ampara dicho derecho.
- 3.7 De otro lado, en relación al literal d) del numeral 4.3 del art. 4 del Proyecto, que regula, como otra función del SUNADUR en materia de supervisión, la generación de un registro de terrenos de propiedad del Estado con aptitud urbana para el desarrollo de proyectos de vivienda social, debe tenerse presente que, el art. 22⁸ de la Ley N°

⁵ Artículo 70.- Inviolabilidad del derecho de propiedad

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

⁶ Artículo 923.- Noción de propiedad

La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.

⁷ Artículo 925.- Restricciones legales

Las restricciones legales de la propiedad establecidas por causa de necesidad y utilidad públicas o de interés social no pueden modificarse ni suprimirse por acto jurídico.

Artículo 926.- Restricciones convencionales

Las restricciones de la propiedad establecidas por pacto para que surtan efecto respecto a terceros, deben inscribirse en el registro respectivo.

⁸ Artículo 22.- Sobre el inventario de terrenos estatales para fines de vivienda

Encárgase al Sistema de Información Nacional de Bienes de Propiedad Estatal - SINABIP a cargo de la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) el inventario de los terrenos estatales destinados para fines de vivienda, dispuesto en el artículo 198 del Decreto Supremo N° 154-2001-EF



28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, publicada el 17.03.06, ha creado el inventario de los terrenos estatales destinados para fines de vivienda a cargo del Sistema de Información Nacional de Bienes de Propiedad Estatal - SINABIP, administrado por la SBN. Al respecto, debe tenerse presente que el SINABIP es un registro administrativo de todos los bienes estatales, administrado por la SBN según lo dispuesto por el literal e) del numeral 14.1 de la Ley N° 29151 y el art. 19^o de su Reglamento, aprobado por DS N° 007-2008-VIVIENDA, independientemente del uso o finalidad que se le asigne. En tal sentido, a fin de operativizar el citado inventario de terrenos estatales para fines de vivienda como parte del SINABIP, se requiere que el MVCS, en su calidad de ente rector en materia de vivienda, califique la aptitud para vivienda de los terrenos, luego de lo cual la SBN procede a su registro en dicho inventario.

- 3.8 De acuerdo a lo indicado en el numeral anterior, se propone el siguiente texto para la modificación del art. 22 de la Ley N° 28687:

"Artículo 22.- Sobre el inventario de terrenos estatales para fines de vivienda

Encárgase al Sistema de Información Nacional de Bienes de Propiedad Estatal - SINABIP a cargo de la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) según lo dispuesto en el literal e) del numeral 14.1 del artículo 14 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, el inventario de los terrenos estatales destinados para fines de vivienda, para cuyo efecto, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento califica la aptitud para vivienda de dichos terrenos."

- 3.9 En virtud de lo expuesto, en los aspectos vinculados al SNBE, el Proyecto resulta viable con las observaciones que se indican en los numerales 3.6 a 3.8 del presente informe.

4. CONCLUSIONES

- 4.1 El Proyecto bajo comentario propone crear la SUNADUR como un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al MVCS, responsable de proponer los instrumentos técnicos y normativos para ordenar el uso del suelo urbano y las condiciones para su transformación y conservación, así como, la supervisión del cumplimiento de funciones de los sectores en lo relativo al ordenamiento territorial.
- 4.2 En relación a los aspectos vinculados al Sistema Nacional de Bienes Estatales, el Proyecto resulta viable con las observaciones indicadas en los numerales 3.6 a 3.8 del presente informe.

(...) [El subrayado, es nuestro]

⁹ Artículo 14.- Funciones y atribuciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales

14.1 Son funciones y atribuciones exclusivas de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, las siguientes:

(...)

e) Administrar el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales - SINABIP como un registro único obligatorio con la información que, de manera obligatoria, deben remitir todas las entidades públicas, respecto de los bienes estatales

¹⁰ Artículo 19.- Del Registro Único Obligatorio

El SINABIP es un registro administrativo de carácter único y obligatorio de los bienes estatales de dominio público y privado en sus diferentes niveles de gobierno, el cual ofrece información sistematizada, completa, oportuna y actualizada al SNBE para una adecuada gestión mobiliaria e inmobiliaria. La SBN organiza y conduce el SINABIP.



- 3.7 Mediante el Informe Legal N° 009-2017/VMVU/PGSU-VACG del 20 de julio de 2017, remitido y ratificado a través del Informe N° 50-2017/VIVIENDA/VMVU/PGSU, el Director Ejecutivo del Programa Generación de Suelo Urbano – PGSU, manifiesta estar de acuerdo con las opiniones vertidas en los Informes Técnico Legales N° 098-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz y N° 099-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz, así como efectúa algunas observaciones:

(...)

II. ANÁLISIS:

- 2.1 *El proyecto de Ley, tiene por objeto la creación de la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – 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*
- 2.2 *Por otro lado, la propuesta normativa describe como su finalidad, proponer los instrumentos técnicos y normativos necesarios para ordenar el uso del suelo urbano y regular las condiciones para la transformación o conservación, así como la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las funciones propias de cada sector en lo corresponde al ordenamiento territorial, asigna las funciones de la SUNADUR. Asimismo, se regula la organización, el régimen sancionador, la nulidad de los actos administrativos que contravengan la ley, el régimen económico y laboral, tres (03) disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.*
- 2.3 *Que, mediante los Informes N° 259-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU y N° 260-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU de fecha 28 de junio de 2017, emitido la Dirección General de Políticas y Regulación de Vivienda y Urbanismo, que al despacho del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, los Informes Técnicos Legales N° 098-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-Lpg-Vmz y 099-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-Lpg-Vmz, respectivamente, se emite opinión técnica especializada sobre el Proyecto de Ley N°1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR, la misma que comparto en su totalidad, haciendo las siguientes precisiones:*
- a) *En referencia al artículo 6° del Proyecto de Ley N°1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR, que establece que el Consejo Directivo de la SUNADUR, se conforma de un superintendente quien preside, representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Colegio de Arquitectos del Perú, Colegio de Ingenieros del Perú, Asociación de Municipalidades del Perú y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; sin embargo se ha omitido considerar en el Consejo Directivo, al Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Cultura y al Ministerio de Energía y Minas (Ingemmet), instituciones que se encuentran directamente vinculadas al territorio y a la información territorial.*
- b) *En lo que respecta al artículo 10° del Proyecto de Ley N°1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR, que regula la nulidad, considero que resulta innecesario esta disposición, toda vez que las nulidades de los actos administrativos que contravienen la Ley y la constitución, ya se encuentra debidamente regulados en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.*
- c) *Finalmente, en referencia a la segunda disposición transitoria del proyecto, que dispone la incorporación a la SUNADUR del Programa Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades, nos encontramos en desacuerdo, toda vez que el Programa Generación de Suelo Urbano, se ésta encaminado a convertirse en un Organismo Público Descentralizado de derecho privado, convirtiéndose en una Unidad Ejecutora.*



III. CONCLUSIÓN

En atención a lo señalado en los puntos precedentes, se concluye que en líneas generales comparto las opiniones vertidas en los Informes Técnicos Legales N° 098-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-Lpg-Vmz y 099-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-Lpg-Vmz, con las siguientes consideraciones:

- a) Que, se debe incorporar al artículo 5° del proyecto, la participación del Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Cultura y el Ministerio de Energía y Minas, por cuanto están vinculadas al territorio.
 - b) Que, resulta inoficioso el artículo 10° del proyecto, toda vez que ya se encuentra regulado las nulidades administrativas en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
 - c) Que, me encuentro en desacuerdo con la incorporación del Programa de Generación de Suelo Urbano a la SUNADUR, por cuanto esto afectaría el proceso de conversión en un Organismo Público Descentralizado, de derecho privado, con autonomía funcional y económica, que permita articular con los actores privados para la ejecución de proyectos de vivienda social.
- (...) [El subrayado, es nuestro]

3.8 Mediante el Informe N° 416-2017/VIVENDA/OGPP del 14 de agosto de 2017, remitido y ratificado mediante el Memorándum N° 1430-2017/MIVIENDA-OGPP, la Directora de la Oficina de Planeamiento y Modernización de la OGPP emite opinión desfavorable respecto del Proyecto de Ley. Las observaciones son las siguientes:

(...)

- 2.4. Del análisis técnico se advierte que la entidad propuesta resulta inviable dado que duplica su marco de acción con el que ya cumple un órgano de línea del propio MVCS, como es la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo — DGPRVU, dado que dicho órgano tiene por funciones:
 - a) Proponer, difundir y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, en el marco de sus competencias, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, de conformidad con la normatividad vigente;
 - b) Proponer o aprobar y difundir las normas, planes, reglamentos, lineamientos, directivas, procedimientos, metodologías, mecanismos y estándares, entre otros, de alcance nacional en las materias de vivienda, urbanismo y ordenamiento e integración de los centros poblados en el marco de las políticas y normas que se vinculen;
 - c) Normar y dictar lineamientos para el ordenamiento e integración de los centros poblados urbanos y rurales, así como los procesos de conurbación, expansión urbana, creación y reasentamiento de centros poblados, de manera coordinada, articulada y cooperante con los sectores vinculantes y los gobiernos regionales y locales;
 - d) Aprobar o proponer normas, lineamientos, directivas y procedimientos de alcance nacional, en la determinación de aranceles y asistir técnicamente en su aplicación;
 - e) Conducir y supervisar la formulación de los valores arancelarios y supervisar su aplicación en la valorización oficial de terrenos urbanos y rústicos de todo el país;
- 2.5. Asimismo, esta Dirección General tiene como Unidad Orgánica a la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, la cual tiene por funciones:
 - a) Elaborar la política nacional y sectorial en materia de urbanismo y desarrollo urbano, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno, en coordinación con los órganos del Ministerio, sus organismos públicos y entidades adscritas y cuando corresponda con aquellas entidades vinculadas a la materia, en concordancia con la normatividad vigente;



- b) *Elaborar y difundir normas, reglamentos, planes, lineamientos, metodologías, directivas y procedimientos, entre otros, de alcance nacional, referidos al manejo de suelo urbano y urbanizable, expansión urbana, espacios libres, imagen, paisaje urbano, renovación urbana, gestión del riesgo en el desarrollo urbano y otros en el ámbito de su competencia y en armonía con la normatividad vigente;*
- c) *Organizar, fomentar, desarrollar y sistematizar la información sobre urbanismo y desarrollo urbano, en coordinación con las entidades vinculadas a esta materia;*
- d) *Asesorar, brindar asistencia técnica y capacitación a entidades públicas y privadas, así como difundir las normas, estudios o documentos de competencia de la Dirección, propiciando su conocimiento y aplicación;*
- e) *Elaborar lineamientos de política y el plan nacional de desarrollo urbano, en concordancia con la normatividad vigente;*
- f) *Elaborar normas, lineamientos, directivas y procedimientos de alcance nacional, referidos a la infraestructura de movilidad en el ámbito urbano y rural;*
- g) *Elaborar normas, lineamientos, directivas y procedimientos de alcance nacional, para desarrollar el proceso de determinación de aranceles y valorización de terrenos urbanos y rústicos a nivel nacional;*
- h) *Elaborar los lineamientos y normas para la generación de la información catastral, en el marco de su competencia;*
- i) *Formular y promover normas para la dotación de equipamiento e infraestructura urbana;*
- j) *Elaborar y proponer normas que promuevan la recuperación de espacios urbanos sub estándar, subutilizados o en proceso de deterioro;*
- k) *Desarrollar acciones de apoyo, capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales en la implementación de las políticas y aplicación de las normas en materia de urbanismo y desarrollo urbano;*
- l) *Desarrollar mecanismos de coordinación, articulación y cooperación para la promoción de las asociaciones público-privadas en materia de urbanismo y desarrollo urbano;*
- m) *Opinar sobre las iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos que sometan a su consideración;*
- n) *Elaborar normas técnicas en materia de urbanismo y desarrollo urbano, de alcance nacional, en coordinación con los actores involucrados y en armonía con la normatividad vigente;*
- o) *Organizar, fomentar, desarrollar y sistematizar la información sobre urbanismo y desarrollo urbano en el observatorio urbano, en coordinación con las entidades vinculadas a esta materia;*
- p) *Desarrollar acciones de supervisión a la implementación de las políticas y cumplimiento de las normas de urbanismo y desarrollo urbano; y,*
- q) *Las demás funciones que le encargue el Director(a) General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo o aquellas que le sean dadas por normatividad expresa.*



2.6. De esta forma se observa que la propuesta contraviene lo establecido en el artículo 6 inciso b) de la Ley 27658, donde se señala que entre los criterios de diseño y estructura de la Administración Pública las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes. Así resulta evidente que la propuesta no contribuye a fortalecer el rol rector del Ministerio en las materias de su competencia, sino que reduce su marco de acción en pro de la creación de un organismo que lo fragmentaría o duplicaría conforme a las competencias descritas en el numeral 2.1, especialmente en lo referente a urbanismo, desarrollo urbano y generación de suelos.

2.7. Adicionalmente, se debe destacar que cualquier propuesta de creación de organismos a nivel del Poder Ejecutivo, son competencia exclusiva de este poder, conforme se establece en el segundo párrafo del artículo VI de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, donde se señala que el Poder Ejecutivo (LOPE) ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas. Por tanto esto resulta de aplicación a lo establecido en el artículo 28 y 29 de la misma norma en lo referente a la constitución de Organismos Públicos', en consecuencia, esto pone de manifiesto que el referido proyecto, también resulta incongruente, toda vez que no ha sido formulado por este ministerio, sino que parte de una iniciativa inconsulta que se

hace desde otro poder del Estado que no se encuentra facultado para actuar sobre la materia.

- 2.8. De otro lado, resulta pertinente observar que en el marco de lo establecido en el Decreto Supremo N° 032-2002-PCM, Reglamento de la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, para la creación de organismos públicos se requiere de la opinión técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, misma que ha sido formulada mediante Informe N° 014-2017-PCM-SGP-SSAP/AYRC, en el cual se concluye que el proyecto de Ley presentado debe ser declarado no viable en razón de contravenir la LOPE, además de no cumplir con el mandato constitucional al contravenir el artículo 79 de la Constitución, y que la propuesta regula temas que son de competencia de este Ministerio.
- 2.9. Ello ha sido ratificado por la Oficina General de Asesoría jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, que mediante el Informe N° 839-2017- PCM/OGAJ, señala que la propuesta resulta jurídicamente no viable, además de considerarse que colisiona con la Ley 30519, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2017, así como con la Ley 27658, Ley marco de la Modernización de la Gestión del Estado.
- 2.10 Finalmente, se requiere considerar lo señalado por la propia Secretaria de Gestión Pública de la PCM, en cuanto a que la propuesta formulada en el Congreso de la República, contraviene el artículo 79 de la Constitución ya que este poder del Estado no tiene potestad para generar iniciativas de gasto.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 3.1. *Por lo expuesto, esta Oficina no emite opinión favorable, en el ámbito de su competencia funcional, respecto al proyecto de Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano, SUNADUR, y se recomienda su derivación a la Oficina General de Asesoría Jurídica para que emita la opinión legal correspondiente.*

(...) [El subrayado, es nuestro]

III.4 DE LA OPINIÓN LEGAL

- 3.9 El Proyecto de Ley cuenta con cinco (05) capítulos, catorce (14) artículos, tres (03) disposiciones transitorias y dos (02) disposiciones finales, conforme se detalla a continuación, cada uno con sus respectivas sumillas:

- *Capítulo I: Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR)*
 - *Artículo 1: Creación.*
 - *Artículo 2: Finalidad.*
 - *Artículo 3: Ámbito de Competencia.*
 - *Artículo 4: Funciones Generales de SUNADUR.*
- *Capítulo II: Organización de la SUNADUR.*
 - *Artículo 5: Estructura Orgánica.*
 - *Artículo 6: Consejo Directivo.*
 - *Artículo 7: Causales de vacancia.*
 - *Artículo 8: Superintendente de la SUNADUR*
- *Capítulo III: Régimen Sancionador*
 - *Artículo 9: Infracciones y sanciones.*
 - *Artículo 10: De la nulidad*
- *Capítulo IV: Articulación y Coordinación*
 - *Artículo 11: Carácter de la autoridad central.*



- *Artículo 12: Mecanismos de articulación y coordinación*
- *Capítulo V : Régimen Económico y Laboral*
 - *Artículo 13: Régimen Laboral*
 - *Artículo 14: Recursos del SUNADUR*
- *Disposiciones Transitorias*
 - *Primera: Implementación progresiva*
 - *Segunda: De los Programas*
 - *Tercera: Financiamiento*
- *Disposiciones Finales:*
 - *Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP*
 - *Vigencia de la Norma.*

3.10 A continuación se consolida las opiniones emitidas por los órganos internos y organismos adscritos al sector Vivienda (DGPRVU, PNC, SBN, PGSU y OGPP) sobre las diversas disposiciones del Proyecto de Ley, las cuales se muestran en el siguiente cuadro, separados según sus respectivos capítulos, a fin de identificar con claridad tales comentarios y observaciones:

CAPITULOS	COMENTARIOS / OBSERVACIONES	AREA MVCS
CAP.I: Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR)	<p>"El artículo 1 de la propuesta de Ley ... debe adecuarse a la legislación aplicable, referida a la creación de organismos públicos en el aparato estatal, de conformidad con la Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado – Ley N° 27658 y su reglamento, así como encuadrarse dentro de los lineamientos de Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2013-PCM. En este sentido, se requiere de la opinión de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM ..."</p> <p>"El artículo 2 está referido a la finalidad del SUNADUR, y señala que es el órgano responsable de proponer los instrumentos técnicos 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.</p> <p>Esta propuesta confunde la función de una Superintendencia con un sistema funcional, comprendido en la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual a través de su artículo 45 establece que los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas y varias entidades del Estado."</p> <p>" ... las normativas en desarrollo urbano a nivel nacional son una prerrogativa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que la realiza a través de sus órganos de línea; sin embargo los gobiernos locales, tienen competencia para emitir instrumentos técnicos normativos por cuanto son los responsables de la formulación de los planes de desarrollo urbano y de los planes de acondicionamiento territorial."</p>	DGPRVU



	<p><i>"Cabe precisar que la planificación urbana es competencia de los gobiernos locales de acuerdo a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece que son las municipalidades las instancias competentes en la elaboración de los planes urbanos.</i></p> <p><i>El artículo 9, numeral 1 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS ha previsto como función exclusiva, desarrollar y aprobar tecnologías, metodologías o mecanismos que sean necesarios para el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, en el ámbito de su competencia."</i></p> <p><i>"En materia de normatividad: es una función compartida, por lo que no es factible centralizarla en una Superintendencia, de conformidad con el artículo 10, numeral 2 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS, que establece como función compartida el 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."</i></p> <p><i>"En el artículo 5 ...</i></p> <p><i>Al respecto, la propuesta debería contemplar que la Superintendencia cuente con un órgano consultivo, al tratarse de una materia especializada de carácter intersectorial e intergubernamental como es el caso del desarrollo urbano; además no se aprecia en la propuesta un órgano de control en la estructura propuesta."</i></p> <p><i>"El artículo 6 ...</i></p> <p><i>No se ha justificado en la conformación del SUNADUR el motivo por el que se convoca ciertos ministerios y otros no; en todo caso amerita una justificación en la exposición de motivos."</i></p> <hr/> <p><i>"... corresponde analizar únicamente sus disposiciones que versan sobre los bienes del Estado -regulados por las normas del SNBE-, las cuales están contenidas en los literales a) y d) del numeral 4.3 de su art. 4 (...)</i></p> <p><i>3.1 En el literal a) del numeral 4.3 del art. 4 del Proyecto se pretende establecer, como una función del SUNADUR en materia de supervisión, el establecimiento de mecanismos de control para el ejercicio del derecho a la propiedad. Sobre el particular debe advertirse que el art. 70 de la Constitución Política dispone que el derecho de propiedad es inviolable y se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley.</i></p> <p><i>3.2 Por su parte, el art. 923 del Código Civil dispone que la propiedad debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley. Cabe precisar que este cuerpo normativo admite restricciones al derecho de propiedad establecidas de manera legal y convencional (artículos 925 y 926, respectivamente).</i></p> <p><i>3.3 En virtud de lo indicado en los numerales precedentes, cualquier mecanismo de control al derecho de propiedad que se quiera imponer debe ser</i></p>	<p>SBN</p>
--	---	------------



observando el marco constitucional y legal que ampara dicho derecho."

De otro lado, en relación al literal d) del numeral 4.3 del art. 4 del Proyecto, que regula, como otra función del SUNADUR en materia de supervisión, la generación de un registro de terrenos de propiedad del Estado con aptitud urbana para el desarrollo de proyectos de vivienda social, debe tenerse presente que, el art. 22 de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, publicada el 17.03.06, ha creado el inventario de los terrenos estatales destinados para fines de vivienda a cargo del Sistema de Información Nacional de Bienes de Propiedad Estatal - SINABIP, administrado por la SBN."

"... se observa que la propuesta contraviene lo establecido en el artículo 6 inciso b) de la Ley 27658, donde se señala que entre los criterios de diseño y estructura de la Administración Pública las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes. Así resulta evidente que la propuesta no contribuye a fortalecer el rol rector del Ministerio en las materias de su competencia, sino que reduce su marco de acción en pro de la creación de un organismo que lo fragmentaría o duplicaría conforme a las competencias descritas en el numeral 2.1, especialmente en lo referente a urbanismo, desarrollo urbano y generación de suelos.
2.7. Adicionalmente, se debe destacar que cualquier propuesta de creación de organismos a nivel del Poder Ejecutivo, son competencia exclusiva de este poder, conforme se establece en el segundo párrafo del artículo VI de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas. Por tanto esto resulta de aplicación a lo establecido en el artículo 28 y 29 de la misma norma en lo referente a la constitución de Organismos Públicos, en consecuencia, esto pone de manifiesto que el referido proyecto, también resulta incongruente, toda vez que no ha sido formulado por este ministerio ..."

"Finalmente, se requiere considerar lo señalado por la propia Secretaría de Gestión Pública de la PCM, en cuanto a que la propuesta formulada en el Congreso de la República, contraviene el artículo 79 de la Constitución ya que este poder del Estado no tiene potestad para generar iniciativas de gasto."

"Con relación al Artículo 4, menciona las funciones de la SUNADUR clasificados en las siguientes materias: Investigación e Innovación; Normatividad; Supervisión y, Fiscalización y Sanción. De manera general, como se ha indicado hay funciones del MVCS, en lo propuesto como líneas de investigación, capacitación, asistencia técnica y la elaboración de normas; en el caso del Gobierno Local, en la elaboración de los instrumentos técnicos para la planificación urbana, capacitación, fiscalización, entre otros. También en

OGPP

PNC



	<p>cuanto a las funciones de la Superintendencia de Bienes Nacionales, se observa duplicidad al indicar como funciones de llevar un registro de la propiedad del Estado con aptitud urbana"</p>	
<p>CAP.II: Organización de la SUNADUR.</p>	<p>"Se propone que en caso de vacancia de un miembro del Consejo Directivo, el sector al cual está adscrito designa su reemplazante a fin de completar el periodo. Asimismo, la fórmula legal propone que un miembro del Consejo pueda ser designado por un periodo adicional." (Art. 7).</p>	DGPRVU
	<p>"... En referencia al artículo 6° del Proyecto de Ley N°1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR, que establece que el Consejo Directivo de la SUNADUR, (...); sin embargo se ha omitido considerar en el Consejo Directivo, al Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Cultura y al Ministerio de Energía y Minas (Ingemmet), instituciones que se encuentran directamente vinculadas al territorio y a la información territorial."</p>	PGSU
	<p>"Con relación a la propuesta en el Artículo 6, de conformar un Consejo Directivo para el SUNADUR, la conformación que proponen se deduce está relacionada al interés de compatibilizar e integrar las políticas de desarrollo urbano, vivienda, saneamiento ambiental y transporte, como se señala en las funciones de la entidad. Esta propuesta de un consejo intersectorial es similar a una anterior propuesta normativa del Sector de crear el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible. Por otro lado, en la exposición de motivos resaltan las funciones del desactivado Instituto de Desarrollo Urbano – INADUR, que resultan similares a las funciones para una propuesta de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo en la conformación del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible – INADUS.</p>	PNC
<p>CAP.III: Régimen Sancionador</p>	<p>"El artículo 9 se refiere a las infracciones y sanciones .. El literal a) debe ser más específico, pues el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible establece los procedimientos para la elaboración de los planes de desarrollo urbano. A su vez, debe precisarse el término "infringir", que está referido a la vulneración o trasgresión por acción, debiendo especificarse la infracción y no generalizar. Cabe señalar que en el caso de omisión se utiliza el término inobservancia de la normativa." Con respecto al literal b) el destino de los recursos públicos esta normado y su transgresión es un delito previsto en el artículo 398 del Código Penal bajo la figura de Malversación. (...) En cuanto al literal c) debe precisarse la infracción, toda vez que el suelo una vez incorporado como suelo urbano puede utilizarse para las actividades urbanas que se necesiten, bajo los parámetros del Reglamento de Zonificación y el Índice de usos de actividades urbanas. El literal d) no corresponde a una calificación del hecho infractor. Al respecto, la graduación de la gravedad de</p>	DGPRVU



		<p>las infracciones está en relación a la sanción pecuniaria para el funcionario responsable. La suspensión y destitución de los funcionarios infractores, tampoco ha sido justificado en la exposición de motivos."</p> <p>"El artículo 10 propone la nulidad de los actos que contravengan la normatividad de planificación, debiendo para ello aplicarse los procedimiento de nulidad establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N°27444."</p> <p>"... En lo que respecta al artículo 10° del Proyecto de Ley N°1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR, que regula la nulidad, considero que resulta innecesario esta disposición, toda vez que las nulidades de los actos administrativos que contravienen la Ley y la constitución, ya se encuentra debidamente regulados en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General ..."</p>	PGSU
CAP. IV: Articulación y Coordinación	y	<p>"El artículo 11 propone que el SUNADUR sea la autoridad central de la supervisión de la planificación de las ciudades en nuestro país, en razón de lo cual dicta las normas y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del sector vivienda. La planificación urbana es una función compartida en el entendido que el Sector norma las políticas sectoriales en materia de planificación a nivel nacional, debiendo asegurarse su cumplimiento; en ese sentido, no se ha justificado que en el Sector, la misma función que es ejercida por el MVCS sea ejercida por el SUNADUR."</p> <p>"El artículo 12 propone que el SUNADUR establezca mecanismos de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental para la ejecución de sus funciones y celebrar convenios interinstitucionales de asistencia técnica, cooperación y colaboración continua. Esta propuesta se superpone con las funciones del MVCS sobre articulación y cooperación interinstitucional prevista en la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS."</p> <p>"En cuanto al Artículo 11, la calificación del SUNADUR como autoridad central se estima que contradice lo señalado al principio del proyecto de ley, en que proponen ser una entidad adscrita al Sector y no sólo con funciones complementarias. Se está señalando en el Artículo 11 además ser la autoridad central en la supervisión de la planificación de las ciudades. Debe ser revisada la compatibilidad de funciones y competencias con otras entidades en el quehacer de la planificación urbana y del territorio."</p>	DGPRVU PNC
CAP. V: Régimen Económico y Laboral	y	<p>"El artículo no especifica que ingresos son los que resultan de sus operaciones; en todo caso debe precisarse si guardan relación con las multas a funcionarios."</p>	DGPRVU
Disposiciones Transitorias		<p>"La primera disposición transitoria establece que el MVCS apruebe un plan de implementación progresiva para el funcionamiento de la SUNADUR, lo cual no es</p>	DGPRVU



	<p>viable, por cuanto desde su creación la entidad debe ser operativa."</p> <p>"... los programas mencionados responden a las políticas sectoriales del MVCS y están adscritos al sector, no correspondiendo su incorporación a un Organismo Técnico Especializado, desde el punto de vista de la gestión pública. A su vez, dicha incorporación no ha sido sustentada en la exposición de motivos."</p> <p>"Respecto del financiamiento, se propone que la implementación de la SUNADUR sea financiado con cargo a los recursos presupuestarios transferidos de los Programas de Generación de Suelo Urbano y Nuestras Ciudades, lo que supone afectar y desviar los presupuestos destinados a otros fines. En ese sentido la propuesta no es viable, ameritando en este aspecto, el pronunciamiento de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MVCS".</p> <hr/> <p>"... en desacuerdo con la incorporación del Programa de Generación de Suelo Urbano a la SUNADUR, por cuanto esto afectaría el proceso de conversión en un Organismo Público Descentralizado, de derecho privado, con autonomía funcional y económica, que permita articular con los actores privados para la ejecución de proyectos de vivienda social"</p> <hr/> <p>"... es pertinente mencionar el financiamiento que estima la propuesta normativa para el SUNADUR, en la segunda y tercera disposición transitoria específica que el Programa de Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades - PNC serán incorporados al SUNADUR y sus recursos presupuestales correspondientes. Sobre lo señalado, en el caso del PNC si bien es cierto el diseño del programa presupuestal 0109 en sus actividades y productos, permite la elaboración de instrumentos técnicos para la gestión urbana territorial y acciones de capacitación a los Gobiernos Locales; entre otros, forma parte de las competencias del PNC que en conjunto fueron sustentadas porque se encuentran enlazadas y de manera secuencial, a través de las funciones de las Unidades de: Gestión del Desarrollo Urbano Sostenible, Riesgo de Desastres y de Inversiones del Desarrollo Urbanos Sostenible</p>	<p>PGSU</p> <p>PNC</p>
<p>Disposiciones Finales</p>		
<p>Anotaciones adicionales</p>	<p>"... Respecto de la revisión de su 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 ampara la iniciativa normativa. El sustento que se ha plasmado no es lo suficientemente relevante y no considera la regulación ya existente.</p> <p>18.4. En cuanto al análisis costo beneficio, no se ha analizado comparativamente los beneficios y costos de los efectos de la inserción de la norma legal en nuestro entramado normativo; se aprecia que la propuesta se implementa con los recursos de programas pertenecientes al Sector, tales como: el Programa Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras</p>	<p>DGPRVU</p>



	<p><i>Ciudades, afectando su operatividad y desviando los fondos que le han sido asignados.</i></p> <p><i>f. La inserción del presente Proyecto de Ley, tendría como impacto en la legislación nacional, la duplicidad de funciones con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, al cual se propone adscribir la SUNADUR."</i></p> <hr/> <p><i>"De acuerdo a lo indicado en el numeral anterior, se propone el siguiente texto para la modificación del art. 22 de la Ley N° 28687:</i></p> <p><i>"Artículo 22.- Sobre el inventario de terrenos estatales para fines de vivienda</i> <i>Encárgase al Sistema de Información Nacional de Bienes de Propiedad Estatal - SINABIP a cargo de la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) según lo dispuesto en el literal e) del numeral 14.1 del artículo 14 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, el inventario de los terrenos estatales destinados para fines de vivienda, para cuyo efecto, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento califica la aptitud para vivienda de dichos terrenos."</i></p>	<p>SBN</p>
--	--	------------

3.11 De lo antes señalado, se aprecia que las opiniones técnicas citadas, concluyen en observaciones y comentarios de lo propuesto en los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, y las disposiciones complementarias del Proyecto de Ley. En resumen, tales observaciones se refieren a que la propuesta legislativa no se adecúa a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; duplica funciones con entidades existentes; no toma en cuenta las funciones compartidas sobre ordenamiento y desarrollo urbano; no cuenta con un sustento claro la conformación del Consejo Directivo, no se adecua a las normas y principios del procedimiento sancionador, entre otros; las cuales comparte esta Oficina General. La conclusión final de tales opiniones, salvo el extremo referido a la SBN, es que el Proyecto de Ley resulta inviable o no conforme.



3.12 Siguiendo la línea de las observaciones, cabe enfatizar que el Proyecto de Ley impacta negativamente en la legislación existente, toda vez que no concuerda con las disposiciones de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en cuanto la creación de la SUNADUR supone duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes, así como se pretende crear un organismo público sin contar con la iniciativa del Poder Ejecutivo, respectivamente.

3.13 En efecto, el inciso b) del artículo 6 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes:

"Artículo 6.- Criterios de diseño y estructura de la Administración Pública
 El diseño y estructura de la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos, se rigen por los siguientes criterios:

a. Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos, debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas.

b. Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.

(...)" [El subrayado, es nuestro]

- 3.14 Por su parte, el artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, establece que para la creación de organismos públicos se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, para lo cual es necesario que los proyectos normativos estableciendo la creación de alguna de tales entidades, deberán ser remitidos a dicha Secretaría de Gestión Pública:

"Artículo 3.- Propuesta de creación de entidades del Sector Público.

En el proceso para la creación de ministerios así como de entidades instituciones, organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública.

Los proyectos normativos estableciendo la creación de alguna de las entidades mencionadas, deberán ser remitidos a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; adjuntando los siguientes documentos:

a) Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad. En este documento se deberá establecer con precisión la necesidad de la acción estatal, el interés relevante a satisfacer, así como la justificación constitucional y legal.

b) Análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado. En este documento se deberá identificar a las entidades que realizan funciones o actividades similares o, que persiguen fines iguales o semejantes. Asimismo, se deberá establecer específicamente la razón que explica la existencia de la nueva entidad, frente a las otras ya existentes en el sector público.

c) Análisis del costo-beneficio elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas. En este documento se deben establecer y comparar los costos y beneficios que se generarían al Estado, la ciudadanía y la sociedad en general, como consecuencia de la existencia de la entidad. Asimismo, se deberá establecer con detalle, la fuente de financiamiento que dará cobertura a la entidad materia de creación.

La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública emitirá opinión dentro de los 15 días hábiles. Este plazo se computará desde la fecha de cumplimiento en la presentación de toda la documentación requerida en el presente artículo.

(...)" [El subrayado, es nuestro]

- 3.15 De otro lado, el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que la creación y disolución de los Organismos Públicos Ejecutores y Especializados se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. Lo cual a su vez, requiere se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 29 de dicha ley. Tales artículos literalmente señalan:

"Artículo 28.- Naturaleza

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:

1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.



2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Artículo 29.- Requisitos para la creación de Organismos Públicos

Para la creación de los Organismos Públicos, debe cumplirse con los siguientes requisitos:

1. Los establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

2. La aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector."

[El subrayado, es nuestro]


- 3.16 Asimismo, el Proyecto de Ley trae consigo aspectos que tienen un impacto económico, pues conforme a lo advertido en el punto 2.8 del Informe N° 416-2017/VIVENDA/OGPP de la OGPP, la iniciativa legislativa podría comprometer el uso de recursos públicos y con ello contravenir lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú. Dicho artículo dispone:

"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

En cualquier otro caso, las leyes de indole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país." [El resaltado, es nuestro].



Al respecto, cabe citar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. N° 0004-29916-AI/TC, en la que se ha sostenido lo siguiente: "La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, **encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto,** según dispone el artículo 79 de la Carta Magna..." [El resaltado, es nuestro].

En efecto, este artículo busca evitar que los congresistas introduzcan gastos movidos por requerimientos de política electoral, pues, como señala el constitucionalista Bernal Ballesteros¹¹, antes de la Constitución del 1979 existía en el presupuesto un acápite denominado iniciativas parlamentarias en el cual se colocaban partidas de gasto para el financiamiento de obras que los

¹¹ "La Constitución de 1993. Análisis Comparado", Quinta Edición, Editora Rao S.R.L. Año 1999, Pág. 400.

congresistas deseaban hacer en sus circunscripciones. Sin embargo, anota, que la experiencia fue mala, pues no había proyecto orgánico de presupuesto que soportara esta manera de planificar el egreso, por lo que nace esta disposición desde la Constitución del 1979. Dicho autor concluye señalando: *"La medida es a todas luces de elemental orden y prudencia"*.

- 3.17 En ese sentido, por las consideraciones antes expuestas, el Proyecto de Ley tiene un conjunto de observaciones de fondo, tal como se cita en el punto 3.10 y se desarrolla en los siguientes puntos del presente informe, teniendo un impacto negativo al no concordar, principalmente, con las disposiciones de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el artículo 79 de la Constitución Política, por lo que resulta inviable su aprobación.

DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA EN EL PROYECTO DE LEY

- 3.18 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.

- 3.19 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.

- 3.20 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, la misma que debe tenerse en cuenta de manera referencial. Al respecto señala lo siguiente:

- 3.21 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".

3.22 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".

2.23 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."



3.24 De la revisión de la norma en comentario así como de su Exposición de Motivos, se advierte que la misma no cumple en sentido estricto con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Reglamento, por cuanto, no se han cuantificado los costos y beneficios, en términos cuantitativos y cualitativos, así como, no se ha cumplido con precisar la necesidad de la norma, que debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

Por otro lado, sobre el artículo 4, en el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, únicamente se limita a señalar que no colisiona con el ordenamiento jurídico, ya que legislan aspectos organizativos necesarios para una adecuada planificación urbana, ello pese a que impactan en un conjunto de normas legales.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, desde el punto de vista legal esta Oficina General concluye que el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, "Ley que crea la Superintendencia de Desarrollo Urbano (SUNADUR)", presenta un conjunto de observaciones, conforme a las opiniones técnicas citadas en el punto 3.10 del presente informe, así como por su impacto negativo en la legislación existente, al contravenir las disposiciones de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del

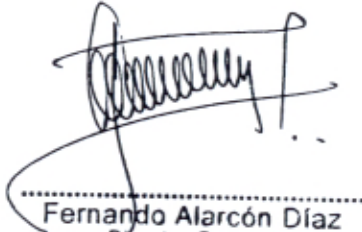
Estado, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, por lo que resulta inviable su aprobación.

Atentamente,



DEMETRIO ROJAS GARCIA
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.



.....
Fernando Alarcón Díaz
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Gabinete de Asesores

31

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURÍDICA	
22 AGO. 2017	N: 10
Firma:	Hora: _____
Recibido: _____	

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MEMORÁNDUM N° 23/ - 2017/VIVIENDA/GA

A : FERNANDO ALARCÓN DÍAZ
Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica

De : EDUARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ
Jefe del Gabinete de Asesores de la Alta Dirección

Asunto : Revisión y reformulación de informes

Referencia : Opinión de Proyecto de Ley N° 1229/2016-CR
(H.T N° 90409-2017)
Opinión de Proyecto de Ley N° 1423/2016-CR
(H.T N° 96415-2017)
Opinión de Proyecto de Ley N° 1163/2017-CR
(H.T N° 76342-2017)

Fecha : San Isidro, 22 AGO. 2017

Es grato dirigirme a usted para saludarle cordialmente, y al mismo solicitarle una revisión sobre los informes legales de los proyectos de ley de la referencia, por las siguientes consideraciones:

➤ Sobre el Proyecto de Ley N° 1229/2016-CR

El Informe N° 1242-2017-VIVIENDA-OGAJ sustenta su análisis en la ficha elaborada por la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, así como en lo establecido en 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*; y por lo dispuesto en la Ley N° 29158 *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*.

Sobre dicha base procede a emitir opinión desfavorable del Proyecto de Ley N° 1229/2016-CR indicando que la normativa vigente establece de forma expresa que la ordenación territorial se desarrolla a través de una política nacional emitida por el Poder Ejecutivo.

Al respecto corresponde indicar que, el objeto del Proyecto de Ley N° 1229 no busca establecer ni desarrollar una política de ordenamiento territorial —claro está que la normativa vigente faculta exclusivamente al Poder Ejecutivo a dicha labor— sino el generar el mandato legal para que se cree una comisión especial encargada de la redacción del proyecto de ley sobre ordenamiento territorial del Perú.

Ahora bien, el Proyecto de Ley N° 1229 dispone la conformación de la comisión especial cuya presidencia la ostentaría PCM, señala además una propuesta de integrantes; y, se establece como plazo máximo de vigencia de la Comisión el de 90 días calendario.

266



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Cabe indicar que si bien los elementos constitutivos de la comisión propuesta se asemejan a los que establece la Ley N° 29158 *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* para la creación de una comisión multisectorial temporal como facultad del Poder Ejecutivo, estas tienen diferente fuerza legal.

Así pues, de la revisión de la propuesta legislativas y de la normatividad vigente se advierte que no existe impedimento o contravención legal para que el Congreso pueda proponer y aprobar comisiones especiales. Por lo que resulta necesario revisar y reformular las opiniones alcanzadas.

➤ Sobre el Proyecto de Ley N° 1279/2016-CR

El Informe N° 1279-2017-VIVIENDA-OGAJ sustenta su análisis en el informe elaborado por la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, así como en lo establecido en 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*; y por lo dispuesto en la Ley N° 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*.

Sobre dicha base procede a emitir opinión desfavorable del Proyecto de Ley N° 1279/2016-CR indicando que la normativa vigente establece de forma expresa que la ordenación territorial se desarrolla a través de una política nacional emitida por el Poder Ejecutivo.

Al respecto, como en el caso anterior, el objeto del Proyecto de Ley N° 1279 no busca establecer ni desarrollar una política de ordenamiento territorial —competencia exclusiva del Poder Ejecutivo— sino generar un marco normativo que regule el ordenamiento territorial, potestad que tiene el Congreso de la República como ente legislador por antonomasia, y que no se encuentra condicionada a la existencia de una política nacional emitida por el Poder Ejecutivo.

Cabe indicar que el Informe de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano contiene mayores elementos de análisis que no han sido considerados en el informe legal, como el aspecto de facultar a determinado sector a la reglamentación o como lo vinculado al impacto que tendría la norma de ser aprobada sobre la Ley N° 27972 *Ley Orgánica de Municipalidades*.

Por lo que nuevamente, como en el caso anterior, resulta necesario revisar y reformular la opinión legal alcanzada.

➤ Sobre el Proyecto de Ley N° 1163/2017-CR

El Informe N° 1276-2017-VIVIENDA-OGAJ sustenta su análisis en informes elaborados por la Dirección General de Políticas y Regulación de Vivienda y Urbanismo; Superintendencia Nacional de Bienes Estatales; Oficina General de Planeamiento y Presupuesto; Programa Nacional Nuestras Ciudades y del Programa Generación de Suelo Urbano.

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 35 y 36 de la Ley N° 29158.



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Sobre dicha base procede a emitir opinión del Proyecto de Ley N° 1276/2016-CR indicando que es inviable su aprobación por las observaciones planteadas en las opiniones técnicas.


Al respecto, corresponde indicar que, si bien el informe emitido por la OGAJ contiene un análisis de la normativa vigente y del impacto que la creación de la Sunatur ocasionaría al Estado como, por ejemplo, el apartarse de lo dispuesto en la Ley N° 27658 *Ley Marco de Modernización del Estado* y en la Ley N° 29158 *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*—lo que podría implicar una excepción tácita de dichas leyes—, dicho análisis no desarrolla observaciones al tema de fondo sino más bien se limita a un análisis de carácter formal, puesto que una Ley aprobada por el Congreso del Congreso puede modificar otra ley.

Por el contrario, podría cuestionarse y observarse el proyecto por el impacto que tendría al crear o incrementar el gasto público y objetar su pertinencia considerando que el artículo 79 de la Constitución dispone expresamente que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su propio presupuesto, sin embargo, el informe no realiza un análisis del impacto económico de la creación del Sunatur ni de la restricción constitucional anteriormente indicada.

Por las consideraciones señaladas resulta necesario analizar y replantear la opinión legal alcanzada.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



Eduardo Martín González Chávez
Jefe del Gabinete de Asesores
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

C.C: Secretaría General

264



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Programa Generación
de Suelo Urbano

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento
P.G.S.U.

N° Res. Hora:
CONTROL DOCUMENTARIO

INFORME LEGAL N° 009-2017/VMVU/PGSU-VACG

A: **ING. JIM CELESTINO CHINCHON MORILLO**
Director Ejecutivo
Programa Generación de Suelo Urbano

Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley N°1163-2016/CR
Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano –
SUNADUR.

Ref: a) Hoja de Tramite N° 0076342-2017
b) Hoja de Tramite N° 0081961-2017
c) Informe N° 259-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
d) Informe N° 259-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

Fecha: Miraflores, 20 de julio de 2017

Me dirijo a usted, en relación a los literales a), b), c) y d) de la referencia, mediante el cual se solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N°1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR. Sobre el particular:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 El Programa Generación de Suelo Urbano -PGSU, fue creado mediante Decreto Supremo N° 003-2012-VIVIENDA, bajo el ámbito del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), con la finalidad, de contribuir a atender la demanda de suelo urbano con fines de vivienda social, servicios complementarios de infraestructura y de equipamiento, mediante la promoción de acciones de recuperación y/o transformación urbana y desarrollo de proyectos de producción de nuevo suelo urbano.
- 1.2 De acuerdo al art. 4° de dicho Decreto Supremo, el PGSU está a cargo de un Director Ejecutivo, designado mediante Resolución Ministerial del MVCS, cuyas funciones se establecen en su Manual de Operaciones, aprobado por Resolución Ministerial N° 207-2013-VIVIENDA de fecha 21 de agosto del 2013.
- 1.3 Mediante el Informe N° 259-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU de fecha 28 de junio de 2017, la Dirección General de Políticas y Regulación de Vivienda y Urbanismo, remite al despacho del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, el Informe Técnico Legal N° 098-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-Lpg-Vmz, respecto al Proyecto de Ley N°1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR.
- 1.4 Mediante el Informe N° 260-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU de fecha 28 de junio de 2017, la Dirección General de Políticas y Regulación de Vivienda y Urbanismo, remite al despacho del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, el Informe Técnico Legal N° 099-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-Lpg-Vmz, respecto al Proyecto de Ley N°1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR.

**II. ANÁLISIS:**

- 2.1 El proyecto de Ley, tiene por objeto la creación de la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – 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
- 2.2 Por otro lado, la propuesta normativa describe como su finalidad, proponer los instrumentos técnicos y normativos necesarios para ordenar el uso del suelo urbano y regular las condiciones para la transformación o conservación, así como la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las funciones propias de cada sector en lo corresponde al ordenamiento territorial, asigna las funciones de la SUNADUR. Asimismo, se regula la organización, el régimen sancionador, la nulidad de los actos administrativos que contravengan la ley, el régimen económico y laboral, tres (03) disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.
- 2.3 Que, mediante los Informes N° 259-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU y N° 260-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU de fecha 28 de junio de 2017, emitido la Dirección General de Políticas y Regulación de Vivienda y Urbanismo, que al despacho del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, los Informes Técnicos Legales N° 098-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-Lpg-Vmz y 099-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-Lpg-Vmz, respectivamente, se emite opinión técnica especializada sobre el Proyecto de Ley N° 1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR, la misma que comparto en su totalidad, haciendo las siguientes precisiones:
- a) En referencia al artículo 6° del Proyecto de Ley N° 1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR, que establece que el Consejo Directivo de la SUNADUR, se conforma de un superintendente quien preside, representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Colegio de Arquitectos del Perú, Colegio de Ingenieros del Perú, Asociación de Municipalidades del Perú y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; sin embargo se ha omitido considerar en el Consejo Directivo, al Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Cultura y al Ministerio de Energía y Minas (Ingemmet), instituciones que se encuentran directamente vinculadas al territorio y a la información territorial.
 - b) En lo que respecta al artículo 10° del Proyecto de Ley N° 1163-2016/CR, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – SUNADUR, que regula la nulidad, considero que resulta innecesario esta disposición, toda vez que las nulidades de los actos administrativos que contravienen la Ley y la constitución, ya se encuentra debidamente regulados en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
 - c) Finalmente, en referencia a la segunda disposición transitoria del proyecto, que dispone la incorporación a la SUNADUR del Programa Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades, nos encontramos en desacuerdo, toda vez que el Programa Generación de Suelo Urbano, se ésta encaminado a convertirse en un Organismo Público Descentralizado de derecho privado, convirtiéndose en una Unidad Ejecutora.



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Programa Generación
de Suelo Urbano

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

III. CONCLUSIÓN

En atención a lo señalado en los puntos precedentes, se concluye que en líneas generales comparto las opiniones vertidas en los Informes Técnicos Legales N° 098-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-Lpg-Vmz y 099-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-Lpg-Vmz, con las siguientes consideraciones:

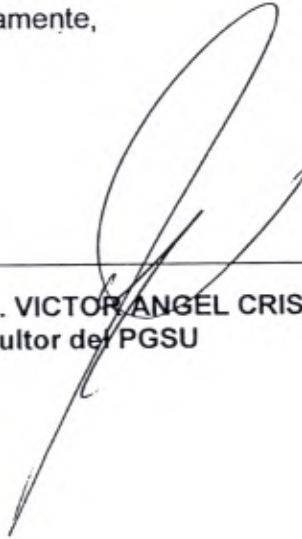
- a) Que, se debe incorporar al artículo 5° del proyecto, la participación del Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Cultura y el Ministerio de Energía y Minas, por cuanto están vinculadas al territorio.
- b) Que, resulta inoficioso el artículo 10° del proyecto, toda vez que ya se encuentra regulado las nulidades administrativas en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
- c) Que, me encuentro en desacuerdo con la incorporación del Programa de Generación de Suelo Urbano a la SUNADUR, por cuanto esto afectaría el proceso de conversión en un Organismo Público Descentralizado, de derecho privado, con autonomía funcional y económica, que permita articular con los actores privados para la ejecución de proyectos de vivienda social.

IV. RECOMENDACIÓN

Se sugiere remitir el presente informe al despacho del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, para su conocimiento y fines pertinentes, para tal efecto adjunto proyecto de informe.

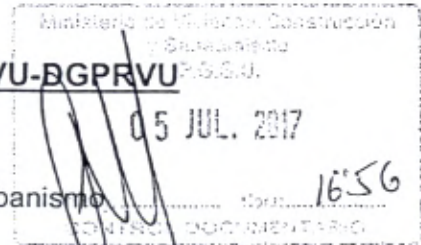
Es todo cuanto informo a usted, para los fines que estime conveniente.

Atentamente,



Abog. VICTOR ANGEL CRISOLOGO GALVAN
Consultor del PGSU

INFORME N° 259 -2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU



A : CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

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

REFERENCIA : Oficio N° 1128-2016-2017/CVC-CR (HT N° 76342-2017)

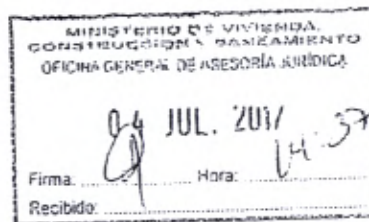
FECHA : Lima, 28 JUN. 2017

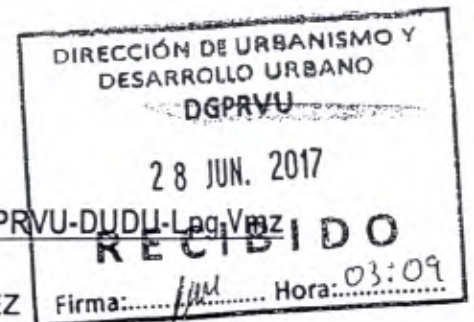
Mediante el documento de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción, remite el proyecto de Ley N° 1163-2016-2017/CVC-CR Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano.

Esta Dirección General ha evaluado el Proyecto de Ley N° 1353/2016-CR, a través del Informe Técnico Legal N° 98-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DUDU-Ipg-vmz, el cual hago mío, concluyéndose que si bien es importante regular las acciones fiscalizadoras del Sector en materia de Desarrollo Urbano, la propuesta contiene observaciones que la hacen inviable técnica y legalmente.

Atentamente,

MANUEL P. FERNANDINI CAPURRO
Director General
Dirección General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo





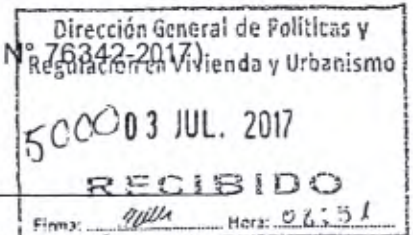
INFORME TÉCNICO LEGAL N°098-2017-VIVIENDA/VMVU- DGPRVU-DUDU-Lpg.Vmz

A : Arq. VIRGINIA MARZAL SANCHEZ
Directora de Urbanismo y Desarrollo Urbano

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1163-2016/CR, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano.

REFERENCIA : Oficio N° 1128-2016-2017/CVC-CR (HT N° 76342-2017)

FECHA : 28 de Junio de 2017



Por medio de la presente nos dirigimos a usted con el fin de emitir opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 1163-2016-2017/CVC-CR:

I. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado
- Decreto Supremo N°010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Decreto Supremo N°022-2016 –VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.
- Decreto Supremo N°004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
- Decreto Supremo N°030-2002- PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

II. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 1128-2016-2017/CVC-CR, de fecha 08.05.2017, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción, remite el proyecto de Ley N° 1163-2016-2017/CVC-CR Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano.

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

1. El proyecto de Ley N° 1163-2016-2017/CVC-CR Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano contiene cinco (05) capítulos, catorce (14) artículos, tres (03) Disposiciones Transitorias y dos (02) Disposiciones Finales, de acuerdo a la siguiente estructura:

- Capítulo I: Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR)
 - Artículo 1: Creación.
 - Artículo 2: Finalidad.
 - Artículo 3: Ámbito de Competencia.
 - Artículo 4: Funciones Generales de SUNADUR.

- Capítulo II: Organización de la SUNADUR.
 - Artículo 5: Estructura Orgánica.
 - Artículo 6: Consejo Directivo.
 - Artículo 7: Causales de vacancia.
 - Artículo 8: Superintendente de la SUNADUR

- Capítulo III: Régimen Sancionador
 - Artículo 9: Infracciones y sanciones.
 - Artículo 10: De la nulidad

- Capítulo IV: Articulación y Coordinación
 - Artículo 11: Carácter de la autoridad central.
 - Articulación 12: Mecanismos de articulación y coordinación

- Capítulo V : Régimen Económico y Laboral
 - Artículo 13: Régimen Laboral
 - Artículo 14: Recursos del SUNADUR

- Disposiciones Transitorias
 - Primera: Implementación progresiva
 - Segunda: De los Programas
 - Tercera: Financiamiento

- Disposiciones Finales:
 - Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP
 - Vigencia de la Norma.

2. El Artículo 1 de la propuesta de Ley tiene como objeto la creación de la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano-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.

La propuesta normativa debe adecuarse a la legislación aplicable, referida a la creación de organismos públicos en el aparato estatal, de conformidad con la Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado – Ley N°27658 y su reglamento, así como encuadrarse dentro de los lineamientos de Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2013-PCM. En este sentido, se requiere de la opinión de la Secretaria de Gestión Pública de la PCM y en interno de la Oficina General de Presupuesto y Planificación.

24

Cabe precisar que la denominación actual de la legislación urbanística es el desarrollo urbano sostenible, que es un nuevo enfoque del desarrollo de ciudades, cuya definición se encuentra contenida en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Decreto Supremo N°022-2016-VIVIENDA), en su artículo 4, numeral 7 de acuerdo al siguiente texto: Es el proceso de transformación política y técnica de los centros poblados urbanos y rurales, así como de sus áreas de influencia, para brindar un ambiente saludable a sus habitantes, ser atractivos cultural y físicamente, con actividades económicas eficientes, ser gobernables y competitivos, aplicando la gestión de riesgo de desastres y con pleno respeto al medio ambiente y la cultura, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades”.

3. El artículo 2 está referido a la finalidad del SUNADUR, y señala que es el órgano responsable de proponer los instrumentos técnicos 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.

Esta propuesta confunde la función de una Superintendencia con un sistema funcional, comprendido en la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual a través de su artículo 45 establece que los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas y varias entidades del Estado.

El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema.

Cabe precisar que el desarrollo urbano si bien es cierto es una de las materias de competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, también constituye una competencia compartida que se tiene con los gobiernos sub nacionales; en ese sentido, se trata de la adecuada articulación de las políticas sectoriales, regionales y locales en la materia en tanto no se apruebe la política nacional que obligue a generar el sistema funcional respectivo.

Asimismo, las normativas en desarrollo urbano a nivel nacional son una prerrogativa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que la realiza a través de sus órganos de línea; sin embargo los gobiernos locales, tienen competencia para emitir instrumentos técnicos normativos por cuanto son los responsables de la formulación de los planes de desarrollo urbano y de los planes de acondicionamiento territorial.

Por otro lado, la mención al ordenamiento territorial debe precisarse y justificarse toda vez que la legislación urbanística nacional hace referencia al acondicionamiento territorial para efectos urbanísticos, concibiendo al planeamiento a través de un tratamiento integral.

Además debe tenerse presente lo previsto en el 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, que define el ordenamiento territorial bajo el siguiente texto:

"Artículo 22. Ordenamiento territorial

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".

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso.

4. El artículo 3 está referido al ámbito de competencia, señalando que la SUNADUR ejerce funciones en el ámbito nacional, pudiendo establecer oficinas descentralizadas para el mejor cumplimiento de sus objetivos. Al respecto tendría que evaluarse la previsión presupuestal correspondiente.

El artículo 4 contempla las funciones generales de las SUNADUR en cuatro materias:

- 4.1 En materia de investigación e innovación: las funciones propuestas ya las viene desempeñando el MVCS a través de sus órganos de línea.

Cabe precisar que la planificación urbana es competencia de los gobiernos locales de acuerdo a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece que son las municipalidades las instancias competentes en la elaboración de los planes urbanos.

El artículo 9, numeral 1 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS ha previsto como **función exclusiva**, desarrollar y aprobar tecnologías, metodologías o mecanismos que sean necesarios para el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, en el ámbito de su competencia.

- 4.2. En materia de normatividad: es **una función compartida**, por lo que no es factible centralizarla en una Superintendencia, de conformidad con el artículo 10, numeral 2 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS, que establece como **función compartida** el 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.

- 4.3. En materia de supervisión: ésta función no puede interferir de manera limitante con el ejercicio del derecho de propiedad, toda vez que el ejercicio de la propiedad de

acuerdo a nuestra legislación se realiza respetando el desarrollo urbano y el bien común.

- 4.4. En materia de fiscalización y sanción: si bien es cierto que la Ley de Organización y Funciones del MVCS prevee la facultad sancionadora, ésta no se encuentra implementada.

Cabe señalar que el artículo 6, numeral 3 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, dispone que es una **competencia exclusiva** del MVCS, establecer normas y lineamientos para la fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia.

- 5. El artículo 5 establece la estructura del SUNADUR dividido en tres niveles.
 - La Alta Dirección comprendida por el Consejo Directivo y el Superintendente
 - Los órganos de administración interna
 - Los órganos de línea

Al respecto, la propuesta debería contemplar que la Superintendencia cuente con un órgano consultivo, al tratarse de una materia especializada de carácter intersectorial e intergubernamental como es el caso del desarrollo urbano; además no se aprecia en la propuesta un órgano de control en la estructura propuesta.

- 6. El artículo 6 establece la composición del SUNADUR, planteando su conformación de la siguiente manera:
 - El Superintendente quien lo preside
 - Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas
 - Un representante del Ministerio del Ambiente
 - Un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones
 - Un representante del Colegio de Arquitectos del Perú
 - Un representante del Colegio de Ingenieros del Perú
 - Un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú
 - Un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

No se ha justificado en la conformación del SUNADUR el motivo por el que se convoca ciertos ministerios y otros no; en todo caso amerita una justificación en la exposición de motivos.

- 7. El artículo 7 se refiere a las causales de vacancia de los miembros del Consejo Directivo, proponiéndose para ello las siguientes razones:
 - a) Fallecimiento
 - b) Incapacidad Permanente
 - c) Renuncia aceptada
 - d) Impedimento legal sobreviniente a la designación
 - e) Remoción por falta grave en el ejercicio de la función
 - f) Inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas o cinco no consecutivas al Consejo Directivo en el periodo de seis meses salvo licencia autorizada.

Se propone que en caso de vacancia de un miembro del Consejo Directivo, el sector al cual está adscrito designa su reemplazante a fin de completar el periodo. Asimismo, la fórmula legal propone que un miembro del Consejo pueda ser designado por un periodo adicional.

Al respecto, considerando que el periodo propuesto en el artículo 8 es de tres (3) años, se debe justificar el motivo por el que se dispone de una designación para un periodo adicional de la misma duración, más aún porque este superaría el mandato presidencial de cinco (5) años. En ese sentido, se observa la propuesta al no encontrarse debidamente justificada en la exposición de motivos.

8. El artículo 8 establece el mecanismo de designación del Superintendente, a través de una Resolución Suprema por un plazo de tres (3) años, pudiendo ser renovado por un periodo igual, con lo cual, al igual que en el artículo 7, se superaría el mandato presidencial, de cinco (5) años. En ese sentido se observa la propuesta al no encontrarse debidamente justificada.
9. El artículo 9 se refiere a las infracciones y sanciones, señalándose que constituyen infracciones pasibles de sanción por acción u omisión las siguientes:
 - a) Que se infrinjan las normas sobre planificación urbana
 - b) El inadecuado uso de los recursos públicos destinados a planes y programas de planificación urbana
 - c) Permitir el uso indiscriminado del suelo urbano
 - d) Las infracciones serán clasificadas como leves, graves y muy graves

El literal a) debe ser más específico, pues el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible establece los procedimientos para la elaboración de los planes de desarrollo urbano. A su vez, debe precisarse el término "infringir", que está referido a la vulneración o trasgresión por acción, debiendo especificarse la infracción y no generalizar. Cabe señalar que en el caso de omisión se utiliza el término inobservancia de la normativa.

Con respecto al literal b) el destino de los recursos públicos esta normado y su transgresión es un delito previsto en el artículo 398 del Código Penal bajo la figura de Malversación.

**Artículo 389. Malversación*

El funcionario o servidor público que da al dinero o bienes que administra una aplicación definitiva diferente de aquella a los que están destinados, afectando el servicio o la función encomendada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa".

En cuanto al literal c) debe precisarse la infracción, toda vez que el suelo una vez incorporado como suelo urbano puede utilizarse para las actividades urbanas que se necesiten, bajo los parámetros del Reglamento de Zonificación y el Índice de usos de actividades urbanas.

El literal d) no corresponde a una calificación del hecho infractor. Al respecto, la graduación de la gravedad de las infracciones está en relación a la sanción pecuniaria para el funcionario responsable.

La suspensión y destitución de los funcionarios infractores, tampoco ha sido justificado en la exposición de motivos.

10. El artículo 10 propone la nulidad de los actos que contravengan la normatividad de planificación, debiendo para ello aplicarse los procedimientos de nulidad establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N°27444.

Los planes de desarrollo urbano y los planes de acondicionamiento territorial son aprobados a través de ordenanzas que tienen rango de ley; la suspensión de sus efectos se realiza a través de acciones de amparo, debiendo observarse el mecanismo legal idóneo para su cuestionamiento.

11. El artículo 11 propone que el SUNADUR sea la autoridad central de la supervisión de la planificación de las ciudades en nuestro país, en razón de lo cual dicta las normas y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del sector vivienda. La planificación urbana es una función compartida en el entendido que el Sector norma las políticas sectoriales en materia de planificación a nivel nacional, debiendo asegurarse su cumplimiento; en ese sentido, no se ha justificado que en el Sector, la misma función que es ejercida por el MVCS sea ejercida por el SUNADUR.

La propuesta impacta en la Ley N°29158, Ley de Organización y Funciones del MVCS, que no ha sido debidamente sustentado en la exposición de motivos.

12. El artículo 12 propone que el SUNADUR establezca mecanismos de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental para la ejecución de sus funciones y celebrar convenios interinstitucionales de asistencia técnica, cooperación y colaboración continua. Esta propuesta se superpone con las funciones del MVCS sobre articulación y cooperación interinstitucional prevista en la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS.

13. El artículo 13 establece el régimen laboral de sus servidores bajo la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil, no habiendo observación al respecto.

14. El artículo 14 establece como recursos del SUNADUR, los siguientes:

- a) Los montos que le asignen en la Ley de Presupuesto del sector Público de cada año fiscal
- b) Los provenientes de donaciones y cooperación técnica internacional reembolsables
- c) Los ingresos propios que se generen como resultado de sus operaciones
- d) Los provenientes de convenios celebrados con instituciones nacionales o extranjeras.

El artículo no especifica que ingresos son los que resultan de sus operaciones; en todo caso debe precisarse si guardan relación con las multas a funcionarios.

15. La primera disposición transitoria establece que el MVCS apruebe un plan de implementación progresiva para el funcionamiento de la SUNADUR, lo cual no es viable, por cuanto desde su creación la entidad debe ser operativa.
16. La segunda disposición transitoria establece que el Programa Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades sean incorporados a la SUNADUR.

Al respecto, los programas mencionados responden a las políticas sectoriales del MVCS y están adscritos al sector, no correspondiendo su incorporación a un Organismo Técnico Especializado, desde el punto de vista de la gestión pública. A su vez, dicha incorporación no ha sido sustentada en la exposición de motivos.

17. Respecto del financiamiento, se propone que la implementación de la SUNADUR sea financiado con cargo a los recursos presupuestarios transferidos de los Programas de Generación de Suelo Urbano y Nuestras Ciudades, lo que supone afectar y desviar los presupuestos destinados a otros fines. En ese sentido la propuesta no es viable, ameritando en este aspecto, el pronunciamiento de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MVCS.
18. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:
 - 18.1. La Ley N°26889 instituye los lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación para lograr su unidad y coherencia, garantizando de esta manera la estabilidad y seguridad jurídica de nuestro país. Asimismo, dispone que los proyectos de Ley deben estar sustentados en la exposición de motivos, deben tener una denominación oficial que exprese su alcance integral e identificado con el número que se les asigne, entre otros.
 - 18.2. El Reglamento de la Ley N°26889 aprobado mediante Decreto Supremo N°008-2006-JUS tiene por finalidad establecer los lineamientos de técnica normativa orientados a homogenizar los textos normativos y contribuir con la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica. Su aplicación es obligatoria por todas las entidades de la Administración Pública en la elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de decreto supremo y otros.
 - 18.3. Respecto de la revisión de su 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 ampara la iniciativa normativa. El sustento que se ha plasmado no es lo suficientemente relevante y no considera la regulación ya existente.

18.4. En cuanto al análisis costo beneficio, no se ha analizado comparativamente los beneficios y costos de los efectos de la inserción de la norma legal en nuestro entramado normativo; se aprecia que la propuesta se implementa con los recursos de programas pertenecientes al Sector, tales como: el Programa Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades, afectando su operatividad y desviando los fondos que le han sido asignados.

18.5. La inserción del presente Proyecto de Ley, tendría como impacto en la legislación nacional, la duplicidad de funciones con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, al cual se propone adscribir la SUNADUR.

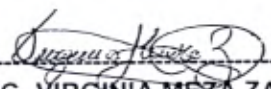
IV. CONCLUSIÓN

Por los argumentos expuestos en la parte analítica del presente informe y sin perjuicio de lo señalado en el mismo, se concluye que si bien es importante regular las acciones fiscalizadoras del Sector en materia de Desarrollo Urbano, la propuesta contiene observaciones que hacen inviable técnica y legalmente el Proyecto de Ley N° 1163-2016/CR, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano.

Atentamente



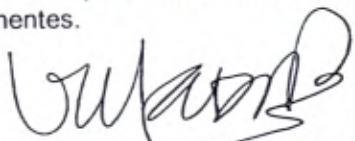
ARQ. LUIS PONCE GAMBINI
Coordinador Técnico



ABOG. VIRGINIA MEZA ZAMBRANO
Abogada

Sr. MANUEL PABLO FERNANDINI CAPURRO
Director General de Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

El que suscribe hace suyo el contenido del presente informe y lo deriva a su Despacho para su conocimiento y fines pertinentes.



MARÍA VIRGINIA MARZAL SÁNCHEZ
Directora de Urbanismo y
Desarrollo Urbano

Lima, 25 de abril de 2017.

Oficio N° 1128-2016-2017/CVC- CR

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO
SECRETARIA GENERAL
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo
08 MAYO 2017 3
N° 76342
Hora: Por:
RECIBIDO
SEDE SAN ISIDRO

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

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted y solicitar la opinión del Despacho a su cargo en relación con el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, que propone "Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano", que corresponde a la autoría del congresista Miguel Román Valdivia con el respaldo del Grupo Parlamentario "Acción Popular".

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para expresarle los testimonios de mi estima personal.

Atentamente,

MARISA GLAVE REMY
Presidenta
Comisión de Vivienda y Construcción

MINISTERIO DE VIVIENDA
CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO
Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo
- 9 MAYO 2017
RECIBIDO
Hora: 14:45 Firma:

MGR/ovd

cc. Jefe del Gabinete de Asesores

MINISTERIO DE VIVIENDA
CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO
SECRETARIA GENERAL
08 MAYO 2017
RECIBIDO
Reg. N°: Hora: 11:00 Firma:

Dirección General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo
2886 09 MAYO 2017
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:00

234

INFORME N° 260 -2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

A : **CECILIA LECAROS VÉRTIZ**
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

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

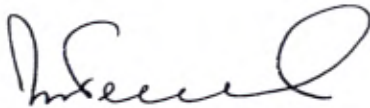
REFERENCIA : Oficio N° 1699-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(HT N° 81961-2017)

FECHA : Lima, 28 JUN. 2017

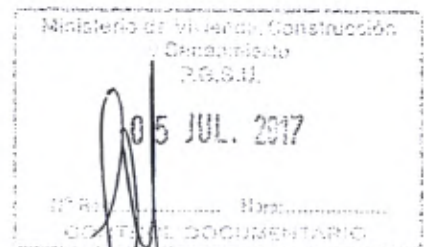
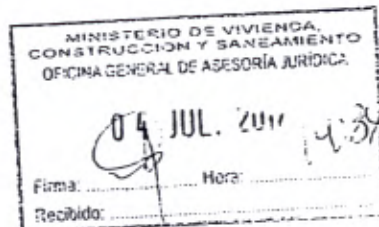
Mediante el documento de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, remite el proyecto de Ley N° 1163-2016-2017/CVC-CR Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano.

Esta Dirección General ha evaluado el Proyecto de Ley N°1353/2016-CR, a través del Informe Técnico Legal N° 99-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DUDU-lpg-vmz, el cual hago mío, concluyéndose que si bien es importante regular las acciones fiscalizadoras del Sector en materia de Desarrollo Urbano, la propuesta contiene observaciones que la hacen inviable técnica y legalmente.

Atentamente,



MANUEL P. FERNANDINI CAPURRO
Director General
Dirección General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo



499803 JUL. 2017

RECIBIDO

Horz: 08:51

INFORME TÉCNICO LEGAL N°099-2017-VIVIENDA/VMVU- DGPRVU-DUDDU-Lpg-Vmz

A : **Arq. VIRGINIA MARZAL SANCHEZ**
Directora de Urbanismo y Desarrollo Urbano

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1163-2016/CR, Ley que crea la
Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano

REFERENCIA : Oficio N° 1699-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(HT N° 81961-2017)

FECHA : 28 de Junio de 2017

DE URBANISMO Y
DESARROLLO URBANO
DGPRVU
28 JUN. 2017
RECIBIDO
Firma: Hora: 03:09

Por medio de la presente nos dirigimos a usted con el fin de emitir opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 1699-2016-2017/CDRGLMGE-CR.

I. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado
- Decreto Supremo N°010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Decreto Supremo N°022-2016 –VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.
- Decreto Supremo N°004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
- Decreto Supremo N°030-2002- PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

II. ANTECEDENTE

Mediante Oficio N°1699-2016-2017/CDRGLMGE-CR, de fecha 16.05.2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, remite el proyecto de Ley N° 1163-2016-2017/CVC-CR Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano.

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

1. El proyecto de Ley N° 1163-2016-2017/CVC-CR Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano contiene cinco (05) capítulos, catorce (14) artículos, tres (03) Disposiciones Transitorias y dos (02) Disposiciones Finales, de acuerdo a la siguiente estructura:

- Capítulo I: Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR)
 - Artículo 1: Creación.
 - Artículo 2: Finalidad.
 - Artículo 3: Ámbito de Competencia.
 - Artículo 4: Funciones Generales de SUNADUR.

 - Capítulo II: Organización de la SUNADUR.
 - Artículo 5: Estructura Orgánica.
 - Artículo 6: Consejo Directivo.
 - Artículo 7: Causales de vacancia.
 - Artículo 8: Superintendente de la SUNADUR

 - Capítulo III: Régimen Sancionador
 - Artículo 9: Infracciones y sanciones.
 - Artículo 10: De la nulidad

 - Capítulo IV: Articulación y Coordinación
 - Artículo 11: Carácter de la autoridad central.
 - Articulación 12: Mecanismos de articulación y coordinación

 - Capítulo V : Régimen Económico y Laboral
 - Artículo 13: Régimen Laboral
 - Artículo 14: Recursos del SUNADUR

 - Disposiciones Transitorias
 - Primera: Implementación progresiva
 - Segunda: De los Programas
 - Tercera: Financiamiento

 - Disposiciones Finales:
 - Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP
 - Vigencia de la Norma.
2. El Artículo 1 de la propuesta de Ley tiene como objeto la creación de la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano-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.

La propuesta normativa debe adecuarse a la legislación aplicable, referida a la creación de organismos públicos en el aparato estatal, de conformidad con la Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado – Ley N°27658 y su reglamento, así como encuadrarse dentro de los lineamientos de Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2013-PCM. En este sentido, se requiere de la opinión de la Secretaria de Gestión Pública de la PCM y en interno de la Oficina General de Presupuesto y Planificación.

17

Cabe precisar que la denominación actual de la legislación urbanística es el desarrollo urbano sostenible, que es un nuevo enfoque del desarrollo de ciudades, cuya definición se encuentra contenida en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Decreto Supremo N°022-2016-VIVIENDA), en su artículo 4, numeral 7 de acuerdo al siguiente texto: Es el proceso de transformación política y técnica de los centros poblados urbanos y rurales, así como de sus áreas de influencia, para brindar un ambiente saludable a sus habitantes, ser atractivos cultural y físicamente, con actividades económicas eficientes, ser gobernables y competitivos, aplicando la gestión de riesgo de desastres y con pleno respeto al medio ambiente y la cultura, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades”.

3. El artículo 2 está referido a la finalidad del SUNADUR, y señala que es el órgano responsable de proponer los instrumentos técnicos 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.

Esta propuesta confunde la función de una Superintendencia con un sistema funcional, comprendido en la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual a través de su artículo 45 establece que los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas y varias entidades del Estado.

El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema.

Cabe precisar que el desarrollo urbano si bien es cierto es una de las materias de competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, también constituye una competencia compartida que se tiene con los gobiernos sub nacionales; en ese sentido, se trata de la adecuada articulación de las políticas sectoriales, regionales y locales en la materia en tanto no se apruebe la política nacional que obligue a generar el sistema funcional respectivo.

Asimismo, las normativas en desarrollo urbano a nivel nacional son una prerrogativa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que la realiza a través de sus órganos de línea; sin embargo los gobiernos locales, tienen competencia para emitir instrumentos técnicos normativos por cuanto son los responsables de la formulación de los planes de desarrollo urbano y de los planes de acondicionamiento territorial.

Por otro lado, la mención al ordenamiento territorial debe precisarse y justificarse toda vez que la legislación urbanística nacional hace referencia al acondicionamiento territorial para efectos urbanísticos, concibiendo al planeamiento a través de un tratamiento integral.

Además debe tenerse presente lo previsto en el 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, que define el ordenamiento territorial bajo el siguiente texto:

"Artículo 22. Ordenamiento territorial

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".

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso.

4. El artículo 3 está referido al ámbito de competencia, señalando que la SUNADUR ejerce funciones en el ámbito nacional, pudiendo establecer oficinas descentralizadas para el mejor cumplimiento de sus objetivos. Al respecto tendría que evaluarse la previsión presupuestal correspondiente.

El artículo 4 contempla las funciones generales de las SUNADUR en cuatro materias:

- 4.1 En materia de investigación e innovación: las funciones propuestas ya las viene desempeñando el MVCS a través de sus órganos de línea.

Cabe precisar que la planificación urbana es competencia de los gobiernos locales de acuerdo a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece que son las municipalidades las instancias competentes en la elaboración de los planes urbanos.

El artículo 9, numeral 1 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS ha previsto como **función exclusiva**, desarrollar y aprobar tecnologías, metodologías o mecanismos que sean necesarios para el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, en el ámbito de su competencia.

- 4.2. En materia de normatividad: es **una función compartida**, por lo que no es factible centralizarla en una Superintendencia, de conformidad con el artículo 10, numeral 2 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS, que establece como **función compartida** el 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.
- 4.3. En materia de supervisión: ésta función no puede interferir de manera limitante con el ejercicio del derecho de propiedad, toda vez que el ejercicio de la propiedad de

acuerdo a nuestra legislación se realiza respetando el desarrollo urbano y el bien común.

- 4.4. En materia de fiscalización y sanción: si bien es cierto que la Ley de Organización y Funciones del MVCS prevee la facultad sancionadora, ésta no se encuentra implementada.

Cabe señalar que el artículo 6, numeral 3 de la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, dispone que es una **competencia exclusiva** del MVCS, establecer normas y lineamientos para la fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia.

5. El artículo 5 establece la estructura del SUNADUR dividido en tres niveles.
- La Alta Dirección comprendida por el Consejo Directivo y el Superintendente
 - Los órganos de administración interna
 - Los órganos de línea

Al respecto, la propuesta debería contemplar que la Superintendencia cuente con un órgano consultivo, al tratarse de una materia especializada de carácter intersectorial e intergubernamental como es el caso del desarrollo urbano; además no se aprecia en la propuesta un órgano de control en la estructura propuesta.

6. El artículo 6 establece la composición del SUNADUR, planteando su conformación de la siguiente manera:
- El Superintendente quien lo preside
 - Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas
 - Un representante del Ministerio del Ambiente
 - Un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones
 - Un representante del Colegio de Arquitectos del Perú
 - Un representante del Colegio de Ingenieros del Perú
 - Un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú
 - Un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

No se ha justificado en la conformación del SUNADUR el motivo por el que se convoca ciertos ministerios y otros no; en todo caso amerita una justificación en la exposición de motivos.

7. El artículo 7 se refiere a las causales de vacancia de los miembros del Consejo Directivo, proponiéndose para ello las siguientes razones:
- a) Fallecimiento
 - b) Incapacidad Permanente
 - c) Renuncia aceptada
 - d) Impedimento legal sobreviniente a la designación
 - e) Remoción por falta grave en el ejercicio de la función
 - f) Inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas o cinco no consecutivas al Consejo Directivo en el periodo de seis meses salvo licencia autorizada.

Se propone que en caso de vacancia de un miembro del Consejo Directivo, el sector al cual está adscrito designa su reemplazante a fin de completar el periodo. Asimismo, la fórmula legal propone que un miembro del Consejo pueda ser designado por un periodo adicional.

Al respecto, considerando que el periodo propuesto en el artículo 8 es de tres (3) años, se debe justificar el motivo por el que se dispone de una designación para un periodo adicional de la misma duración, más aún porque este superaría el mandato presidencial de cinco (5) años. En ese sentido, se observa la propuesta al no encontrarse debidamente justificada en la exposición de motivos.

8. El artículo 8 establece el mecanismo de designación del Superintendente, a través de una Resolución Suprema por un plazo de tres (3) años, pudiendo ser renovado por un periodo igual, con lo cual, al igual que en el artículo 7, se superaría el mandato presidencial, de cinco (5) años. En ese sentido se observa la propuesta al no encontrarse debidamente justificada.
9. El artículo 9 se refiere a las infracciones y sanciones, señalándose que constituyen infracciones pasibles de sanción por acción u omisión las siguientes:
 - a) Que se infrinjan las normas sobre planificación urbana
 - b) El inadecuado uso de los recursos públicos destinados a planes y programas de planificación urbana
 - c) Permitir el uso indiscriminado del suelo urbano
 - d) Las infracciones serán clasificadas como leves, graves y muy graves

El literal a) debe ser más específico, pues el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible establece los procedimientos para la elaboración de los planes de desarrollo urbano. A su vez, debe precisarse el término "infringir", que está referido a la vulneración o trasgresión por acción, debiendo especificarse la infracción y no generalizar. Cabe señalar que en el caso de omisión se utiliza el término inobservancia de la normativa.

Con respecto al literal b) el destino de los recursos públicos esta normado y su transgresión es un delito previsto en el artículo 398 del Código Penal bajo la figura de Malversación.

"Artículo 389. Malversación

El funcionario o servidor público que da al dinero o bienes que administra una aplicación definitiva diferente de aquella a los que están destinados, afectando el servicio o la función encomendada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa".

En cuanto al literal c) debe precisarse la infracción, toda vez que el suelo una vez incorporado como suelo urbano puede utilizarse para las actividades urbanas que se necesiten, bajo los parámetros del Reglamento de Zonificación y el Índice de usos de actividades urbanas.

15

El literal d) no corresponde a una calificación del hecho infractor. Al respecto, la graduación de la gravedad de las infracciones está en relación a la sanción pecuniaria para el funcionario responsable.

La suspensión y destitución de los funcionarios infractores, tampoco ha sido justificado en la exposición de motivos.

10. El artículo 10 propone la nulidad de los actos que contravengan la normatividad de planificación, debiendo para ello aplicarse los procedimientos de nulidad establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N°27444.

Los planes de desarrollo urbano y los planes de acondicionamiento territorial son aprobados a través de ordenanzas que tienen rango de ley; la suspensión de sus efectos se realiza a través de acciones de amparo, debiendo observarse el mecanismo legal idóneo para su cuestionamiento.

11. El artículo 11 propone que el SUNADUR sea la autoridad central de la supervisión de la planificación de las ciudades en nuestro país, en razón de lo cual dicta las normas y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del sector vivienda. La planificación urbana es una función compartida en el entendido que el Sector norma las políticas sectoriales en materia de planificación a nivel nacional, debiendo asegurarse su cumplimiento; en ese sentido, no se ha justificado que en el Sector, la misma función que es ejercida por el MVCS sea ejercida por el SUNADUR.

La propuesta impacta en la Ley N°29158, Ley de Organización y Funciones del MVCS, que no ha sido debidamente sustentado en la exposición de motivos.

12. El artículo 12 propone que el SUNADUR establezca mecanismos de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental para la ejecución de sus funciones y celebrar convenios interinstitucionales de asistencia técnica, cooperación y colaboración continua. Esta propuesta se superpone con las funciones del MVCS sobre articulación y cooperación interinstitucional prevista en la Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS.
13. El artículo 13 establece el régimen laboral de sus servidores bajo la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil, no habiendo observación al respecto.
14. El artículo 14 establece como recursos del SUNADUR, los siguientes:
- a) Los montos que le asignen en la Ley de Presupuesto del sector Público de cada año fiscal
 - b) Los provenientes de donaciones y cooperación técnica internacional reembolsables
 - c) Los ingresos propios que se generen como resultado de sus operaciones
 - d) Los provenientes de convenios celebrados con instituciones nacionales o extranjeras.

El artículo no especifica que ingresos son los que resultan de sus operaciones; en todo caso debe precisarse si guardan relación con las multas a funcionarios.

15. La primera disposición transitoria establece que el MVCS apruebe un plan de implementación progresiva para el funcionamiento de la SUNADUR, lo cual no es viable, por cuanto desde su creación la entidad debe ser operativa.
16. La segunda disposición transitoria establece que el Programa Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades sean incorporados a la SUNADUR.

Al respecto, los programas mencionados responden a las políticas sectoriales del MVCS y están adscritos al sector, no correspondiendo su incorporación a un Organismo Técnico Especializado, desde el punto de vista de la gestión pública. A su vez, dicha incorporación no ha sido sustentada en la exposición de motivos.

17. Respecto del financiamiento, se propone que la implementación de la SUNADUR sea financiado con cargo a los recursos presupuestarios transferidos de los Programas de Generación de Suelo Urbano y Nuestras Ciudades, lo que supone afectar y desviar los presupuestos destinados a otros fines. En ese sentido la propuesta no es viable, ameritando en este aspecto, el pronunciamiento de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MVCS.
18. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:
 - 18.1. La Ley N°26889 instituye los lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación para lograr su unidad y coherencia, garantizando de esta manera la estabilidad y seguridad jurídica de nuestro país. Asimismo, dispone que los proyectos de Ley deben estar sustentados en la exposición de motivos, deben tener una denominación oficial que exprese su alcance integral e identificado con el número que se les asigne, entre otros.
 - 18.2. El Reglamento de la Ley N°26889 aprobado mediante Decreto Supremo N°008-2006-JUS tiene por finalidad establecer los lineamientos de técnica normativa orientados a homogenizar los textos normativos y contribuir con la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica. Su aplicación es obligatoria por todas las entidades de la Administración Pública en la elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de decreto supremo y otros.
 - 18.3. Respecto de la revisión de su 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 ampara la iniciativa normativa. El sustento que se ha plasmado no es lo suficientemente relevante y no considera la regulación ya existente.

18.4. En cuanto al análisis costo beneficio, no se ha analizado comparativamente los beneficios y costos de los efectos de la inserción de la norma legal en nuestro entramado normativo; se aprecia que la propuesta se implementa con los recursos de programas pertenecientes al Sector, tales como: el Programa Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades, afectando su operatividad y desviando los fondos que le han sido asignados.

18.5. La inserción del presente Proyecto de Ley, tendría como impacto en la legislación nacional, la duplicidad de funciones con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, al cual se propone adscribir la SUNADUR.

IV. CONCLUSIÓN

Por los argumentos expuestos en la parte analítica del presente informe y sin perjuicio de lo señalado en el mismo, se concluye que si bien es importante regular las acciones fiscalizadoras del Sector en materia de Desarrollo Urbano, la propuesta contiene observaciones que hacen inviable técnica y legalmente el Proyecto de Ley N° 1163-2016/CR, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano.

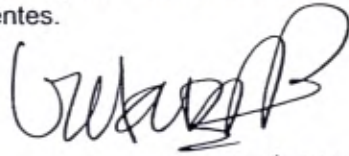
Atentamente


ARQ. LUIS PONCE GAMBINI
Coordinador Técnico


ABOG. VIRGINIA MEZA ZAMBRANO
Abogada

Sr. MANUEL PABLO FERNANDINI CAPURRO
Director General de Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

El que suscribe hace suyo el contenido del presente informe y lo deriva a su Despacho para su conocimiento y fines pertinentes.


MARÍA VIRGINIA MARZAL SÁNCHEZ
Directora de Urbanismo y
Desarrollo Urbano

Pedido del Congreso

Lima, 05 de mayo de 2017

OFICIO P.O. N° 1699 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

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

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

16 MAYO 2017 2
N° 81961
Hora: 9:51 Por: [Firma]

RECIBIDO
SEDE SAN ISIDRO

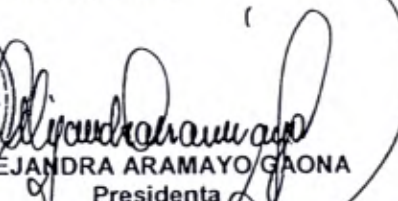
De mi consideración:

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 1163/2016-CR, ley que propone crear la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano - SUNADUR.

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

MINISTERIO DE VIVIENDA,
CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
SECRETARÍA GENERAL

16 MAYO 2017

RECIBIDO
Reg. N° [] Hora: [] Firma: []

AAG/rmch.

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

16 MAYO 2017

RECIBIDO
Hora: [] Firma: []

261

MEMORANDUM N° 23202017-VIVIENDA-VMVU-PNC

A : ABOG. FERNANDO ALARCÓN DÍAZ
Director General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión al proyecto de Ley N° 1163/2016-CR

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 1699 – 2016-2017/ CDRGLMGE-CR. Copia H/T EXTERNO N° 081961 – 2017.
b) Oficio P.O. N° 1128 – 2016-2017/ CVC-CR Copia H/T EXTERNO N° 076342 – 2017.
c) Informe Técnico N° 055 - 2017-VIVIENDA /VMVU/PNC-UGEDEUS.

FECHA : Lima, 20 JUL. 2017

Me dirijo a usted, con relación a los documentos a) y b) de la referencia, a través de los cuales solicita al Programa Nuestras Ciudades – PNC opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, "Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano - SUNADUR", elaborado a iniciativa del Congresista Miguel Román Valdivia. El proyecto de ley es presentado en el documento a) de la referencia, por la Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y, en el citado documento b) por la Congresista Marisa Glave Remy, Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción.

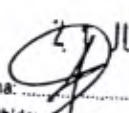
Sobre el particular, se adjunta el Informe Técnico N° 055 - 2017-VIVIENDA /VMVU/PNC-UGEDEUS con comentarios al proyecto de ley, con lo cual el Programa Nuestras Ciudades no tiene opinión favorable, siendo necesario entre otros, compatibilizar con las funciones y competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y, de las entidades adscritas al Sector. También corresponde sea evaluada la propuesta del financiamiento, al proponer sean incluidos en el SUNADUR los Programas Presupuestales Nuestras Ciudades y Generación del Suelo Urbano.

Atentamente


SERGIO IVAN ATARAMA MARTINEZ
Director Ejecutivo
PROGRAMA NUESTRAS CIUDADES
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

MINISTERIO DE VIVIENDA,
CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

20 JUL. 2017 12:40

Firma:  Hora:
Recibido:

SAM/ssm

198

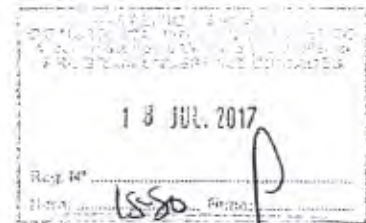
INFORME TÉCNICO N° 055 - 2017-VIVIENDA /VMVU/PNC-UGEDEUS

A : **ABOG. SERGIO IVÁN ATARAMA MARTÍNEZ**
Director Ejecutivo del Programa Nuestras Ciudades

Asunto : **Opinión al proyecto de Ley N° 1163/2016-CR**

Referencia : a) Copia H/T EXTERNO N° 081961 - 2017
b) Copia H/T EXTERNO N° 076342 - 2017

Fecha : San Isidro, 12 de Julio de 2017



Por medio del presente nos dirigimos a usted, para informar con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica - OGAJ enviado para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, "Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano - SUNADUR", elaborado a iniciativa del Congresista Miguel Román Valdivia y presentado al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS por la Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

1. ANTECEDENTES

1.1 El proyecto de Ley N° 1163/2016-CR ha sido elaborado a iniciativa del Congresista Miguel Román Valdivia y presentado al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS en el documento a) de la referencia, presentado por la Congresista Alejandra Aramayo Gaona mediante el Oficio P.O. N° 1699-2016-2017/CDRGLMGE-CR y en el documento b) de la referencia, presentado por la Congresista Marisa Glave Remy en el Oficio N° 1128-2016-2017/CVC-CR.

1.2 La OGAJ quien recibe los documentos en mención adjuntando el Proyecto de Ley, remite al Programa de Generación de Suelo Urbano y Programa Nuestras Ciudades para opinión e informe así como, a la Oficina General de Planificación y Presupuesto. El expediente administrativo adjunta la opinión técnico - legal de la Dirección General de Política y Regulación en Vivienda y Urbanismo.

1.3 La Unidad de Gestión del Desarrollo Urbano Sostenible - UGEDEUS ha recibido el encargo en la revisión y opinión del Proyecto de Ley indicado.

2. ANALISIS

2.1 El Proyecto de "Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano - SUNADUR", está diseñado en 14 artículos organizados en 5 capítulos, 3 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales. De la revisión efectuada se tiene algunos comentarios que se exponen en el presente informe técnico.

2.2 El Proyecto de Ley está dirigido a la creación de un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con la finalidad de proponer los instrumentos técnicos y normativos para ordenar los usos del suelo urbano y regular las condiciones para su transformación, supervisión y fiscalización de las funciones de cada sector en la que corresponde el ordenamiento territorial. La intervención es en el ámbito nacional, pudiendo según señalan establecer oficinas descentralizadas para el cumplimiento de los objetivos.

2.2 En la revisión efectuada, se aprecia en el Artículo 2 que la finalidad del Proyecto de Ley contiene funciones del MVCS establecidas en la Ley N 30156, Ley de Organización y Funciones



del MVCS¹ en aspectos como es la elaboración de instrumentos técnicos para la gestión urbana territorial; que en el caso de los Planes Urbanos y los Planes de Acondicionamiento Territorial contiene propuestas de usos del suelo y la formulación de normas. De igual manera, están las funciones de los Gobiernos Locales especificadas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

2.3 De igual forma a lo señalado en el Artículo 2, *cumplimiento de las funciones propias de cada sector en lo que corresponde al ordenamiento territorial*, propone de alguna manera centralizar la labor, sin distinguir y diferenciar los niveles de la planificación urbana y del territorio, además que en la actualidad no está claro la competencia del ordenamiento territorial, dado que se ha precisado al MINAM en su Reglamento de Organización y Funciones² el ordenamiento territorial ambiental. Por otro lado, de acuerdo a 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, en su Artículo 22, se restringió la asignación de usos en el plan de ordenamiento territorial, con lo cual no es posible contar con un ordenamiento y uso sostenible del territorio.

2.4 Con relación al Artículo 4, menciona las funciones de la SUNADUR clasificados en las siguientes materias: Investigación e Innovación; Normatividad; Supervisión y Fiscalización y Sanción. De manera general, como se ha indicado hay funciones del MVCS, en lo propuesto como líneas de investigación, capacitación, asistencia técnica y la elaboración de normas; en el caso del Gobierno Local, en la elaboración de los instrumentos técnicos para la planificación urbana, capacitación, fiscalización, entre otros. También en cuanto a las funciones de la Superintendencia de Bienes Nacionales, se observa duplicidad al indicar como funciones de llevar un registro de la propiedad del Estado con aptitud urbana. En materia de fiscalización es de destacar que se proponga dar cumplimiento a las funciones en materia de planificación urbana e imponer las sanciones correspondientes.

2.5 Con relación a la propuesta en el Artículo 6, de conformar un Consejo Directivo para el SUNADUR, la conformación que proponen se deduce está relacionada al interés de compatibilizar e integrar las políticas de desarrollo urbano, vivienda, saneamiento ambiental y transporte, como se señala en las funciones de la entidad. Esta propuesta de un consejo intersectorial es similar a una anterior propuesta normativa del Sector de crear el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible. Por otro lado, en la exposición de motivos resaltan las funciones del desactivado Instituto de Desarrollo Urbano – INADUR, que resultan similares a las funciones para una propuesta de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo en la conformación del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible – INADUS.

2.6 En cuanto al Artículo 11, la calificación del SUNADUR como autoridad central se estima que contradice lo señalado al principio del proyecto de ley, en que proponen ser una entidad adscrita al Sector y no sólo con funciones complementarias. Se está señalando en el Artículo 11 además ser la autoridad central en la supervisión de la planificación de las ciudades. Debe ser revisada la compatibilidad de funciones y competencias con otras entidades en el quehacer de la planificación urbana y del territorio.

2.7 Finalmente, es pertinente mencionar el financiamiento que estima la propuesta normativa para el SUNADUR, en la segunda y tercera disposición transitoria específica que el Programa de Generación de Suelo Urbano y el Programa Nuestras Ciudades - PNC serán incorporados al SUNADUR y sus recursos presupuestales correspondientes. Sobre lo señalado, en el caso del PNC si bien es cierto el diseño del programa presupuestal 0109 en sus actividades y productos, permite la elaboración de instrumentos técnicos para la gestión urbana territorial y acciones de capacitación a los Gobiernos Locales; entre otros, forma parte de las competencias del PNC que en conjunto fueron sustentadas porque se encuentran enlazadas y de manera secuencial, a



¹ Reglamento aprobado por D.S. N° 010-2014-VIVIENDA

² Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM

través de las funciones de las Unidades de: Gestión del Desarrollo Urbano Sostenible, Riesgo de Desastres y de Inversiones del Desarrollo Urbanos Sostenible. Por otro lado, La Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo a través de la asistencia técnica también elabora instrumentos para la gestión urbana territorial, por lo cual se realizan las coordinaciones necesarias en la priorización de las ciudades a intervenir.

2.9 Es también de señalar, que parte de la implementación de los Programas Presupuestales es la articulación territorial, el cual permite que los Gobiernos Locales puedan a través de las cadenas presupuestales programar acciones, como lo vienen haciendo para poder financiar como es el caso la elaboración de los instrumentos para la Planificación Urbana.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

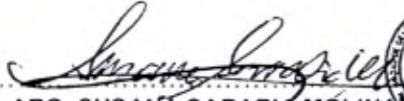
3.1 Ante lo expuesto, se encuentra que el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR, "Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano - SUNADUR" no se encuentra conforme, debe ser revisado en cuanto al nivel de planificación urbana y del territorio que se desea legislar; así mismo, precisar la propuesta normativa al mencionar el Ordenamiento Territorial, el cual se ocupa de un ámbito superior en la planificación y tiene actualmente restricciones para proponer usos del suelo.


3.2 De manera similar, la propuesta normativa debe ser revisada de manera de compatibilizar con las funciones y competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y, de las entidades adscritas al Sector. También corresponde sea evaluada la propuesta del financiamiento del SUNADUR al proponer sean incluidos Programas Presupuestales del Sector cuyas acciones responden al diseño del programa.

3.3 Se recomienda remitir el presente informe técnico a la Oficina General de Asesoría Jurídica

Es todo cuanto informo a usted.

Atentamente,


ARQ. SUSANA SARABIA MOLINA
Responsable (e) de la Unidad de Gestión
del Desarrollo Urbano Sostenible – PNC



Adj.:

Copia H/T EXTERNO N° 081961 – 2017

Copia H/T EXTERNO N° 076342 – 2017

lssm



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento



SBN

Biencia del Estado para el desarrollo del país

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Isidro, 21 de julio de 2017

OFICIO N° 0823-2017/SBN

Señora
CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Av. Paseo de la República N° 3361
San Isidro.-

81961-17

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	
SECRETARÍA GENERAL	
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo	
21 JUL. 2017	
N°	76342
Hora: 3:55	Por: [Firma]
REINGRESO	
SEDE SAN ISIDRO	

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

Referencia : a) Oficio N° 036 - 2017-VIVIENDA-OGAJ (S.I.N° 21496-2017)
b) Oficio N° 037 - 2017-VIVIENDA-OGAJ (S.I.N° 21497-2017)

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos a) y b) de la referencia, mediante los cuales la Dirección General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, solicita emitir opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N°1163/2016-CR, "Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR)", presentado por el Congresista Miguel Román Valdivia.

Al respecto, remito a su Despacho la opinión requerida con el Informe N° 0084-2017/SBN-DNR, elaborado por la Dirección de Normas y Registro de esta Superintendencia.

Sin otro particular, sea propicia la ocasión para expresar a usted los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente,




JOSE LUIS PAIRAZAMAN TORRES
SUPERINTENDENTE
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES

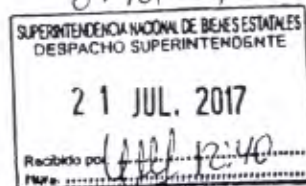
MINISTERIO DE VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo
21 JUL. 2017
RECIBIDO
Hora: 17:30 Firma: [Firma]

Anexos:

- Ficha Técnica de Opinión
 - Hoja de Trámite N°00076342-2017 (23 folios)
 - Hoja de Trámite N°00081961-2017 (21 folios)
- JMC/cm

49a

153



INFORME N° 0084-2017-SBN-DNR

PARA: JOSE MAS CAMUS
Director de Normas y Registro

DE: TEO DANIEL LEIVA TOVAR
Abogado de la Dirección de Normas y Registro

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

REFERENCIA: Oficios N° 036 y 037-2017/VIVIENDA-OGAJ (S.I. 21496 y 21497-2017)

FECHA: San Isidro, 13 de julio de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a los documentos de la referencia, mediante los cuales el Director General(e) de la Oficina General de Asesoría Jurídica del MVCS, solicita emitir opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 1163/2016-CR (en adelante "el Proyecto"), "Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR)", presentado por el Congresista Miguel Román Valdivia.

Al respecto, cumplo con informar lo siguiente:

1. CONTENIDO DEL PROYECTO

- 1.1 El objeto del Proyecto es, conforme se indica en su art. 1, crear la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR) como un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al MVCS, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa.
- 1.2 En el art. 2 del Proyecto se regula sobre la finalidad del SUNADUR como responsable de proponer los instrumentos técnicos y normativos para ordenar el uso del suelo urbano y las condiciones para su transformación y conservación, así como, de la supervisión del cumplimiento de funciones de los sectores en lo relativo al ordenamiento territorial
- 1.3 En el art. 3 del Proyecto se precisa el ámbito de competencia (a nivel nacional).
- 1.4 En el art. 4 del Proyecto se norma sobre las funciones del SUNADUR, las cuales se clasifican en materia de investigación e innovación, normatividad, supervisión y fiscalización y sanción
- 1.5 En los arts. 5 a 8 del Proyecto se prevé sobre la organización de la SUNADUR (estructura orgánica, Consejo Directivo, causales de vacancia de los miembros del Consejo Directivo y del Superintendente).



- 1.6 En los arts. 9 y 10 del Proyecto se regula sobre el régimen sancionador, estableciéndose las infracciones y sanciones por el incumplimiento de las normas sobre planificación urbana y otras, así como la nulidad de los actos que contravengan dichas normas.
- 1.7 En los arts. 11 y 12 del Proyecto se norma lo relativo a la articulación y coordinación de la SUNADUR con los Gobiernos regional y Locales y demás entidades.
- 1.8 En los arts. 13 y 14 del Proyecto se establece lo relativo al régimen económico y laboral del SUNADUR.
- 1.9 Finalmente, en la Primera y Segunda Disposición Transitoria del Proyecto se propone la implementación progresiva para el funcionamiento de la SUNADUR, y la incorporación de los Programas Generación de Suelo Urbano y Nuestras Ciudades a esta nueva entidad.

2. OBJETO DEL INFORME

Emitir opinión sobre el Proyecto, evaluando las disposiciones que afectan o tengan relación con el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE).

3. ANALISIS

- 3.1 Conforme se ha indicado en el numeral 1.1 del presente informe, el Proyecto propone crear la SUNADUR como un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al MVCS, responsable de proponer los instrumentos técnicos y normativos para ordenar el uso del suelo urbano y las condiciones para su transformación y conservación, así como, la supervisión del cumplimiento de funciones de los sectores en lo relativo al ordenamiento territorial.
- 3.2 En la Exposición de Motivos del Proyecto se señala que se pretende la creación de la SUNADUR para garantizar que los procesos de planificación urbana cumplan con establecer el modelo de ciudad deseado, coordinando los esfuerzos públicos y privados, adaptándose a las nuevas circunstancias y mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos, así como, establecer mecanismos de fiscalización para sancionar el incumplimiento de las normas de planificación. Se señala que es de vital importancia el desarrollo de una planificación urbana a fin de lograr un crecimiento ordenado de las ciudades, generando una adecuada atención de la demanda de infraestructura y servicios. También se indica que es importante para evitar un inadecuado uso del suelo, lo cual se agrava con la ocurrencia de eventos extremos como los desastres naturales. Sin embargo, se agrega que, en la actualidad, la responsabilidad de la planificación urbana se encuentra repartida entre los 3 niveles de gobierno: nacional, regional y local, lo cual requiere la estrecha coordinación entre éstos, que no existe. Por tanto, citando a un informe que elaboró el Grupo Propuesta Ciudadana, se precisa que se carece de un marco legal integrado, que establezca definiciones, principios y una articulación del gobierno nacional con los subnacionales. En suma, se concluye, se carece de una estrategia nacional de ordenamiento territorial y sobretodo, de una instancia responsable del planeamiento estratégico desde la desactivación del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) y



posteriormente con la desregulación de la planificación estatal en la Constitución Política, ya que el Centro Nacional de Planeamiento estratégico (CEPLAN) no ha solucionado el problema, por carecer de poder efectivo para orientar el desarrollo urbano.

- 3.3 Ahora bien, respecto a la viabilidad del Proyecto, corresponde analizar únicamente sus disposiciones que versan sobre los bienes del Estado -regulados por las normas del SNBE-, las cuales están contenidas en los literales a) y d) del numeral 4.3 de su art. 4. Téngase presente que, del texto del Proyecto y de su exposición de motivos, se colige que éste versa sobre la planificación urbana y de la creación de una entidad competente para su regulación, implementación y supervisión a las demás entidades.
- 3.4 En el literal a) del numeral 4.3 del art. 4 del Proyecto se pretende establecer, como una función del SUNADUR en materia de supervisión, el establecimiento de mecanismos de control para el ejercicio del derecho a la propiedad. Sobre el particular debe advertirse que el art. 70¹ de la Constitución Política dispone que el derecho de propiedad es inviolable y se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley.
- 3.5 Por su parte, el art. 923² del Código Civil dispone que la propiedad debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley. Cabe precisar que este cuerpo normativo admite restricciones al derecho de propiedad establecidas de manera legal y convencional (artículos 925 y 926³ respectivamente).
- 3.6 En virtud de lo indicado en los numerales precedentes, cualquier mecanismo de control al derecho de propiedad que se quiera imponer debe ser observando el marco constitucional y legal que ampara dicho derecho.
- 3.7 De otro lado, en relación al literal d) del numeral 4.3 del art. 4 del Proyecto, que regula, como otra función del SUNADUR en materia de supervisión, la generación de un registro de terrenos de propiedad del Estado con aptitud urbana para el desarrollo de proyectos de vivienda social, debe tenerse presente que, el art. 22⁴ de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, publicada

¹ Artículo 70.- Inviolabilidad del derecho de propiedad

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

² Artículo 923.- Noción de propiedad

La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.

³ Artículo 925.- Restricciones legales

Las restricciones legales de la propiedad establecidas por causa de necesidad y utilidad públicas o de interés social no pueden modificarse ni suprimirse por acto jurídico.

Artículo 926.- Restricciones convencionales

Las restricciones de la propiedad establecidas por pacto para que surtan efecto respecto a terceros, deben inscribirse en el registro respectivo.

⁴ Artículo 22.- Sobre el inventario de terrenos estatales para fines de vivienda

Encárgase al Sistema de Información Nacional de Bienes de Propiedad Estatal - SINABIP a cargo de la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) el inventario de los terrenos estatales destinados para fines de vivienda, dispuesto en el artículo 198 del Decreto Supremo N° 154-2001-EF

el 17.03.06, ha creado el inventario de los terrenos estatales destinados para fines de vivienda a cargo del Sistema de Información Nacional de Bienes de Propiedad Estatal – SINABIP, administrado por la SBN. Al respecto, debe tenerse presente que el SINABIP es un registro administrativo de todos los bienes estatales, administrado por la SBN según lo dispuesto por el literal e)⁵ del numeral 14.1 de la Ley N° 29151 y el art. 19⁶ de su Reglamento, aprobado por DS N° 007-2008-VIVIENDA, independientemente del uso o finalidad que se le asigne. En tal sentido, a fin de operativizar el citado inventario de terrenos estatales para fines de vivienda como parte del SINABIP, se requiere que el MVCS, en su calidad de ente rector en materia de vivienda, califique la aptitud para vivienda de los terrenos, luego de lo cual la SBN procede a su registro en dicho inventario.

- 3.8 De acuerdo a lo indicado en el numeral anterior, se propone el siguiente texto para la modificación del art. 22 de la Ley N° 28687:

“Artículo 22.- Sobre el inventario de terrenos estatales para fines de vivienda

Encárgase al Sistema de Información Nacional de Bienes de Propiedad Estatal - SINABIP a cargo de la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) según lo dispuesto en el literal e) del numeral 14.1 del artículo 14 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, el inventario de los terrenos estatales destinados para fines de vivienda, para cuyo efecto, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento califica la aptitud para vivienda de dichos terrenos.”

- 3.9 En virtud de lo expuesto, en los aspectos vinculados al SNBE, el Proyecto resulta viable con las observaciones que se indican en los numerales 3.6 a 3.8 del presente informe.

4. CONCLUSIONES

- 4.1 El Proyecto bajo comentario propone crear la SUNADUR como un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al MVCS, responsable de proponer los instrumentos técnicos y normativos para ordenar el uso del suelo urbano y las condiciones para su transformación y conservación, así como, la supervisión del cumplimiento de funciones de los sectores en lo relativo al ordenamiento territorial.

- 4.2 En relación a los aspectos vinculados al Sistema Nacional de Bienes Estatales, el Proyecto resulta viable con las observaciones indicadas en los numerales 3.6 a 3.8 del presente informe.

⁵ Artículo 14.- Funciones y atribuciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales

14.1 Son funciones y atribuciones exclusivas de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, las siguientes:

(...)

e) Administrar el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales - SINABIP como un registro único obligatorio con la información que, de manera obligatoria, deben remitir todas las entidades públicas, respecto de los bienes estatales

⁶ Artículo 19.- Del Registro Único Obligatorio

El SINABIP es un registro administrativo de carácter único y obligatorio de los bienes estatales de dominio público y privado en sus diferentes niveles de gobierno, el cual ofrece información sistematizada, completa, oportuna y actualizada al SNBE para una adecuada gestión mobiliaria e inmobiliaria. La SBN organiza y conduce el SINABIP.

Sin otro particular, quedo a su disposición para cualquier aclaración y/o ampliación del presente informe.

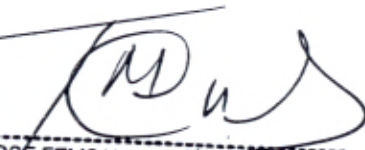
Atentamente,



TEO DANIEL LEIVA TOVAR
Abogado de la Dirección de Normas y Registro

Visto el presente informe, el Director de Normas y Registro expresa su conformidad; en consecuencia, elévese al Superintendente Nacional de Bienes Estatales, para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,



JOSE FELISANDRO MAS CAMUS
Director de Normas y Registro
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES


JMC/tdl
POI 10.0.4.1

FICHA TÉCNICA DE OPINIÓN SOBRE PROYECTO DE LEY

FECHA : 13/07/2017

PROYECTO
NORMATIVO

PROYECTO DE LEY N° 1163/2016-CR "LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (SUNADUR)"

<p>ORGANO QUE EMITE OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO</p>	<p>SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES</p>															
<p>OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO</p>	<p>CREAR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO COMO ORGANISMO PÚBLICO TÉCNICO ESPECIALIZADO ADSCRITO AL MVCS</p>															
<p>DOCUMENTO DE LA REFERENCIA HOJA DE TRÁMITE</p>	<p>OFICIO N° 036-2017-VIVIENDA-OGAJ OFICIO N° 037-2017-VIVIENDA-OGAJ OFICIO P.O. N° 1699-2016-2017/CDRGLMGE-CR OFICIO N° 1128-2016-2017/CVC-CR (HT 00081961 y 00076342-2017 EXTERNO)</p>															
<p>ANTECEDENTES SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO</p>	<p>INFORMES N° 259 y 260-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU ESTADO DEL PROYECTO SEGÚN PAGINA WEB DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA: EN COMISION</p>															
<p>DETERMINAR SI EL PROYECTO NORMATIVO ES O NO DE COMPETENCIA DEL SECTOR</p>	<p>SI</p>															
<p>ANÁLISIS SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO EN ATENCIÓN A SU COMPETENCIA</p>	<p>ANÁLISIS SE ENCUENTRA CONTENIDO EN EL INFORME N° 0084-2017/SBN-DNR</p>															
<p>IMPACTO DEL PROYECTO NORMATIVO SOBRE EL MVCS</p>	<p>IMPACTO SE ENCUENTRA DESARROLLADON EN EL INFORME N° 0084 -2017/SBN-DNR</p>															
<p>CONCLUSIONES SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;">Viable</td> <td colspan="2"></td> </tr> <tr> <td rowspan="2" style="text-align: center;">Viable con observaciones</td> <td style="text-align: center;">De forma</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">De fondo</td> <td style="text-align: center;">X</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Viable con comentarios</td> <td colspan="2"></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Inviable</td> <td colspan="2"></td> </tr> </table>		Viable			Viable con observaciones	De forma		De fondo	X	Viable con comentarios			Inviable		
Viable																
Viable con observaciones	De forma															
	De fondo	X														
Viable con comentarios																
Inviable																
<p>FIRMA Y SELLO DEL DIRECTOR EJECUTIVO, DIRECTOR GENERAL Y/O DIRECTOR QUE HACE SUYO LA INFORMACIÓN CONSIGNADA EN LA FICHA TÉCNICA</p>	<div style="text-align: center;">  <p>JOSE FELISANDRO MAS CAMUS Director de Normas y Registro SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES</p> </div>															

MEMORANDUM N° 1430 2017-VIVIENDA-OGPP

A : Fenando Alarcón Díaz
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión Técnica respecto al proyecto de Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano.


REFERENCIA : Oficio P.O.: N° 1699-2016-2017/CDRGLMGE-CR

FECHA : San Isidro, 15 AGO. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, con la finalidad de remitir a su Despacho la Opinión Técnica al proyecto de Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR).

Al respecto, luego del análisis y revisión de la documentación señalada; se alcanza el Informe N° 416 -2017/VIVIENDA-OGPP-OPM, elaborado por la Oficina de Planeamiento y Modernización; que este despacho hace suyo y sugiere se proceda con la revisión y emisión de opinión legal respectivo.

Atentamente,


Econ. VICTOR HUGO LA ROSA ROSADO,
Director General
Oficina General de Planeamiento y Presupuesto

NCHT/
HT N° 00113054-2017

MINISTERIO DE VIVIENDA,
CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

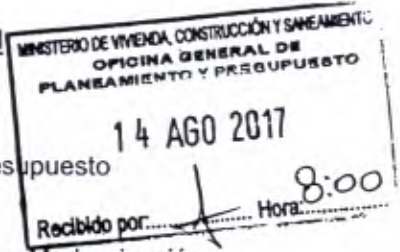
15 AGO. 2017

Firma:  Hora: 10:00

Recibido:



INFORME N° 416 - 2017-VIVIENDA/OGPP-OPM



A : VICTOR LA ROSA ROSADO
Director General de Planeamiento y Presupuesto

DE : NUBIE MARALI CHÁVEZ TEJEDA
Directora de la Oficina de Planeamiento y Modernización

ASUNTO : Opinión Técnica respecto al proyecto de Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano.

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 1699-2016-2017/CDRGLMGE-CR

FECHA : San Isidro, **14 AGO. 2017**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en el marco de las competencias de la Oficina de Planeamiento y Modernización, establecidas en el inciso n) del Artículo 40 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), aprobado mediante D.S. No. 010-2014-VIVIENDA y su modificatoria, con la finalidad de remitir a su Despacho la Opinión Técnica al proyecto de Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano (SUNADUR).

Al respecto me permito informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio P.O. No 1699-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Congresista Alejandra Armayo Gaona, remite al señor Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento el proyecto de Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano, SUNADUR.
- 1.2. Mediante, Informe Técnico Legal No 099-2017-VIVIENDA/MVU-DGPRVU-DUDU-Lpg-Vmz, la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo emite opinión respecto a la proyecto mencionado.
- 1.3. Con Oficio Multiple No 323-2017-PCM/SC, el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, también solicita opinión respecto al proyecto materia de análisis.

II. ANALISIS

- 2.1. En el artículo 2 de la Ley 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, se establece que el Ministerio es un organismo del Poder Ejecutivo, que cuenta con personería jurídica de derecho público y constituye pliego presupuestal. Asimismo, el artículo 5 de la referida norma señala que el MVCS es competente en las materias de: Vivienda; Construcción; Saneamiento; Urbanismo y Desarrollo Urbano; Bienes estatales; y, Propiedad Urbana.
- 2.2. Asimismo, en el artículo 65 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), aprobado mediante D.S. No. 010-2014-VIVIENDA se regula el funcionamiento de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, como



órgano de línea del Ministerio, responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales en las materias de vivienda, urbanismo y desarrollo urbano; así como dictar normas, lineamientos y establecer los procedimientos para el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales como sistema sostenibles en el territorio nacional, facilitando además, el acceso de la población a una vivienda digna, en especial de aquella población rural o de menores recursos. Depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo.

2.3. En ese contexto, se observa que la proyecto legislativo busca constituir la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano – 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. De igual forma, se pretende que la SUNADUR sea el órgano responsable de proponer los instrumentos técnico - 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.

2.4. Del análisis técnico se advierte que la entidad propuesta resulta inviable dado que duplica su marco de acción con el que ya cumple un órgano de línea del propio MVCS, como es la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo – DGPRVU, dado que dicho órgano tiene por funciones:

a) *Proponer, difundir y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, en el marco de sus competencias, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, de conformidad con la normatividad vigente;*

b) *Proponer o aprobar y difundir las normas, planes, reglamentos, lineamientos, directivas, procedimientos, metodologías, mecanismos y estándares, entre otros, de alcance nacional en las materias de vivienda, urbanismo y ordenamiento e integración de los centros poblados en el marco de las políticas y normas que se vinculen;*

c) *Normar y dictar lineamientos para el ordenamiento e integración de los centros poblados urbanos y rurales, así como los procesos de conurbación, expansión urbana, creación y reasentamiento de centros poblados, de manera coordinada, articulada y cooperante con los sectores vinculantes y los gobiernos regionales y locales;*

d) *Aprobar o proponer normas, lineamientos, directivas y procedimientos de alcance nacional, en la determinación de aranceles y asistir técnicamente en su aplicación;*

e) *Conducir y supervisar la formulación de los valores arancelarios y supervisar su aplicación en la valorización oficial de terrenos urbanos y rústicos de todo el país;*



- 2.5. Asimismo, esta Dirección General tiene como Unidad Orgánica a la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, la cual tiene por funciones:
- a) *Elaborar la política nacional y sectorial en materia de urbanismo y desarrollo urbano, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno, en coordinación con los órganos del Ministerio, sus organismos públicos y entidades adscritas y cuando corresponda con aquellas entidades vinculadas a la materia, en concordancia con la normatividad vigente;*
 - b) *Elaborar y difundir normas, reglamentos, planes, lineamientos, metodologías, directivas y procedimientos, entre otros, de alcance nacional, referidos al manejo de suelo urbano y urbanizable, expansión urbana, espacios libres, imagen, paisaje urbano, renovación urbana, gestión del riesgo en el desarrollo urbano y otros en el ámbito de su competencia y en armonía con la normatividad vigente;*
 - c) *Organizar, fomentar, desarrollar y sistematizar la información sobre urbanismo y desarrollo urbano, en coordinación con las entidades vinculadas a esta materia;*
 - d) *Asesorar, brindar asistencia técnica y capacitación a entidades públicas y privadas, así como difundir las normas, estudios o documentos de competencia de la Dirección, propiciando su conocimiento y aplicación;*
 - e) *Elaborar lineamientos de política y el plan nacional de desarrollo urbano, en concordancia con la normatividad vigente;*
 - f) *Elaborar normas, lineamientos, directivas y procedimientos de alcance nacional, referidos a la infraestructura de movilidad en el ámbito urbano y rural;*
 - g) *Elaborar normas, lineamientos, directivas y procedimientos de alcance nacional, para desarrollar el proceso de determinación de aranceles y valorización de terrenos urbanos y rústicos a nivel nacional;*
 - h) *Elaborar los lineamientos y normas para la generación de la información catastral, en el marco de su competencia;*
 - i) *Formular y promover normas para la dotación de equipamiento e infraestructura urbana;*
 - j) *Elaborar y proponer normas que promuevan la recuperación de espacios urbanos sub estándar, subutilizados o en proceso de deterioro;*
 - k) *Desarrollar acciones de apoyo, capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales en la implementación de las políticas y aplicación de las normas en materia de urbanismo y desarrollo urbano;*
 - l) *Desarrollar mecanismos de coordinación, articulación y cooperación para la promoción de las asociaciones público-privadas en materia de urbanismo y desarrollo urbano;*
 - m) *Opinar sobre las iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos que sometan a su consideración;*



n) *Elaborar normas técnicas en materia de urbanismo y desarrollo urbano, de alcance nacional, en coordinación con los actores involucrados y en armonía con la normatividad vigente;*

o) *Organizar, fomentar, desarrollar y sistematizar la información sobre urbanismo y desarrollo urbano en el observatorio urbano, en coordinación con las entidades vinculadas a esta materia;*

p) *Desarrollar acciones de supervisión a la implementación de las políticas y cumplimiento de las normas de urbanismo y desarrollo urbano; y,*

q) *Las demás funciones que le encargue el Director(a) General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo o aquellas que le sean dadas por normatividad expresa.*

2.6. De esta forma se observa que la propuesta contraviene lo establecido en el artículo 6 inciso b) de la Ley 27658, donde se señala que entre los criterios de diseño y estructura de la Administración Pública las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes. Así resulta evidente que la propuesta no contribuye a fortalecer el rol rector del Ministerio en las materias de su competencia, sino que reduce su marco de acción en pro de la creación de un organismo que lo fragmentaría o duplicaría conforme a las competencias descritas en el numeral 2.1, especialmente en lo referente a urbanismo, desarrollo urbano y generación de suelos.

2.7. Adicionalmente, se debe destacar que cualquier propuesta de creación de organismos a nivel del Poder Ejecutivo, son competencia exclusiva de este poder, conforme se establece en el segundo párrafo del artículo VI de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, donde se señala que el Poder Ejecutivo (LOPE) ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas. Por tanto esto resulta de aplicación a lo establecido en el artículo 28 y 29 de la misma norma en lo referente a la constitución de Organismos Públicos¹, en consecuencia, esto pone de manifiesto que el referido proyecto, también resulta incongruente, toda vez que no ha sido formulado por este ministerio, sino que parte de una iniciativa inconulta que se hace desde otro poder del Estado que no se encuentra facultado para actuar sobre la materia.

2.8. De otro lado, resulta pertinente observar que en el marco de lo establecido en el Decreto Supremo N° 032-2002-PCM, Reglamento de la Ley Marco de



¹ **LOPE Artículo 28º.-** Naturaleza 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: 1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. 2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Artículo 29.- Requisitos para la creación de Organismos Públicos Para la creación de los Organismos Públicos, debe cumplirse con los siguientes requisitos: 1. Los establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. 2. La aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector.

la Modernización de la Gestión del Estado, para la creación de organismos públicos se requiere de la opinión técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, misma que ha sido formulada mediante Informe N° 014-2017-PCM-SGP-SSAP/AYRC, en el cual se concluye que el proyecto de Ley presentado debe ser declarado no viable en razón de contravenir la LOPE, además de no cumplir con el mandato constitucional al contravenir el artículo 79 de la Constitución, y que la propuesta regula temas que son de competencia de este Ministerio.

- 2.9. Ello ha sido ratificado por la Oficina General de Asesoría jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, que mediante el Informe N° 839-2017-PCM/OGAJ, señala que la propuesta resulta jurídicamente no viable, además de considerarse que colisiona con la Ley 30519, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2017, así como con la Ley 27658, Ley marco de la Modernización de la Gestión del Estado.
- 2.10. Finalmente, se requiere considerar lo señalado por la propia Secretaria de Gestión Pública de la PCM, en cuanto a que la propuesta formulada en el Congreso de la República, contraviene el artículo 79 de la Constitución ya que este poder del Estado no tiene potestad para generar iniciativas de gasto.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 3.1. Por lo expuesto, esta Oficina no emite opinión favorable, en el ámbito de su competencia funcional, respecto al proyecto de Ley que crea la Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano, SUNADUR, y se recomienda su derivación a la Oficina General de Asesoría Jurídica para que emita la opinión legal correspondiente.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.

Atentamente,



Abog. NUBIE MARALI CHÁVEZ TEJEDA
Directora
Oficina de Planeamiento y Modernización
Oficina General de Planeamiento y Presupuesto