



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Secretaría General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

14087

San Isidro, 03 OCT. 2017

OFICIO N° 4272 -2017-VIVIENDA/SG

Señor

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 el proyecto de Ley N° 1119/2016-CR, "Dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes y responsabilidad penal de autoridades, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo"

Referencia : Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Por especial encargo del Señor Ministro, me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto al Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR "Dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes y responsabilidad penal de autoridades, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo".

Al respecto, adjunto al presente, para su conocimiento y fines, el Informe N° 1444-2017-VIVIENDA-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual, se emite opinión en relación a lo solicitado.

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

Atentamente,

MANUEL COX GANOZA
Secretario General
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento



INFORME N° 1444-2017-VIVIENDA/OGAJ

- A** : **EDUARDO MARTÍN GONZÁLEZ CHÁVEZ**
Jefe de Gabinete de Asesores
- C.c.** : **CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ**
Viceministra de Vivienda y Urbanismo
- Asunto** : Remite opinión legal sobre Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR "Dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes y responsabilidad penal de autoridades, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo".
- Ref.** : a) Oficio P.O. N° 1478-2016/CDEGLMGE-CR
b) Memorando N° 696-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU
c) Memorando N° 837-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS
(HT. N° 00068782-2017 Externo)
- Fecha** : San Isidro, 14 de setiembre de 2017

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

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 24 de abril de 2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado - CDRGLMGE del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR "Dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes y responsabilidad penal de autoridades, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo" (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 1.2. Con Memorando N° 241 y N° 242-2017-VIVIENDA-OGAJ del 25 de agosto de 2017, esta Oficina General solicito a la DGPRVU y a la DGPRCS, opinión del Proyecto de Ley, considerando las competencias de dichos órganos de línea, para formular y proponer políticas nacionales y sectoriales en materia de vivienda, urbanismo, desarrollo urbano, construcción y saneamiento, respectivamente, y los eventos ocurridos como consecuencia de los desastres naturales ocasionados por el fenómeno del Niño Costero.
- 1.3. Por Memorando N° 837-2017-VIVIENDA-DGPRVU del 08 de setiembre de 2017, la DGPRCS remite y da conformidad al Informe N° 804-2017-VIVIENDA-VMCS-DGPRCS-DC del 31 de agosto de 2017 suscrito por la Dirección de Construcción, respecto a la opinión del Proyecto de Ley, señalando que el Proyecto de Ley es viable.



II. ANÁLISIS

SOBRE LA SITUACIÓN / ESTADO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1. Proyecto de Ley presentado por el Grupo Peruanos por el Cambio, a iniciativa del Congresista de la República Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca y otros, 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 31 de marzo de 2017.
- 2.2. Siendo decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Estado y Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República con fecha 05 de abril de 2017.

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.3. El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer responsabilidades penales a los Gobernadores Regionales y Alcaldes, así como su vacancia por otorgar constancias o certificados de posesión, o la formalización de propiedad en áreas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad o riesgo. Extendiéndose a Prefectos, Subprefectos y funcionarios públicos en general.

¹ **Iniciativa Legislativa**

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

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.

² **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.



SOBRE LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.4. Mediante Memorando N° 696-2017-VIVIENDA-DGPRVU del 31 de agosto de 2017, la DGPRVU remite y hace suya la Ficha Técnica de opinión del 31 de agosto de 2017, elaborado por la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano - DUDU, señalando que el Proyecto de Ley es viable, asimismo precisa lo siguiente:

(...)

Análisis sobre el Proyecto Normativo en atención a su competencia

(...)

- **Análisis Técnico:** (...)

Al respecto, se señala lo siguiente:

1. El artículo primero de la propuesta normativa (...) se encuentra normado a través de diversos dispositivos legales, los cuales establecen sanciones a los funcionarios públicos que otorguen derechos ilegítimos.

En ese sentido, el **artículo 43 del Reglamento de la Ley N° 29869**, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, establece la prohibición de uso urbano en Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, prohibiendo a los funcionarios de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cualquier tipo de atención de servicios públicos a los nuevos asentamientos poblacionales que se ubiquen en zonas declaradas en Muy Alto Riesgo No Mitigable.

El **artículo 376-B del Código Penal**, norma sobre el otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles, estableciendo responsabilidad penal a los funcionarios públicos que otorguen ilegítimamente derechos de posesión o emitan títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente.

La **Ley N° 30556**, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, establece en su Tercera Disposición Complementaria Transitoria como infracción el permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, la instalación de servicios públicos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley N° 30556 y en la **Ley N° 29664**, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su reglamento y la exposición a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía de la red vial del Sistema Nacional de Carreteras.

El artículo 29 del **Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA**, establece que el Certificado o Constancia de Posesión no se otorgará a los poseedores de inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, en las zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la Nación; en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, así como aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo.

(...).

2. Respecto al artículo segundo que establece la vacancia de gobernadores y alcaldes en caso otorguen constancias o certificados de posesión, y formalicen propiedad en zonas no aptas para el desarrollo urbano, **se considera pertinente la misma, al fortalecer la planificación sostenible de las ciudades, sancionando a las autoridades que otorguen la ocupación en zonas establecidas de Muy Alto Riesgo No Mitigable.**



(...)

• **Conclusión:**

Por lo expuesto en el análisis, se concluye que el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, que dispone la vacancia de Gobernadores Regionales y Alcaldes y responsabilidad penal de autoridades que otorguen Certificados de Posesión o formalicen propiedad en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo es viable (...). (...)" (la cursiva, negrita y subrayado es agregado).

- 2.5. Mediante Informe N° 804-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC del 31 de agosto de 2017 de la Dirección de Construcción, el cual da su conformidad la DGPRCS mediante Memorando N° 837-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS del 08 de setiembre de 2017, señala que no es competente para emitir opinión, sin embargo, señala que lo propuesto por el Proyecto de Ley, coadyuva al cumplimiento de los fines institucionales del MVCS.

SOBRE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.6. Al respecto, se advierte, que el Proyecto de Ley contiene tres (3) artículos, en los cuales se propone: Prohibición y Responsabilidad Penal (artículo primero); Vacancia de Gobernadores y Alcaldes (artículo segundo); Rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SINAGERD (artículo tercero).
- 2.7. Al respecto, es preciso indicar que el numeral 22 del artículo 2 y 44 de la Constitución Política del Perú, dispone que **es Derecho de la Persona, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida**; y como contraparte, uno de los deberes primordiales del **Estado es garantizar la plena vigencia de los Derechos Humanos y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad**.
- 2.8. Asimismo, en el artículo 29 del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687 "Ley de Desarrollo Complementaria de la formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos" Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA, señala que: **"El Certificado o Constancia de Posesión no se otorgará a los poseedores de inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, en las zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la Nación; en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, así como aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo."** (la cursiva, negrita y subrayado es agregado).
- 2.9. Adicionalmente, en la exposición de motivos del Reglamento de la Ley N° 29869, ha señalado que: **"En concordancia con la Carta Magna y la Trigesima Segunda Política del Estado del Acuerdo Nacional, que está orientada en el País a promover una política de gestión de riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en zonas de mayor seguridad reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión bajo su enfoques de procesos que comprenda: estimación y reducción de riesgos, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción; esta política será implementada por todos organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la participación activa de la sociedad civil y la cooperación internacional, promoviendo la cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional regional y local"**(la cursiva, negrita y subrayado es agregado); es decir, que el Estado debe fomentar una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidad ante los desastres, que involucra a los tres niveles de gobierno y a la población en general.



- 2.10. En concordancia con lo señalado en el párrafo precedente, el artículo 43 del Reglamento de la Ley N° 29869, aprobado por el Decreto Supremo N° 115-2013-PCM establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 43.- Prohibición de uso urbano en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable

Se prohíbe el poblamiento, repoblamiento o conformación de cualquier agrupamiento para fines de vivienda que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas en zonas declaradas como de Muy Alto Riesgo No Mitigable, correspondiendo al Gobierno Local, bajo responsabilidad, ejecutar las acciones administrativas y legales que lo impidan emitiendo los dispositivos legales que las normas vigentes le facultan, asimismo, el Gobierno Regional deberá colaborar con el Gobierno Local de su jurisdicción, destinando para tal fin recursos humanos y financieros.

Se prohíbe a los funcionarios de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cualquier tipo de atención de servicios públicos a los nuevos asentamientos poblacionales que se ubiquen en zonas declaradas en Muy Alto Riesgo No Mitigable, bajo responsabilidad del funcionario público que otorgue cualquier autorización, licencia, y/o beneficio orientados al uso urbano.

El Ministerio Público debe iniciar de oficio y a pedido de parte las acciones penales contra quienes promueven o incentivan ocupaciones ilegales de terrenos en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, declaradas o no, según las normas de la materia.

(...)

El Gobierno Local no otorgará autorizaciones a las entidades prestadoras de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, bajo responsabilidad."

- 2.11. Asimismo, mediante Ley N° 29664, se crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres - SINAGERD, como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos y preparación y atención ante situaciones de desastres mediante establecimientos de principios, lineamientos de políticas, componentes, procesos e instrumentos de las Gestión del Riesgo de Desastres. Señalando en su artículo 3 de la mencionada Ley, lo siguiente:

"La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastres de la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible." precisando además, que la Gestión del Riesgo de Desastres, "(...) está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado." (la cursiva, negrita y subrayado es agregado).

- 2.12. También, la Ley N° 30327, Ley de Promoción de la Inversiones para el Crecimiento Económico del Desarrollo Sostenible, la cual a través de su quinta disposición complementaria transitoria incorpora al Código Penal el artículo 376-B, estableciendo pena privativa de la libertad al funcionario público que, en ejercicio de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente.



- 2.13. En dicho contexto Legal, con fecha 29 de abril de 2017, se publicó la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la creación de la autoridad para la reconstrucción con cambios, estableciendo en la Tercera Disposición Complementarias Finales, un régimen de infracciones y sanciones para funcionarios, servidores y empleados públicos relacionados con el objeto del Proyecto de Ley, que se detallan a continuación:

(...)

Infracciones:

1. Las infracciones son los actos u omisiones en que incurren los **funcionarios, servidores y empleados públicos en general**, así como las personas naturales y jurídicas, en **contra de lo establecido en la presente Ley y la Ley N° 29664**, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).

2. Constituyen infracciones las siguientes:

- a) **Permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable.**
- b) **Instalar servicios públicos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable.**
- c) **Incumplir las obligaciones establecidas en la presente Ley y la Ley N° 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su reglamento.**
- d) **Incumplir las normas técnicas de seguridad en edificaciones.**
- e) **Interferir o impedir el cumplimiento de las funciones de inspección y fiscalización de la entidad rectora del Sinagerd**
- f) **Omitir la implementación de las medidas correctivas contenidas en los informes técnicos de las entidades del Sinagerd.**
- g) **Presentar documentación fraudulenta para sustentar el cumplimiento de las normas técnicas en Gestión del Riesgo de Desastres.**
- h) **Consignar información falsa.**
- i) **Exponer a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía de la red vial del Sistema Nacional de Carreteras.**
- j) **Otras que se establezcan por Ley o norma expresa**

Sanciones:

La **Presidencia de Consejo de Ministros en su calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) fiscaliza e impone sanciones** de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como de amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos, demolición y desalojo, según corresponda, en caso de incumplimiento o trasgresión de las disposiciones establecidas en la presente Ley y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) y su reglamento.

Conjuntamente con las sanciones administrativas que se impongan al infractor, se le exige la reposición de la situación a su estado anterior, así como la indemnización por los daños y el perjuicio ocasionados.

La **imposición de sanciones administrativas conforme al presente régimen, no exime a los infractores de la responsabilidad civil, penal o administrativa funcional a que hubiere lugar.**

Las actividades de fiscalización a cargo del Ente Rector pueden ser tercerizadas de conformidad con las disposiciones aplicables, para lo cual el Ente Rector queda facultado a contratar la tercerización utilizando los procedimientos de selección establecidos en la presente Ley, para lo cual los contratos correspondientes deberán incluir obligatoriamente, cláusulas anticorrupción y resolución por incumplimiento.(...)" (la cursiva, negrita y subrayado es agregado).



- 2.14. Sin perjuicio de la regulación especial existente, y detallada en los párrafos precedentes, el marco general de las responsabilidades de los funcionarios y servidores del Estado, se encuentra regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley de Procedimientos Administrativos General aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, precisándose en el Título Preliminar, que **"Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas."**, bajo responsabilidad, administrativa, civil y penal; es decir, es deber de la administración pública y todos los que formen parte de la misma, sin importar su régimen de contratación, velar por el cumplimiento del Principio de Legalidad en las actuaciones de la administración pública.
- 2.15. Por lo expuesto, conforme a lo indicado por la DGPRVU y DGPRCS, en el marco de lo regulado en la Constitución Política del Perú y las políticas de gestión de riesgos de desastres previstas en el Acuerdo Nacional, es viable el Proyecto de Ley, toda vez que coadyuva con el fortalecimiento de la Planificación sostenible de las ciudades, y se alinea con los fines de las normas indicadas en el presente informe, sobre prevención de riesgos de desastres, a fin de proteger la vida, salud e integridad de la población nacional.

III. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera que es viable el Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR que propone establecer la responsabilidad penal y vacancia de gobernadores regionales, alcaldes, y otros funcionarios públicos en general, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo; en concordancia con las políticas de gestión de riesgo de desastres previstas en el punto 32 del Acuerdo Nacional y lo establecido en el numeral 22 del artículo 2 y 44 de la Constitución Política del Perú; asimismo, coadyuva con el fortalecimiento de la planificación sostenible de las ciudades y con los fines de la normatividad vigente en la materia de prevención de riesgo de desastres, en resguardo a la vida, salud e integridad de la población.

En este sentido, conforme a lo antes señalado, se adjunta proyecto de oficio debidamente visado para su remisión al Congreso de la Republica.

Atentamente,

María del Rosario Solís Martínez
Abogada

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

MEMORANDUM N° 837 -2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS

A : **Abog. FERNANDO ALARCÓN DÍAZ**
 Director General
 Oficina General de Asesoría Jurídica

De : **Ing. RICHARD EDUARDO MONTES ESCALANTE**
 Director General
 Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR, que dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes; y responsabilidad penal de autoridades que otorguen certificados de posesión y formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo.


Referencia : a) Memorándum N° 242-2017-VIVIENDA/OGAJ
 b) Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR
 (H.T. N° 00068782-2017 Externo)

Fecha : San Isidro, 08 SET. 2017

Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia a) mediante el cual su Despacho solicita reevaluar el Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR, que dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes; y responsabilidad penal de autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables de alto riesgo, remitido por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado mediante documento de la referencia b).

Sobre el particular, remito a vuestro despacho para su consideración el Informe N° 804-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC de la Dirección de Construcción, que contiene la opinión sobre el proyecto de ley antes descrito, respecto al cual esta Dirección General brinda su conformidad.

Atentamente,


 RICHARD EDUARDO MONTES ESCALANTE
 Director General
 Dirección General de Políticas y Regulación
 en Construcción y Saneamiento
 Viceministerio de Construcción y Saneamiento

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

11 SET 2017

Firma:  Hora: 10:30
 Recibido:

REME/CKH

34
MINISTERIO DE VIVIENDA
CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN
EN CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
07 SET. 2017
RECIBIDO
Hora: 10:58 Firma: [Firma]

INFORME N° 804-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC

A : Ing. RICHARD EDUARDO MONTES ESCALANTE
Director General
Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento

De : Ing. CARMEN KUROIWA HORIUCHI DE DEL RIO
Directora de la Dirección de Construcción

Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR, que dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes; y responsabilidad penal de autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonal vulnerables y de alto riesgo.

Referencia : a) Memorándum N° 242-2017-VIVIENDA/OGAJ
b) Memorándum N° 150-2017-VIVIENDA/OGAJ
c) Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR (H.T. N° 00068782-2017 - Externo)

Fecha : San Isidro, 31 AGO. 2017

MINISTERIO DE VIVIENDA
CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
DIRECCIÓN DE CONSTRUCCIÓN
07 SET. 2017
RECIBIDO
Hora: 4:40 PM Firma: [Firma]

Nos dirigimos a usted en relación al documento de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Oficio P.O. N° 1478-2017/CDRGLMGE-CR de fecha 24.04.2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización y Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita opinión técnica respecto al Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR "Proyecto de ley que dispone la vacancia y responsabilidad penal de alcaldes y autoridades que otorguen certificados de posesión en zonas vulnerables y de alto riesgo".
- 1.2 Mediante Memorándum N° 150-2017-VIVIENDA/OGAJ de fecha 22.06.2017, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita emitir opinión respecto al citado Proyecto de Ley.
- 1.3 Con Informe N° 490-2017-VIVIENDA-VMCS-DGPRCS-DC de fecha 28.06.2017, la Dirección de Construcción emite la opinión requerida, en el marco de sus competencias.
- 1.4 Mediante Memorándum N° 242-2017-VIVIENDA/OGAJ de fecha 25.08.2017 la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita reevaluar el citado Proyecto de Ley, considerando los eventos ocurridos como consecuencia del Fenómeno del Niño Costero, que causó daños materiales e inmateriales a la población, al haber construido sus viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable y no apta para dicho uso.

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 Decreto Legislativo N° 727, Ley de Fomento a la Inversión Privada en la Construcción.
- 2.4 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- 2.5 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- 2.6 Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos
- 2.7 Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD
- 2.8 Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable
- 2.9 Ley N° 30438, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1140, que crea la Oficina Nacional de Gobierno Interior.
- 2.10 Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.
- 2.11 Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos N° 126-2012-SUNARP-SN
- 2.12 Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y su modificatoria aprobado por Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA.
- 2.13 Decreto Supremo N° 017-2016-VIVIENDA, Aprueba el Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos
- 2.14 Resolución Ministerial N° 186-2017-VIVIENDA que aprueba la Directiva N° 003-2017-VIVIENDA "Procedimiento para la Atención de solicitudes de información y de opinión efectuadas por Entidades Públicas al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a sus Organismos Públicos adscritos o Entidades adscritas".

III. OBJETIVO

Emitir opinión en el marco de las competencias de la Dirección de Construcción, sobre el Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR.

IV. ANÁLISIS

4.1. De las competencias de la Dirección de Construcción

4.1.1 De conformidad con el artículo 5 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), este Ministerio tiene competencia en las siguientes materias: Vivienda, Construcción, Saneamiento, Urbanismo y Desarrollo Urbano, Bienes Estatales y Propiedad Urbana.

4.1.2 De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MVCS, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento (DGPRCS) es la Dirección de línea responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales en las materias de construcción y saneamiento que tiene como función, entre otras, asesorar a la Alta Dirección y emitir opinión técnica sobre las iniciativas de políticas, normas, planos, programas y proyectos, en el marco de su competencia.



4.1.3 De otro lado, de conformidad con el artículo 83 del ROF, para el ejercicio de sus funciones, la DGPRCS cuenta con la Dirección de Construcción, la cual conforme el artículo 85 elabora normas en materia de construcción, de alcance nacional y en materia de tasaciones; encontrándose facultada, conforme lo establece el literal h) para "opinar sobre las iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos en las materias de su competencia".

4.2. De las competencias de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

4.2.1 De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MVCS, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (DGPRVU) es la Dirección de línea responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales en las materias de vivienda, urbanismo y desarrollo urbano, que tiene entre sus funciones, asesorar a la Alta Dirección y emitir opinión técnica sobre las iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos, en el marco de su competencia.

4.2.2 En tal sentido, de conformidad con el artículo 67 del ROF, para el ejercicio de sus funciones, la DGPRVU cuenta con la Dirección de Vivienda, la cual conforme el artículo 68 elabora la política nacional y sectorial en habilitaciones urbanas, vivienda y edificaciones, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno, en coordinación con los órganos, programas del Ministerio, sus organismos públicos y entidades adscritas, y cuando corresponda con aquellas entidades vinculadas a las materias de su competencia.

4.2.3 En el mismo sentido, la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, de acuerdo al literal b) del artículo 69 del ROF, elabora y difunde normas, reglamentos, planes, lineamientos, metodología, 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.

4.3. Sobre la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

4.3.1 Los Gobiernos Regionales cuentan como funciones en materia de vivienda y saneamiento las de promover la ejecución de programas de vivienda urbanos y rurales, canalizando los recursos públicos y privados y la utilización de los terrenos del gobierno regional y materiales de la región para programas municipales de vivienda.

4.3.2 En el artículo 30 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se establece que el cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:

- Fallecimiento.
- Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.



- **Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.**
- Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, por un término igual al máximo permitido por Ley, para hacer uso de licencia.
- Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales. "

4.3.3. A su vez, en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Municipalidades se establece que las autoridades municipales otorgarán las licencias de construcción bajo responsabilidad, ajustándose estrictamente a las normas sobre barreras arquitectónicas y de accesibilidad. Asimismo, pueden ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o, servicios cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente y constituya peligro, o cuando estén en contra de las normas reglamentarias o de seguridad de defensa civil; o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario.

4.3.4. Igualmente, en el artículo 79 se indica que, entre las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales se encuentra Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:

- Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición.

4.3.5. Asimismo, entre las funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales están el normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de la construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica.

4.3.6. Por otro lado, en el artículo 22 se mencionan las causales de vacancia del alcalde o regidor:

- Muerte
- Asunción de otro cargo provenientes de mandato popular
- Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones
- Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de 30 días consecutivos, sin autorización del concejo municipal.
- Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal
- **Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad**
- Inconcurriencia injustificada a 3 sesiones ordinarias consecutivas o 6 no consecutivas durante 3 meses.
- Nepotismo
- Por incurrir en la causal del artículo 63 de la Ley, referido a no contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes y
- Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.



4.3.7. Aunque de la lectura de ambas Leyes Orgánicas se aprecia que se ha establecido como causal la "condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de libertad", sería oportuno que específicamente se consigne como causal de vacancia al cargo de Gobernador¹, Vicegobernador² y Consejeros del Gobierno Regional, así como al Alcalde y Regidor por el otorgamiento de constancias o certificaciones de posesión o la formalización de la propiedad en áreas calificadas como zonas no aptas para el desarrollo urbano.

4.4. Sobre la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos y su Reglamento

4.4.1 En el artículo 24 de la Ley N° 28687 se refiere que la factibilidad de servicios básicos en los terrenos ocupados por posesiones informales se otorgará previo Certificado o Constancia de Posesión que otorgará la municipalidad de la jurisdicción y el artículo 26 establece que los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines de la factibilidad de servicios básicos, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

4.4.2 El artículo 27 del Reglamento de la Ley N° 28687, señala que las municipalidades distritales en cuya jurisdicción se encuentre ubicada una posesión informal o la municipalidad provincial cuando se encuentre dentro de su Cercado, otorgarán a cada poseedor el Certificado o Constancia de Posesión para los fines del otorgamiento de la factibilidad de Servicios Básicos.

4.4.3 Para que la municipalidad distrital o provincial, cuando corresponda, emita el Certificado o Constancia de Posesión, el o los interesados deberán presentar, única y exclusivamente, los siguientes documentos:

1. Solicitud simple indicando nombre, dirección y número de D.N.I.
2. Copia de D.N.I.
3. Plano simple de ubicación del predio.
4. Acta de verificación de posesión efectiva del predio emitida por un funcionario de la municipalidad distrital correspondiente y suscrita por todos los colindantes del predio o acta policial de posesión suscrita por todos los colindantes de dicho predio.

4.4.4 El Certificado o Constancia de Posesión tendrá vigencia hasta la efectiva instalación de los servicios básicos en el inmueble descrito en dicho Certificado o Constancia.

4.4.5 El Certificado o Constancia de Posesión no se otorgará a los poseedores de inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, en las zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la Nación; en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, así como aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo.

¹ Ley N° 30305, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes.

² Idem.



4.5. Sobre la Ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable

4.5.1 El objeto de la Ley N° 29869 es el reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio nacional. Para tal fin, **corresponde a la municipalidad provincial o distrital, según corresponda, realizar el estudio técnico para la identificación y declaración de la zona de muy alto riesgo no mitigable**, identificar y priorizar al grupo de pobladores que requiere ser reasentado, la identificación de la zona de acogida y la estimación del costo del reasentamiento con apoyo del gobierno regional y las municipalidades distritales involucradas, en concordancia con las normas vigentes sobre acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.

4.5.2 En tal sentido, el artículo 21 prescribe que no se puede dotar de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, **bajo responsabilidad** y está prohibido ocupar zona declaradas de muy alto riesgo no mitigable para fines de vivienda o cualquier otro que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas.

4.6. Sobre la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios

4.6.1 En la Tercera Disposición Complementaria Final se establecen las infracciones y sanciones relacionadas a la actuación de las autoridades frente a las zonas de riesgo:

- Las infracciones son los actos u omisiones en que incurren los funcionarios, servidores y empleados públicos en general, así como las personas naturales y jurídicas, en contra de lo establecido en la Ley N° 30556 y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).
- Constituyen infracciones:
 - Permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable
 - Instalar servicios públicos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable
 - Incumplir las obligaciones establecidas en la Ley N° 30556 y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).
 - Incumplir las normas técnicas de seguridad en edificaciones.
 - Interferir o impedir el cumplimiento de las funciones de inspección y fiscalización de la entidad rectora del Sinagerd.
 - Omitir la implementación de las medidas correctivas contenidas en los informes técnicos de las entidades del Sinagerd
 - Presentar documentación fraudulenta para sustentar el cumplimiento de las normas técnicas en Gestión del Riesgo de Desastres.
 - Consignar información falsa.
 - Exponer a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía de la red vial del Sistema Nacional de Carreteras.



- Del mismo modo, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros fiscaliza e impone sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como de amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos, demolición y desalojo, según corresponda, en caso de incumplimiento o transgresión de la Ley del Sinagerd.
- Además se exige la reposición de la situación a su estado anterior, así como la indemnización por daños y perjuicios.
- Finalmente, la imposición de sanciones administrativas no exime a los infractores de la responsabilidad civil, penal o administrativa funcional a que hubiere lugar.

4.7. Sobre la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD

4.7.1 El objetivo de la Ley N° 29664 es contar con un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

4.7.2 En dicho contexto, el Sinagerd está compuesto por:

- La Presidencia del Consejo de Ministros, **que asume la función de ente rector**
- El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
- El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)
- El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)
- Los gobiernos regionales y locales
- El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
- Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.

4.7.3 Tal como se aprecia, la Presidencia del Consejo de Ministros, *en su calidad de ente rector del Sinagerd*, tiene las siguientes atribuciones:

- Convocar al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
- Proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como conducir, supervisar y fiscalizar el adecuado financiamiento del Sinagerd.
- Desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Integrar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para los procesos.
- Velar por el cumplimiento de las políticas e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Desarrollar acciones y establecer mecanismos específicos y permanentes de coordinación que aseguren una adecuada articulación de las funciones del Cenepred e Indeci.



- Aprobar directivas y lineamientos en los ámbitos relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres, con la opinión favorable previa del Cenepred y del Indeci, según corresponda.
- Coordinar con las entidades públicas para que emitan y velen por el cumplimiento de la normativa relacionada con el uso y ocupación del territorio, las normas de edificación y demás regulaciones.
- Organizar, administrar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.

4.7.4 Es así que la Ley en referencia, le asigna al Indeci, entre otras, las siguientes funciones:

- Asesorar y proponer al ente rector el contenido de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a preparación, respuesta y rehabilitación.
- Desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Realizar y coordinar las acciones necesarias a fin de procurar una óptima respuesta de la sociedad en caso de desastres.
- Conducir y coordinar con las entidades públicas responsables, las acciones que se requieran para atender la emergencia.
- Elaborar los lineamientos para el desarrollo de los instrumentos técnicos que las entidades públicas puedan utilizar para la planificación, organización, ejecución y seguimiento de las acciones de preparación, respuesta y rehabilitación.
- Coordinar con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional y proponer al ente rector los criterios de participación de las diferentes entidades públicas en éste.
- Coordinar con los Centros de Operaciones de Emergencia de los gobiernos regionales y gobiernos locales la evaluación de daños y el análisis de necesidades en caso de desastre y generar las propuestas pertinentes para la declaratoria del estado de emergencia.

4.8 Sobre el proyecto de Ley

4.8.1 El Proyecto de Ley dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes; y responsabilidad penal de autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonal vulnerables y de alto riesgo.

4.8.2 En el artículo primero, se establece que los gobernadores regionales, alcaldes, prefectos, subprefectos o funcionarios públicos en general, no podrán otorgar constancias o certificaciones de posesión, ni formalizar propiedad, en áreas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI, como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad o riesgo.

4.8.3 En el artículo segundo, dispone la causal de vacancia de los gobernadores regionales y locales en caso de incumplimiento del artículo primero.

4.8.4 Finalmente, establece que el Instituto Nacional de Defensa Civil –INDECI es el ente rector de todos los componentes y procesos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres - Sinagerd.

CONCLUSIÓN



- 5.1. Por lo expuesto, la Dirección de Construcción de la DGPRCS no es competente para emitir opinión sobre el proyecto de ley N° 1119-2016/CR. Sin embargo, para coadyuvar al cumplimiento de los fines institucionales, considera que es favorable disponer la vacancia y responsabilidad penal de las autoridades locales, regionales y funcionarios públicos en caso otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables o de alto riesgo; y la prohibición de otorgar constancias de posesión y de formalizar propiedad en áreas calificadas por el INDECI como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad o riesgo.
- 5.2. Respecto a designar al Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI como ente rector, orientador y ejecutor de todos los componentes y procesos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD, esta Dirección considera que es necesario un mayor sustento técnico, teniendo en cuenta que se trata de un órgano ejecutor con experiencia mayormente en gestión reactiva.

VI. RECOMENDACIONES

- 6.1. Dejar sin efecto el Informe N° 490-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC de fecha 28 de junio de 2017.
- 6.2. Remitir el presente informe al Viceministro de Construcción y Saneamiento, para su posterior traslado a la Oficina General de Asesoría Jurídica, a fin de proseguir con el trámite correspondiente.

Es todo cuanto informamos para su conocimiento y demás fines que estime pertinente.

Atentamente,



Ing. Giuliana Esther Orezza Alvarez
Coordinadora (e) del Área de Normas
Dirección de Construcción-DGPRCS



Abog. Néstor Santiago Ticona Pilco
Asesor legal
Dirección de Construcción-DGPRCS

La que suscribe hace suyo el contenido del presente informe y lo eleva a su despacho para los fines pertinentes.

Ing. CARMEN KUROHVA HORIUCHI DE DEL RIO
Directora de Construcción
Dirección General de Políticas y Regulación en
Construcción y Saneamiento
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento



MEMORANDO N° 242 -2017-VIVIENDA/OGAJ

A : RICHARD EDUARDO MONTES ESCALANTE
Director General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento

Asunto : Revaluar el Proyecto Ley N° 1119/2016-CR "Proyecto de Ley que dispone la vacancia y responsabilidad penal de alcaldes y autoridades que otorguen certificados de posesión en zonas vulnerables y de alto riesgo"

Ref. : a) Memorando N° 595-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS
b) Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR (H.T. N° 00068782-2017 Externo)

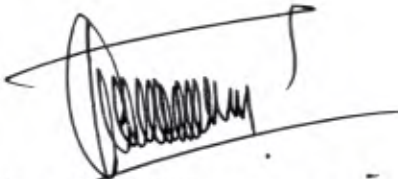
Fecha : San Isidro, 25 AGO. 2017

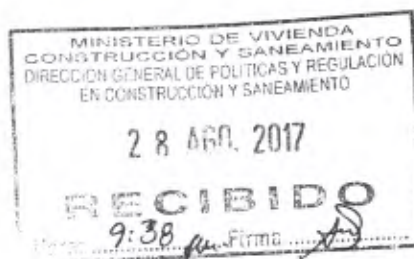
Me dirijo a usted, con relación al documento de la referencia a), mediante el cual su despacho remitió el Informe N° 490-2017-VIVIENDA/VMCS con la opinión del Proyecto Ley N° 1119/2016-CR "Proyecto de Ley que dispone la vacancia y responsabilidad penal de alcaldes y autoridades que otorguen certificados de posesión en zonas vulnerables y de alto riesgo", remitido por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado mediante el documento de la referencia b).

Al respecto, se solicita se revalúe el citado Proyecto de Ley, en el marco de sus competencias, como órgano de línea del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales en materia de Construcción y Saneamiento, considerando los eventos ocurridos como consecuencia del fenómeno del niño costero, que causó daños materiales e inmateriales a la población, al haber construido sus viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable y no apta para dicho uso.

En consideración a lo antes señalado, se solicita se sirva emitir opinión de la Dirección de Construcción y la Dirección General a su cargo respecto al citado Proyecto de Ley, en el plazo de tres (03) días hábiles, con la finalidad dar atención a lo solicitado por el Congreso de la República.

Atentamente,


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



MEMORANDUM N° 696 -2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU

A : FERNANDO ALARCÓN DIAZ
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N°1119/2016-CR

REFERENCIA : Memorándum N°241-2017-VIVIENDA/OGAJ
(HT N° 0068782-2017-E)

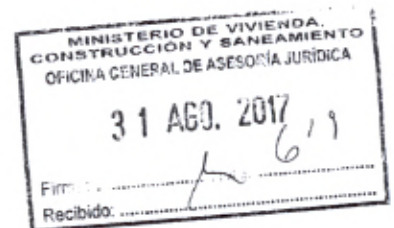
FECHA : 31 AGO. 2017

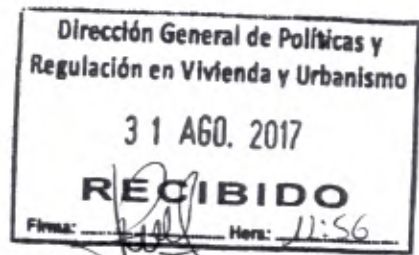
En atención al documento de la referencia, le remito la Ficha Técnica respecto al Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, que dispone la vacancia de Gobernadores Regionales y Alcaldes y responsabilidad penal de autoridades que otorguen Certificados de Posesión o formalicen propiedad en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo, el cual hago mío al encontrarlo conforme.

Atentamente,



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





FICHA TÉCNICA

OPINIÓN SOBRE PROYECTO DE LEY N°1119/2016-CR, QUE DISPONE LA VACANCIA DE GOBERNADORES REGIONALES Y ALCALDES Y RESPONSABILIDAD PENAL DE AUTORIDADES, QUE OTORGUEN CERTIFICADOS DE POSESIÓN O FORMALICEN PROPIEDAD EN ZONAS VULNERABLES Y DE ALTO RIESGO

Fecha: 31 de Agosto de 2017

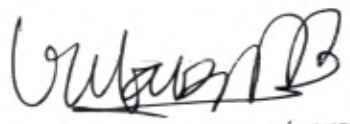
Proyecto Normativo: **Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, que dispone la vacancia de Gobernadores Regionales y Alcaldes y responsabilidad penal de autoridades que otorguen Certificados de Posesión o formalicen propiedad en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo.**

Órgano que emite opinión sobre el Proyecto Normativo	Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano
Objeto del Proyecto Normativo	El Proyecto de Ley no contempla en su contenido el objeto del proyecto normativo.
Documento de la Referencia Hoja de Trámite	Oficio P.O. N°1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR HT N°0068782-2017-E
Antecedentes sobre el Proyecto Normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Oficio N°027-2017-2018-CTC/CR, mediante el cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Alejandra Aramayo Gaona, remite el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR. - Oficio N°411-2017-COFOPRI/SG, que adjunta el Informe N°051-2017-COFOPRI/DND, el cual concluye que COFOPRI no es competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR. - Memorándum N°595-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS, que adjunta el Informe N°490-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC, el cual concluye que la Dirección de Construcción no es competente para opinar sobre el referido proyecto de Ley. - Memorándum N°241-2017-VIVIENDA/OGAJ, quien solicita reevaluar el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, considerando los eventos ocurridos como consecuencia del Fenómeno del Niño Costero.

<p>Determinar si el Proyecto Normativo es o no de competencia del Sector</p>	<p>El proyecto normativo es competencia del Sector por cuanto establece la vacancia gobernadores y alcaldes en caso otorguen constancias o certificados de posesión, y formalicen propiedad en zonas no aptas para el desarrollo urbano.</p>
<p>Análisis sobre el Proyecto Normativo en atención a su competencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problemática del Proyecto de Ley: La exposición de motivos de la Ley señala la siguiente problemática: <ul style="list-style-type: none"> - Tráfico de terrenos e informalidad constructiva avalada e incentivada por malas autoridades regionales, locales, autoridades del gobierno central como Prefectos y Sub Prefectos y otros funcionarios públicos. - Asentamientos en zonas de alta vulnerabilidad física y de alto riesgo como quebradas, riberas de los ríos o cauces de los mismos mediante el otorgamiento de certificados de posesión y promoviendo su formalización. - Exclusión del INDECI de las labores de prevención. ▪ Marco Técnico: El análisis se enmarca en las disposiciones establecidas en la Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable y su modificatoria; Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD y la Ley N°30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. ▪ Marco Legal: El proyecto normativo modifica la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. ▪ Análisis Técnico: La propuesta normativa propone a través de su artículo primero la responsabilidad penal a los Gobernadores Regionales, Alcaldes, Prefectos, Sub Prefectos o funcionarios públicos en general, que otorguen constancias o certificados de posesión, y formalicen propiedad en áreas calificadas por el INDECI como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad y riesgo. <p>El artículo segundo establece la vacancia de gobernadores y alcaldes en caso otorguen constancias o certificados de posesión, y formalicen propiedad en zonas no aptas para el desarrollo urbano.</p>

<p>Análisis sobre el Proyecto Normativo en atención a su competencia</p>	<p>El artículo tercero, establece la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD a través del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI.</p> <p>Al respecto, se señala lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El artículo primero de la propuesta normativa es reiterativo, por cuanto ya se encuentra normado a través de diversos dispositivos legales, los cuales establecen sanciones a los funcionarios públicos que otorguen derechos ilegítimos. <p>En ese sentido, el artículo 43 del Reglamento de la Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, establece la prohibición de uso urbano en Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, prohibiendo a los funcionarios de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cualquier tipo de atención de servicios públicos a los nuevos asentamientos poblacionales que se ubiquen en zonas declaradas en Muy Alto Riesgo No Mitigable.</p> <p>El artículo 376-B del Código Penal, norma sobre el otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles, estableciendo responsabilidad penal a los funcionarios públicos que otorguen ilegítimamente derechos de posesión o emitan títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente.</p> <p>La Ley N°30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, establece en su Tercera Disposición Complementaria Transitoria como infracción el permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, la instalación de servicios públicos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley N°30556 y en la Ley N° 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su reglamento y la exposición a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía de la red vial del Sistema Nacional de Carreteras.</p>
--------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Análisis sobre el Proyecto Normativo en atención a su competencia</p>	<p>El artículo 29 del Decreto Supremo N°017-2006-VIVIENDA, establece que el Certificado o Constancia de Posesión no se otorgará a los poseedores de inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, en las zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la Nación; en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, así como aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo.</p> <p>En ese sentido, se colige que varios dispositivos legales sancionan a los funcionarios públicos que permitan, faciliten, regularicen, fomenten, la instalación de asentamientos o instalen servicios públicos en zonas de alto riesgo o muy alto riesgo no mitigable, por lo que el artículo propuesto contiene una reiteración innecesaria de normas legales vigentes.</p> <p>2. Respecto al artículo segundo que establece la vacancia de gobernadores y alcaldes en caso otorguen constancias o certificados de posesión, y formalicen propiedad en zonas no aptas para el desarrollo urbano, se considera pertinente la misma, al fortalecer la planificación sostenible de las ciudades, sancionando a las autoridades que otorguen la ocupación en zonas establecidas de Muy Alto Riesgo No Mitigable.</p> <p>Se recomienda que la propuesta normativa considere una disposición complementaria modificatoria que establezca la modificación de los artículos 22 y 30 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respectivamente.</p> <p>3. Con relación a la propuesta de Rectoría del SINAGERD por parte del INDECI, se recomienda evaluar dicha propuesta por cuanto el INDECI no solo asumiría las funciones que viene desempeñando a través de la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, sino que asumiría las funciones del CENEPRED y las de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector, lo cual conllevaría a sobrecargar las labores que viene desempeñando la institución. En ese sentido, la propuesta normativa no contempla como se asumirían las nuevas funciones o los plazos para su adecuación.</p>
--------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Análisis sobre el Proyecto Normativo en atención a su competencia</p>	<p>De igual forma, la norma debería precisar la extinción o fusión por absorción del CENEPRED, a través de una disposición complementaria final, a fin de establecer en forma clara si el CENEPRED pasa a formar parte del INDECI.</p> <p>Asimismo, la propuesta normativa debe sustentar con mayor profundidad la rectoría del INDECI, más aun considerando como manifiesta la exposición de motivos que desempeñaba dichas funciones hasta antes de la creación del SINAGERD.</p> <p>Finalmente, se precisa que el Decreto Supremo N°018-2017-PCM, establece la adscripción del CENEPRED al Ministerio de Defensa y la transferencia de funciones de la Secretaría de Gestión de Riesgos de Desastres al INDECI.</p> <p>▪ Conclusión: Por lo expuesto en el análisis, se concluye que el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, que dispone la vacancia de Gobernadores Regionales y Alcaldes y responsabilidad penal de autoridades que otorguen Certificados de Posesión o formalicen propiedad en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo es viable con observaciones de fondo, dejándose sin efecto el Informe Técnico Legal N°084-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz.</p>																	
<p>Impacto del Proyecto Normativo sobre el MVCS</p>	<p>La autógrafa de Ley no tiene impacto normativo sobre el MVCS.</p>																	
<p>Conclusiones sobre el Proyecto Normativo</p>	<table border="1" data-bbox="625 1370 1321 1630"> <tr> <td>Viable</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Viable con Observaciones</td> <td>De forma</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De fondo</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>Viable con comentarios</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Inviabile</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>No se encuentra en el marco de mi competencia</td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Viable			Viable con Observaciones	De forma		De fondo	X	Viable con comentarios			Inviabile			No se encuentra en el marco de mi competencia		
Viable																		
Viable con Observaciones	De forma																	
	De fondo	X																
Viable con comentarios																		
Inviabile																		
No se encuentra en el marco de mi competencia																		
<p>Firma y Sello de la Directora de Urbanismo y Desarrollo Urbano que hace suya la información consignada en la Ficha Técnica</p>	 <p>MARÍA VIRGINIA MARZAL SÁNCHEZ Directora de Urbanismo y Desarrollo Urbano</p>																	

MEMORANDO N° 241 -2017-VIVIENDA/OGAJ

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

Asunto : Revaluar el Proyecto Ley N° 1119/2016-CR "Proyecto de Ley que dispone la vacancia y responsabilidad penal de alcaldes y autoridades que otorguen certificados de posesión en zonas vulnerables y de alto riesgo"

Ref. : a) Memorando N° 232-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
b) Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(H.T. N° 00068782-2017 Externo)

Fecha : San Isidro, **25 AGO. 2017**

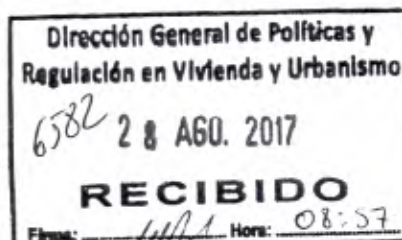
Me dirijo a usted, con relación al documento de la referencia a), mediante el cual su despacho remitió el Informe N° 490-2017-VIVIENDA/VMCS con la opinión del Proyecto Ley N° 1119/2016-CR "Proyecto de Ley que dispone la vacancia y responsabilidad penal de alcaldes y autoridades que otorguen certificados de posesión en zonas vulnerables y de alto riesgo", remitido por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado mediante el documento de la referencia b).

Al respecto, se solicita se revalúe el citado Proyecto de Ley, en el marco de sus competencias, como órgano de línea del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, **responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales en materia de vivienda, urbanismo, y desarrollo urbano**, considerando los eventos ocurridos como consecuencia del fenómeno del niño costero, que causó daños materiales e inmateriales a la población, al haber construido sus viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable y no apta para dicho uso.

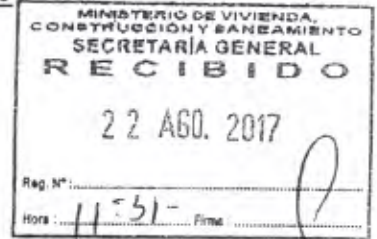
En consideración a lo antes señalado, se solicita se sirva emitir opinión del citado Proyecto de Ley, en el plazo de tres (03) días hábiles, con la finalidad dar atención a lo solicitado por el Congreso de la República.

Atentamente,


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



INFORME N° 1272-2017-VIVIENDA/OGAJ



A : **EDUARDO MARTÍN GONZÁLEZ CHÁVEZ**
Jefe de Gabinete de Asesores

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

Asunto : Remite opinión legal sobre proyecto de Ley N° 1119/2016-CR "Dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes y responsabilidad penal de autoridades, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo".

Ref. : a) Oficio P.O. N° 1478-2016/CDEGLMGE-CR
b) Oficio N° 411-2017-COFOPRI/SG
c) Informe N° 232-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
d) Memorando N° 595-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS
(HT. N° 00068782-2017 Externo)

Fecha : San Isidro, **16 AGO. 2017**

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

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 24/04/2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado - CDRGLMGE del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR "Dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes y responsabilidad penal de autoridades, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo" (en adelante, el Proyecto de Ley).

1.2. Por Oficio N° 411-2017-COFOPRI/SG del 15/05/2017, la Secretaría General del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI remite opinión respecto al Proyecto de Ley, en atención a lo solicitado por la Dirección de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo – DGPRVU mediante Oficio N° 654-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU del 04/05/2017. Señalando, que el contenido de la propuesta no es materia de su competencia, y con respecto a las infracciones y sanciones para los Gobernadores Regionales, Alcaldes y Autoridades que otorguen Certificados de Posesión o Formalicen la propiedad en zonas vulnerables de alto riesgo ya se encuentra regulado en la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con cambios.

1.3. Con Informe N° 232-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU del 15/06/2017, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo - DGPRVU, se dirige al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, a fin de remitir su opinión respecto del Proyecto de Ley, sustentado en el Informe N° 084-2017-VMVU-



DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz del 09/06/2017. En el cual señala que el Proyecto de Ley es técnica y legalmente inviable.

- 1.4. Mediante Memorando N° 595-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS del 07/07/2017 la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento – DGPRCS, se dirige al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, a fin de remitir su opinión respecto del Proyecto de Ley, sustentado en el Informe N° 490-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC del 28/06/2017. Considerando, que no es competente para opinar en materia de infracciones y sanciones a las autoridades regionales a las autoridades regionales y locales, respecto al otorgamiento de certificados de posesión o formalización de propiedad en zonas de alto riesgo.

II. ANÁLISIS

SOBRE LA SITUACIÓN / ESTADO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1. Proyecto de Ley presentado por el Grupo Peruanos por el Cambio, a iniciativa del Congresista de la República Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca y otros, 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 12/04/2017.
- 2.2. Siendo decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Estado y Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República con fecha 05/04/2017.

¹ *Iniciativa Legislativa*

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

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.

² *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:

- 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.
- 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.
- Deben contener la lista de los beneficiados o las características del régimen penitenciario de la generalidad de personas que beneficiará.
- 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.
- 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.



SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.3. El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer responsabilidades penales a los Gobernadores Regionales y Alcaldes, así como su vacancia por otorgar constancias o certificados de posesión, o la formalización de propiedad en áreas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad o riesgo. Extendiéndose a Prefectos, Subprefectos y funcionarios públicos en general.

SOBRE LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.4. Mediante el Informe N° 232-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPPVU, la DGPRVU, hace suyo el Informe Técnico Legal N° 084-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DUDU-Lpg-Vmg de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, en el cual se considera que el Proyecto de Ley, técnica y legalmente es inviable, señalando lo siguiente:

(...)

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

1. El Proyecto de Ley N°1119-2016-CR consta de tres (03) artículos, con la siguiente estructura:

- Artículo 1.- Prohibición y Responsabilidad Penal
- Artículo 2.- Vacancia de Gobernadores y Alcaldes
- Artículo 3.- Rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.

2. El artículo 1, (...).

Al respecto, cabe señalar que la normativa vigente sanciona a través de los siguientes dispositivos legales a los funcionarios públicos que otorguen derechos de posesión o títulos de propiedad sobre zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable:

2.1. Decreto Supremo N°115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable y su modificatoria el D.S. N°126-2013-PCM, que establece en su artículo 43 lo siguiente:

"Artículo 43°.- Prohibición de uso urbano en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable (...)"

2.2. Ley N°30327, Ley de Promoción de la Inversiones para el Crecimiento Económico del Desarrollo Sostenible, la cual a través de su quinta disposición complementaria transitoria incorpora al Código Penal el artículo 376-B: (...).

2.3. Ley N°30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, a través de su tercera disposición complementaria transitoria establece lo siguiente:

"TERCERA.- Infracciones y Sanciones (...)

Infracciones:



2. Constituyen infracciones las siguientes:

a) Permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable.

b) Instalar servicios públicos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable.

c) Incumplir las obligaciones establecidas en la presente Ley y la Ley N° 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su reglamento.

(...)

i) Exponer a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía de la red vial del Sistema Nacional de Carreteras.

j) Otras que se establezcan por Ley o norma expresa

Sanciones:

La Presidencia de Consejo de Ministros en su calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) fiscaliza e impone sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como de amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos, demolición y desalojo, según corresponda, en caso de incumplimiento o trasgresión de las disposiciones establecidas en la presente Ley y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) y su reglamento.

(...)"

2.4. En ese sentido, se colige que varios dispositivos legales sancionan a los funcionarios públicos que permitan, faciliten, regularicen, fomenten, la instalación de asentamientos o instalen servicios públicos en zonas de alto riesgo o muy alto riesgo no mitigable, por lo que el artículo propuesto contiene una reiteración innecesaria de normas legales vigentes.

2.5. Con referencia a la función de Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, para calificar zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad, cabe señalar que la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, establece que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred) tiene entre otros la función de desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo que corresponde a los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres promoviendo su implementación; por lo que la propuesta normativa contraviene con lo dispuesto en la normativa vigente.

(...)

4. El artículo 4, establece la rectoría del Instituto Nacional de Defensa Civil como ente rector, orientador y ejecutor de todos los componentes y procesos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.

(...)

Artículo 9º.- Composición del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) está compuesto por:

a. La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.

b. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

(...)

Artículo 10º.- Atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), tiene las siguientes



atribuciones:

(...)

5. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:

5.1. 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.

(...)

IV. CONCLUSIONES

Por los argumentos vertidos en la parte analítica del presente informe, concluimos que el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, que dispone la vacancia de Gobernadores Regionales y Alcaldes y responsabilidad penal de autoridades que otorguen Certificados de Posesión o formalicen propiedad en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo, es técnica y legalmente inviable.

(..)."

- 2.5. Mediante Memorando N° 595-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS, la DGPRCS, hace suyo el Informe N° 490-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC de la Dirección de Construcción, considerando que no es competente para opinar en materia de infracciones y sanciones a las autoridades regionales y locales, respecto al otorgamiento de certificados de posesión o formalización de propiedad en zonas de alto riesgo. Sin perjuicio de ello, señala lo siguiente:

"(...)

III. ANÁLISIS

(...)

3.3. Sobre la Ley Orgánica de Municipalidades

d) Por otro lado, en el artículo 22 se mencionan las causales de vacancia del alcalde o regidor:

(...)

3.4. Sobre la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos y su Reglamento.

a) En el artículo 24 de la Ley N° 28687 se refiere que la factibilidad de servicios básicos en los terrenos ocupados por posesiones informales se otorgará previo Certificado o Constancia de Posesión que otorgará la municipalidad de la jurisdicción y el artículo 26 establece que los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines de la factibilidad de servicios básicos, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

b) El artículo 27 del Reglamento de la Ley N° 28687, señala que las municipalidades distritales en cuya jurisdicción se encuentre ubicada una posesión informal o la municipalidad provincial cuando se encuentre dentro de su Cercado, otorgarán a cada poseedor el Certificado o Constancia de Posesión para



los fines del otorgamiento de la factibilidad de Servicios Básicos.

c) Para que la municipalidad distrital o provincial, cuando corresponda, emita el Certificado o Constancia de Posesión, el o los interesados deberán presentar, única y exclusivamente, los siguientes documentos:

1. Solicitud simple indicando nombre, dirección y número de D.N.I.
2. Copia de D.N.I.
3. Plano simple de ubicación del predio.
4. Acta de verificación de posesión efectiva del predio emitida por un funcionario de la municipalidad distrital correspondiente y suscrita por todos los colindantes del predio o acta policial de posesión suscrita por todos los colindantes de dicho predio.

d) El Certificado o Constancia de Posesión tendrá vigencia hasta la efectiva instalación de los servicios básicos en el inmueble descrito en dicho Certificado o Constancia.

e) El Certificado o Constancia de Posesión no se otorgará a los poseedores de inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, en las zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la Nación, en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, así como aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo.

3.5. Sobre la Ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable

a) El objeto de la Ley N° 29869 es el reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio nacional. Para tal fin, corresponde a la municipalidad provincial o distrital, según corresponda, realizar el estudio técnico para la identificación y declaración de la zona de muy alto riesgo no mitigable, identificar y priorizar al grupo de pobladores que requiere ser reasentado, la identificación de la zona de acogida y la estimación del costo del reasentamiento con apoyo del gobierno regional y las municipalidades distritales involucradas, en concordancia con las normas vigentes sobre acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.

b) En tal sentido, el artículo 21 prescribe que no se puede dotar de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, bajo responsabilidad y está prohibido ocupar zona declaradas de muy alto riesgo no mitigable para fines de vivienda o cualquier otro que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas.

3.6. Sobre la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios

a) En la Tercera Disposición Complementaria Final se establecen las infracciones y sanciones relacionadas a la actuación de las autoridades frente a las zonas de riesgo:

• Las infracciones son los actos u omisiones en que incurren los funcionarios, servidores y empleados públicos en general, así como las personas naturales y jurídicas, en contra de lo establecido en la Ley N° 30556 y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).

• Constituyen infracciones:

- Permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable
- Instalar servicios públicos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable
- Incumplir las obligaciones establecidas en la Ley N° 30556 y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).
- Incumplir las normas técnicas de seguridad en edificaciones.
- Interferir o impedir el cumplimiento de las funciones de inspección y



- *fiscalización de la entidad rectora del Sinagerd.*
- *Omitir la implementación de las medidas correctivas contenidas en los informes técnicos de las entidades del Sinagerd*
- *Presentar documentación fraudulenta para sustentar el cumplimiento de las normas técnicas en Gestión del Riesgo de Desastres.*
- *Consignar información falsa.*
- *Exponer a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía de la red vial del Sistema Nacional de Carreteras.*
- *Del mismo modo, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros fiscaliza e impone sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como de amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos, demolición y desalojo, según corresponda, en caso de incumplimiento o transgresión de la Ley del Sinagerd.*
- *Además se exige la reposición de la situación a su estado anterior, así como la indemnización por daños y perjuicios.*
- *Finalmente, la imposición de sanciones administrativas no exime a los infractores de la responsabilidad civil, penal o administrativa funcional a que hubiere lugar.*

3.7. Sobre la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD

a) *El objetivo de la Ley N° 29664 es contar con un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.*

b) *En dicho contexto, el Sinagerd está compuesto por:*

- *La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector*
- *El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*
- *El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)*
- *El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)*
- *Los gobiernos regionales y locales*
- *El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)*
- *Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.*

c) *Tal como se aprecia, la Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de ente rector del Sinagerd, tiene las siguientes atribuciones:*

- *Convocar al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*
- *Proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como conducir, supervisar y fiscalizar el adecuado financiamiento del Sinagerd.*
- *Desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*
- *Integrar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para los procesos.*
- *Velar por el cumplimiento de las políticas e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.*
- *Desarrollar acciones y establecer mecanismos específicos y permanentes de coordinación que aseguren una adecuada articulación de las funciones del Cenepred e Indeci.*
- *Aprobar directivas y lineamientos en los ámbitos relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres, con la opinión favorable previa del Cenepred y del Indeci, según corresponda.*



- *Coordinar con las entidades públicas para que emitan y velen por el cumplimiento de la normativa relacionada con el uso y ocupación del territorio, las normas de edificación y demás regulaciones.*
- *Organizar, administrar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.*

d) Es así que la Ley en referencia, le asigna al Indeci las siguientes funciones, entre otras:

Asesorar y proponer al ente rector el contenido de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a preparación, respuesta y rehabilitación.

Desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Realizar y coordinar las acciones necesarias a fin de procurar una óptima respuesta de la sociedad en caso de desastres

Conducir y coordinar con las entidades públicas responsables, las acciones que se requieran para atender la emergencia.

Elaborar los lineamientos para el desarrollo de los instrumentos técnicos que las entidades públicas puedan utilizar para la planificación, organización, ejecución y seguimiento de las acciones de preparación, respuesta y rehabilitación.

Coordinar con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional y proponer al ente rector los criterios de participación de las diferentes entidades públicas en éste.

Coordinar con los Centros de Operaciones de Emergencia de los gobiernos regionales y gobiernos locales la evaluación de daños y el análisis de necesidades en caso de desastre y generar las propuestas pertinentes para la declaratoria del estado de emergencia.

3.8 Sobre el proyecto de Ley

a) El Proyecto de Ley dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes; y responsabilidad penal de autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo.

b) En el artículo primero, se establece que los gobernadores regionales, alcaldes, prefectos, subprefectos o funcionarios públicos en general, no podrán otorgar constancias o certificaciones de posesión, ni formalizar propiedad, en áreas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI, como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad o riesgo.

c) En el artículo segundo, dispone la causal de vacancia de los gobernadores regionales y locales en caso de incumplimiento del artículo primero.

d) Finalmente, establece que el Instituto Nacional de Defensa Civil –INDECI es el ente rector de todos los componentes y procesos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres-Sinagerd.

IV. CONCLUSIÓN

4.1. Por lo expuesto, la Dirección de Construcción de la DGPRCS considera que el Proyecto de Ley no es competente para opinar en materia de infracciones y sanciones a las autoridades regional y locales, respecto al otorgamiento de certificados de posesión o formalización de propiedad en zonas de alto riesgo.

4.2. Por otro lado, cabe indicar que la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, ya ha regulado dicha materia, por lo que es innecesario legislar nuevamente sobre tema.

4.3. Respecto a la inclusión de la causal de vacancia de las autoridades regionales o locales, esta Dirección no es competente. Al respecto, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ya incluyen causales de vacancias por condena consentida o ejecutoriada por delito



doloso con pena privativa de libertad, lo cual se produciría en caso otorgaran ilegalmente derechos sobre inmuebles.

4.4. En cuanto al extremo de otorgarle al Indeci la rectoría de todos los componentes y procesos del Sinagerd, es preciso manifestar que dicha tarea ya le corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros de acuerdo a la Ley N° 30556 y a la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD, lo cual tampoco es competencia de esta Dirección.

(...)

- 2.6. Mediante Oficio N° 411-2017-COFOPRI/SG, COFOPRI, adjunta el Informe N° 051-2017-COFOPRI/DND de la Dirección de Normalización y Desarrollo, que señala que el contenido de la propuesta normativa no es de competencia de COFOPRI, y en lo que respecta infracciones y sanciones para las autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen la propiedad en zonas vulnerables de alto riesgo se encuentra regulado en la Ley N° 30556. Sin perjuicio de lo indicado, señala lo siguiente:

(...)

III. ANALISIS

(...)

3.5 Sin desmedro de lo indicado, se advierte que el artículo primero se encuentra orientado a sancionar penalmente a funcionarios públicos en general que entreguen constancias o certificados de posesión en áreas calificadas como zonas no aptas para el desarrollo urbano, por su vulnerabilidad o riesgo, por lo que dicha norma ha sido incorporada en la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 30556, verificándose que ya se encuentra normado.

3.6 Asimismo es preciso señalar que la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 30556 (...) regulo el supuesto de sanción "si permite, facilita, regulariza, fomenta el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable".

3.7. El artículo segundo pretende establecer como causal de vacancia para los Gobernadores Regionales y Alcaldes el hecho de otorgar constancias o certificaciones de posesión, o formalizar la propiedad en áreas declaradas como no aptas para el desarrollo por INDECI vulnerabilidad o riesgo, conforme al numeral 6 del artículo 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades al igual que el numeral 3 del artículo 30 la Ley Orgánica de Gobiernos de Gobiernos Regionales señalan que son causal de vacancia la "Condena consentida y ejecutoriada por delito doloso con el artículo 376-B respecto a el otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles y la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30556 serían los precedentes normativos relacionados a ese extremo de la propuesta, debemos comentar que el Proyecto de Ley N° 30556 considera la vacancia en el segundo párrafo del artículo 5 del citado, sin embargo el extremos no fue recogido por los legisladores.

3.8 El artículo tercero de la propuesta normativa propone que INDECI sea el órgano rector orientado y ejecutor de todos los componentes y procesos del SINAGERD, en cual se encuentra adscripto a la PCM. Al respecto, advertimos que se busca normas sobre las funciones que actualmente corresponden a la Presidencia del Consejo de Ministros conforme a lo establecido en el artículo



10 de la Ley N° 29664 la cual se ratifica en la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 30556.

(...)

IV. CONCLUSIONES

4.1 En cuanto al contenido de la propuesta normativa, COFOPRI no es competencia para emitir opinión sobre la misma, conforme ha sido expuesto en la parte del análisis.

4.2 Asimismo debemos señalar que en lo que respecta a las infracciones y sanciones para los Gobernadores Regionales, Alcaldes y Autoridades que otorguen certificados de posesión o fomalicen la propiedad en zonas vulnerables de alto riesgo ya se encuentra regulado en la Ley N° 30556, ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para Reconstrucción con Cambios.

(...)^a

SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

- 2.7. El artículo 4 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, establece que el MVCS "(...) tiene por finalidad normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional. Facilita el acceso de la población a una vivienda digna y a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, en especial de aquella rural o de menores recursos; promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados."
- 2.8. Los artículos 5 y 6 de la antes citada Ley, señala que el MVCS tiene competencias en las materias de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, y "(...) es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional".
- 2.9. El numeral 4 del artículo 8 de la Ley N° 30156, establece como una función general del MVCS el "dictar normas y lineamientos rectores para el ordenamiento e integración de los centros poblados urbanos y rurales a nivel nacional, así como de los procesos de conurbación, de expansión urbana, de creación y reasentamiento de centros poblados, de manera coordinada, articulada y cooperante con otros organismos del Poder Ejecutivo, con los gobiernos regionales y locales; conforme a la legislación en la materia".
- 2.10. El numeral 2 del artículo 10 de la Ley N° 30156, establece como una función compartida del MVCS la de "normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano y urbanizable, en el ámbito de su competencia, en concordancia con las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades".
- 2.11. Finalmente, el artículo 65 del Reglamento de Organización y Funciones – ROF del MVCS aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA y modificado por el Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA señala que la DGPRVU, es el 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, dependiendo jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo.

- 2.12. Conforme se desprende de las normas antes señaladas el MVCS es el ente rector en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, teniendo como finalidad, entre otros, el promover el ordenamiento de los centros poblados y, como función, entre otros, el supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, uso y ocupación del suelo urbano. En este sentido, no es materia de competencia del MVCS, determinar las políticas nacionales y sectoriales respecto a las sanciones e infracciones de las autoridades políticas y funcionarios públicos, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo.

SOBRE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.13. El Proyecto de Ley propone tres (3) artículos, en los cuales se propone: Prohibición y Responsabilidad Penal (artículo primero); Vacancia de Gobernadores y Alcaldes (artículo segundo); Rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SINAGRED (artículo tercero).
- 2.14. El artículo primero del Proyecto de Ley, propone incorporar un supuesto de responsabilidad penal, a los Gobernadores Regionales, Alcaldes, Sub Prefectos o Funcionarios Públicos, por emitir certificados de posesión en áreas calificadas como zonas no aptas para viviendas. Señalando lo siguiente:

"(...)

Los Gobernadores Regionales, Alcaldes, Prefectos, Sub Prefectos o funcionarios públicos en general, bajo responsabilidad penal, no podrán otorgar constancias o certificaciones de posesión, ni formalizar propiedad, en áreas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad o riesgo."

- 2.15. Al respecto, conforme se ha indicado, en los informes técnicos de la DGPRVU³, DGPRCS⁴, y COFOPRI⁵, que nuestro ordenamiento jurídico ha regulado respecto al objeto de la norma propuesta. Las cuales señalaremos a continuación:

- a) Artículo 43⁶ del Decreto Supremo N° 115-2013-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para



³ Informe Técnico Legal N° 084-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Log-Vmz

⁴ Informe N° 490-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC

⁵ Informe N° 051-2017-COFOPRI/DND

⁶ **Artículo 43.- Prohibición de uso urbano en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable**

Se prohíbe el poblamiento, repoblamiento o conformación de cualquier agrupamiento para fines de vivienda que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas en zonas declaradas como de Muy Alto Riesgo No Mitigable, correspondiendo al Gobierno Local, bajo responsabilidad, ejecutar las acciones administrativas y legales que lo impidan emitiendo los dispositivos legales que las normas vigentes le facultan, asimismo, el Gobierno Regional deberá colaborar con el Gobierno Local de su jurisdicción, destinando para tal fin recursos humanos y financieros.

Se prohíbe a los funcionarios de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cualquier tipo de atención de servicios públicos a los nuevos asentamientos poblacionales que se ubiquen en zonas declaradas en Muy Alto Riesgo No Mitigable, bajo responsabilidad del funcionario público que otorgue cualquier autorización, licencia, y/o beneficio orientados al uso urbano.

El Ministerio Público debe iniciar de oficio y a pedido de parte las acciones penales contra quienes promueven o incentivan ocupaciones ilegales de terrenos en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, declaradas o no, según las normas de la materia.

Si existen varios usos potenciales, el Gobierno Local deberá consultar con la autoridad sectorial correspondiente y podrá consultar con las comunidades y actores interesados para seleccionar el que más responda a sus intereses y necesidades. De igual manera se definirán las

Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable y su modificatoria el Decreto Supremo N° 126-2013-PCM. Norma que prohíbe expresamente, el poblamiento, repoblamiento o conformación de cualquier agrupamiento para fines de vivienda que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas en zonas declaradas como de muy alto riesgo no mitigable, estableciendo dicha responsabilidad de los Gobiernos Locales y la colaboración de los Gobiernos Regionales. Además, prohíbe a los funcionarios de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, otorgar cualquier tipo de autorización, licencias y otros, en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable, bajo responsabilidad de los funcionarios; facultando al Ministerio Público iniciar de oficio las acciones legales que correspondan contra los que resulten responsables.

- b) Ley N° 30327⁷, Ley de Promoción de la Inversiones para el Crecimiento Económico del Desarrollo Sostenible, la cual a través de su quinta disposición complementaria transitoria incorpora al Código Penal el artículo 376-B. Estableciendo pena privativa de la libertad al funcionario público que, en ejercicio de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente.
- c) La Tercera Disposición Complementaria transitoria⁸ de la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones

entidades o autoridades que se harán cargo del control y mantenimiento de las áreas después de que se recuperen y que se adapten para los nuevos usos. En cualquier supuesto, se deberá observar lo dispuesto en el artículo 42 del presente Reglamento.

El Gobierno Local no otorgará autorizaciones a las entidades prestadoras de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, bajo responsabilidad.

7 **QUINTA. Incorporación del artículo 376-B del Código Penal**

Incorpórase el artículo 376-B del Código Penal, de acuerdo al texto siguiente:

***Artículo 376-B.- Otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles**

El funcionario público que, en violación de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente, será reprimido con pena privativa de libertad, no menor de cuatro ni mayor de seis años.

Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a personas que ilegalmente ocupan o usurpan los bienes inmuebles referidos en el primer párrafo, la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años*.

8 **TERCERA.- Infracciones y Sanciones**

Para efectos de lo establecido en la presente Ley se aplican las siguientes infracciones y sanciones:

Infracciones:

1. Las infracciones son los actos u omisiones en que incurren los funcionarios, servidores y empleados públicos en general, así como las personas naturales y jurídicas, en contra de lo establecido en la presente Ley y la Ley N° 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).
2. Constituyen infracciones las siguientes:
 - a) Permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable.
 - b) Instalar servicios públicos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable.
 - c) Incumplir las obligaciones establecidas en la presente Ley y la Ley N° 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su reglamento.
 - d) Incumplir las normas técnicas de seguridad en edificaciones.
 - e) Interferir o impedir el cumplimiento de las funciones de inspección y fiscalización de la entidad rectora del Sinagerd.
 - f) Omitir la implementación de las medidas correctivas contenidas en los informes técnicos de las entidades del Sinagerd.
 - g) Presentar documentación fraudulenta para sustentar el cumplimiento de las normas técnicas en Gestión del Riesgo de Desastres.
 - h) Consignar información falsa.
 - i) Exponer a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía de la red vial del Sistema Nacional de Carreteras.
 - j) Otras que se establezcan por Ley o norma expresa.

Sanciones:

La Presidencia de Consejo de Ministros en su calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) fiscaliza e impone sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como de amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos, demolición y desalojo, según corresponda, en caso de incumplimiento o trasgresión de las disposiciones establecidas en la presente Ley y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) y su reglamento. Conjuntamente con las sanciones administrativas que se impongan al infractor, se le exige la reposición de la situación a su estado anterior, así como la indemnización por los daños y el perjuicio.



del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios; establece un régimen de infracciones y sanciones, por actos y omisiones incurrido por funcionarios públicos en general, entre otros, en contra de lo dispuesto en la Ley N° 30556 y la Ley N° 29664⁹, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd). Asimismo, establece taxativamente las conductas tipificadas como infracciones, entre las cuales tenemos: "(...) a) Permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable; b) Instalar servicios públicos en zonas de alto riesgo no mitigable; (...) i) Exponer a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía del Sistema Nacional de Carreteras."

En cuanto, a las sanciones, se ha establecido la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros en su calidad del ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, a fin de fiscalizar e imponer sanciones administrativas de inhabilitación temporal o definitiva para los funcionarios público, entre otros, sin perjuicio de las acciones civiles por indemnización por daños, penales y administrativa funcional a que hubiere lugar.

- 2.16. Por lo expuesto, reiteramos lo antes señalado, que en nuestra legislación existen dispositivos que sancionan a los funcionarios públicos que permitan, faciliten regularicen, fomenten la instalación de asentamientos o instalen servicios públicos en zonas de alto riesgo o muy alto riesgo no mitigable, por lo que el artículo propuesto en el Proyecto de Ley, reitera lo regulado por normas vigentes.
- 2.17. El artículo segundo del Proyecto de Ley, propone como consecuencia de la causal de responsabilidad penal propuesto por el artículo 1 del Proyecto de Ley, la vacancia de gobernadores y alcaldes. Señalando lo siguiente:

"(...)
El incumplimiento de lo señalado en el artículo primero es causal de vacancia de los Gobernadores Regionales y Alcaldes."

- 2.18. Al respecto, el artículo 22¹⁰ de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, modificada en dicho extremo por el artículo 1 de la Ley N° 28961, señala las causales de vacancia de los Alcaldes; y, artículo 30¹¹ de la Ley N° 27867, Ley



ocasionados. La imposición de sanciones administrativas conforme al presente régimen, no exime a los infractores de la responsabilidad civil, penal o administrativa funcional a que hubiere lugar. Las actividades de fiscalización a cargo del Ente Rector pueden ser tercerizadas de conformidad con las disposiciones aplicables, para lo cual el Ente Rector queda facultado a contratar la tercerización utilizando los procedimientos de selección establecidos en la presente Ley, para lo cual los contratos correspondientes deberán incluir obligatoriamente, cláusulas anticorrupción y resolución por incumplimiento.

⁹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 19/01/2011

¹⁰ Artículo 22.- Vacancia del cargo de Alcalde o Regidor

El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos:

1. Muerte;
2. Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular;
3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones;
4. Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del concejo municipal;
5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal;
6. **Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;**
7. Inconcurencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses;
8. Nepotismo, conforme a ley de la materia;
9. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley;
10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.

Para efecto del numeral 5 no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial "

¹¹ Artículo 30.- Vacancia

El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:

Orgánica de Gobiernos Regionales modificado en dicho extremo por el artículo Único de la Ley N° 29053; establecen, taxativamente las causales de vacancia de dichas autoridades, elegidas dentro de un proceso electoral convocado por el Jurado Nacional de Elecciones.

- 2.19. En ese sentido, ratificamos lo indicado en el punto 2.12 del presente informe, que no es materia de competencia del MVCS, respecto a las sanciones e infracciones de autoridades políticas y funcionarios públicos que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo.
- 2.20. En relación al artículo tercero del Proyecto de Ley, propone la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGRED al Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI como ente rector de dicho sistema. Proponiendo lo siguiente:

"(...)

El Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, es el ente rector, orientador y ejecutor de todos los componentes y procesos del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres SINAGRED, llámense gestión prospectiva, correctiva y reactiva.

Está adscrito a la Presidencia de Consejos de Ministros, con personería de Derecho público y autonomía funcional, administrativa, económica y financiera"

- 2.21. Al respecto, el artículo 9¹² de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres – SINAGERD, establece la composición de dicho sistema; entre los cuales se encuentra: i) la Presidencia del Consejo de Ministros, quien asume el rol de ente rector; ii) el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; iii) Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED); iv) Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI); v) los gobiernos regionales y gobiernos locales; vi) Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); y, vii) las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.
- 2.22. Es preciso indicar, que el **SINAGERD fue creado como un sistema interinstitucional**, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios,

1. Fallecimiento.

2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.

3. **Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.**

4. Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, por un término igual al máximo permitido por Ley, para hacer uso de licencia.

5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales *

La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del Presidente Regional y Vicepresidente Regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevocable

12 Artículo 9.- Composición del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) está compuesto por:

- a. La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector
- b. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- c. El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred).
- d. El Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci)
- e. Los gobiernos regionales y gobiernos locales.
- f. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).
- g. Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil



lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres; en este sentido, se determinó como ente rector a la PCM, por lo que sería conveniente que el Proyecto de Ley se remita para opinión al ente rector del SINAGRED.

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

- 2.23. El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, dispone que las proposiciones de Ley deben contener una exposición de motivos en la cual se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.
- 2.24. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República, respecto a los proyectos de ley, señala que, la exposición de motivos, incluye:
- i. *Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.*
 - ii. *Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.*
 - iii. *Análisis costo beneficio (costo oportunidad).*
 - v. *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.*
 - ii. *Anexo, cuando corresponda*
- 2.25. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país, la misma que ha sido reglamentada mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, y que debe tenerse en cuenta de manera referencial lo regulado en los artículos 2¹³, 3¹⁴ y 4¹⁵ del citado reglamento.



¹³ **Artículo 2.- 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.

¹⁴ **Artículo 3.- 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.

¹⁵ **Artículo 4.- 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, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.

- 2.26. Sin perjuicio de lo señalado en el punto 2.12 y 2.19 del presente informe, se advierte que la Exposición de Motivos, no contiene fundamentos jurídicos que sustenten el Proyecto de Ley, toda vez, que el objeto de la propuesta pretende regular supuestos que se encuentran regulado en normas legales vigentes. En este sentido consideramos que no cumple los presupuestos señalados en los artículo 2, 3 y 4 del Reglamento de la Ley 26889.

III. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR que propone establecer la vacancia de gobernadores regionales, alcaldes, y otros funcionarios públicos en general, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo; conforme a los fundamentos expuestos en el Análisis del presente informe, no recae en el ámbito de competencia de este Ministerio; recomendándose que se cuente con la opinión de la Presidencia de Consejo de Ministros como Ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres.

En este sentido, conforme a lo antes señalado, se adjunta proyecto de oficio debidamente visado para su remisión al Congreso de la Republica.

Atentamente,



María del Rosario Solís Martínez
Abogada

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

PROYECTO DE LEY N° 1119/2016-CR - "Dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes y responsabilidad penal de autoridades, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo"

OBJETO
El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer responsabilidades penales a los Gobernadores Regionales y Alcaldes, así como su vacancia por otorgar constancias o certificados de posesión, o la formalización de propiedad en áreas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad o riesgo.

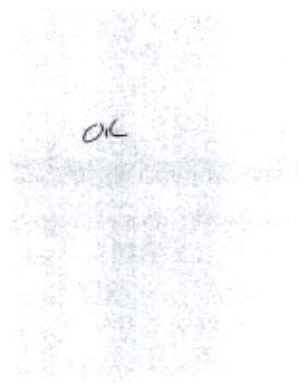
SUSTENTO
Resulta inviable el Proyecto de Ley, debido a que carece de sustento técnico y legal, conforme a lo señalado en los informes de la Dirección General de Políticas y Regulación de Vivienda y Urbanismo y del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI, toda vez que el contenido de la propuesta se encuentra regulado en nuestro ordenamiento legal vigente.

Asimismo, se recomienda que el Proyecto de Ley se remita a la Presidencia del Concejo de Ministros, como ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres.

OBSERVADO SI (x) NO

PROPUESTO POR LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Elaborado OGAJ – Abog. María del Rosario Solís Martínez



INFORME N° 490 -2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC

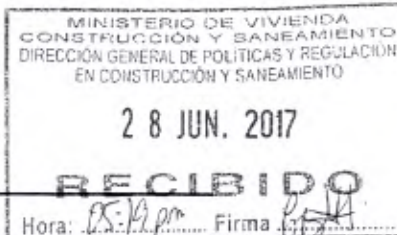
A : Ing. RICHARD EDUARDO MONTES ESCALANTE
Director General
Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento

De : Ing. CARMEN KUROIWA HORIUCHI DE DEL RIO
Directora de la Dirección de Construcción

Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR, que dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes; y responsabilidad penal de autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo.

Referencia : a) Memorándum N° 150-2017-VIVIENDA/OGAJ
b) Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(H.T. N° 00068782-2017 - Externo)

Fecha : San Isidro, 28 de junio de 2017



Me dirijo a usted, en atención al asunto indicado, para informar lo siguiente:

I. OBJETIVO

Emitir opinión en el marco de las competencias de la Dirección de Construcción, sobre el Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR.

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 Decreto Legislativo N° 727, Ley de Fomento a la Inversión Privada en la Construcción.
- 2.4 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- 2.5 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- 2.6 Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos
- 2.7 Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD
- 2.8 Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable
- 2.9 Ley N° 30438, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1140, que crea la Oficina Nacional de Gobierno Interior.
- 2.10 Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.
- 2.11 Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos N° 126-2012-SUNARP-SN



- 2.12 Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y su modificatoria aprobado por Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA.
- 2.13 Decreto Supremo N° 017-2016-VIVIENDA, Aprueba el Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos
- 2.14 Resolución Ministerial N° 186-2017-VIVIENDA que aprueba la Directiva N° 003-2017-VIVIENDA "Procedimiento para la Atención de solicitudes de información y de opinión efectuadas por Entidades Públicas al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a sus Organismos Públicos adscritos o Entidades adscritas".

III. ANÁLISIS

3.1 De las competencias de la Dirección de Construcción

- a) De conformidad con el artículo 5 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), este Ministerio tiene competencia en las siguientes materias: Vivienda, Construcción, Saneamiento, Urbanismo y Desarrollo Urbano, Bienes Estatales y Propiedad Urbana.
- b) De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MVCS, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento (DGPRCS) es la Dirección de línea responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales en las materias de construcción y saneamiento que tiene como función, entre otras, asesorar a la Alta Dirección y emitir opinión técnica sobre las iniciativas de políticas, normas, planos, programas y proyectos, en el marco de su competencia.
- c) De otro lado, de conformidad con el artículo 83 del ROF, para el ejercicio de sus funciones, la DGPRCS cuenta con la Dirección de Construcción, la cual conforme el artículo 85 elabora normas en materia de construcción, de alcance nacional y en materia de tasaciones; encontrándose facultada, conforme lo establece el literal h) para "*opinar sobre las iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos en las materias de su competencia*".

3.2. De las competencias de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

- a) De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MVCS, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (DGPRVU) es la Dirección de línea responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales en las materias de vivienda, urbanismo y desarrollo urbano, que tiene entre sus funciones, asesorar a la Alta Dirección y emitir opinión técnica sobre las iniciativas de políticas, normas, planos, programas y proyectos, en el marco de su competencia.
- b) En tal sentido, de conformidad con el artículo 67 del ROF, para el ejercicio de sus funciones, la DGPRVU cuenta con la Dirección de Vivienda, la cual conforme el artículo 68 elabora la política nacional y sectorial en habilitaciones urbanas, vivienda y edificaciones, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado de



los tres niveles de gobierno, en coordinación con los órganos, programas del Ministerio, sus organismos públicos y entidades adscritas, y cuando corresponda con aquellas entidades vinculadas a las materias de su competencia.

- c) En el mismo sentido, la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, de acuerdo al literal b) del artículo 69 del ROF, elabora y difunde normas, reglamentos, planes, lineamientos, metodología, 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.

3.3. Sobre la Ley Orgánica de Municipalidades

- a) En el artículo 78 de la Ley Orgánica de Municipalidades se establece que las autoridades municipales otorgarán las licencias de construcción bajo responsabilidad, ajustándose estrictamente a las normas sobre barreras arquitectónicas y de accesibilidad. Asimismo, pueden ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o, servicios cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente y constituya peligro, o cuando estén en contra de las normas reglamentarias o de seguridad de defensa civil; o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario.
- b) En el artículo 79 se indica que, entre las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales se encuentra el:
 - Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:
 - ✓ Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición
- c) Asimismo, entre las funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales están el normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de la construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica.
- d) Por otro lado, en el artículo 22 se mencionan las causales de vacancia del alcalde o regidor:
 - Muerte
 - Asunción de otro cargo provenientes de mandato popular
 - Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones
 - Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de 30 días consecutivos, sin autorización del concejo municipal.
 - Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal
 - Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad
 - Inconurrencia injustificada a 3 sesiones ordinarias consecutivas o 6 no consecutivas durante 3 meses.
 - Nepotismo



- Por incurrir en la causal del artículo 63 de la Ley, referido a no contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes y
- Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.

3.4. Sobre la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos y su Reglamento

- a) En el artículo 24 de la Ley N° 28687 se refiere que la factibilidad de servicios básicos en los terrenos ocupados por posesiones informales se otorgará previo Certificado o Constancia de Posesión que otorgará la municipalidad de la jurisdicción y el artículo 26 establece que los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines de la factibilidad de servicios básicos, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.
- b) El artículo 27 del Reglamento de la Ley N° 28687, señala que las municipalidades distritales en cuya jurisdicción se encuentre ubicada una posesión informal o la municipalidad provincial cuando se encuentre dentro de su Cercado, otorgarán a cada poseedor el Certificado o Constancia de Posesión para los fines del otorgamiento de la factibilidad de Servicios Básicos.
- c) Para que la municipalidad distrital o provincial, cuando corresponda, emita el Certificado o Constancia de Posesión, el o los interesados deberán presentar, única y exclusivamente, los siguientes documentos:
1. Solicitud simple indicando nombre, dirección y número de D.N.I.
 2. Copia de D.N.I.
 3. Plano simple de ubicación del predio.
 4. Acta de verificación de posesión efectiva del predio emitida por un funcionario de la municipalidad distrital correspondiente y suscrita por todos los colindantes del predio o acta policial de posesión suscrita por todos los colindantes de dicho predio.
- d) El Certificado o Constancia de Posesión tendrá vigencia hasta la efectiva instalación de los servicios básicos en el inmueble descrito en dicho Certificado o Constancia.
- e) El Certificado o Constancia de Posesión no se otorgará a los poseedores de inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, en las zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la Nación; en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, así como aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo.

3.5. Sobre la Ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable

- a) El objeto de la Ley N° 29869 es el reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio nacional.



Para tal fin, corresponde a la municipalidad provincial o distrital, según corresponda, realizar el estudio técnico para la identificación y declaración de la zona de muy alto riesgo no mitigable, identificar y priorizar al grupo de pobladores que requiere ser reasentado, la identificación de la zona de acogida y la estimación del costo del reasentamiento con apoyo del gobierno regional y las municipalidades distritales involucradas, en concordancia con las normas vigentes sobre acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.

- b) En tal sentido, el artículo 21 prescribe que no se puede dotar de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, **bajo responsabilidad** y está prohibido ocupar zona declaradas de muy alto riesgo no mitigable para fines de vivienda o cualquier otro que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas.
- 3.6. **Sobre la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios**
- a) En la Tercera Disposición Complementaria Final se establecen las infracciones y sanciones relacionadas a la actuación de las autoridades frente a las zonas de riesgo:
- Las infracciones son los actos u omisiones en que incurren los funcionarios, servidores y empleados públicos en general, así como las personas naturales y jurídicas, en contra de lo establecido en la Ley N° 30556 y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).
 - Constituyen infracciones:
 - Permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable
 - Instalar servicios públicos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable
 - Incumplir las obligaciones establecidas en la Ley N° 30556 y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).
 - Incumplir las normas técnicas de seguridad en edificaciones.
 - Interferir o impedir el cumplimiento de las funciones de inspección y fiscalización de la entidad rectora del Sinagerd.
 - Omitir la implementación de las medidas correctivas contenidas en los informes técnicos de las entidades del Sinagerd
 - Presentar documentación fraudulenta para sustentar el cumplimiento de las normas técnicas en Gestión del Riesgo de Desastres.
 - Consignar información falsa.
 - Exponer a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que



conforman el derecho de vía de la red vial del Sistema Nacional de Carreteras.

- Del mismo modo, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros fiscaliza e impone sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como de amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos, demolición y desalojo, según corresponda, en caso de incumplimiento o transgresión de la Ley del Sinagerd.
- Además se exige la reposición de la situación a su estado anterior, así como la indemnización por daños y perjuicios.
- Finalmente, la imposición de sanciones administrativas no exime a los infractores de la responsabilidad civil, penal o administrativa funcional a que hubiere lugar.

3.7. Sobre la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD

- a) El objetivo de la Ley N° 29664 es contar con un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- b) En dicho contexto, el Sinagerd está compuesto por:
- La Presidencia del Consejo de Ministros, **que asume la función de ente rector**
 - El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
 - El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)
 - El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)
 - Los gobiernos regionales y locales
 - El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
 - Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.
- c) Tal como se aprecia, la Presidencia del Consejo de Ministros, *en su calidad de ente rector del Sinagerd*, tiene las siguientes atribuciones:
- Convocar al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
 - Proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como conducir, supervisar y fiscalizar el adecuado financiamiento del Sinagerd.
 - Desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
 - Integrar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para los procesos.



- Velar por el cumplimiento de las políticas e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
 - Desarrollar acciones y establecer mecanismos específicos y permanentes de coordinación que aseguren una adecuada articulación de las funciones del Cenepred e Indeci.
 - Aprobar directivas y lineamientos en los ámbitos relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres, con la opinión favorable previa del Cenepred y del Indeci, según corresponda.
 - Coordinar con las entidades públicas para que emitan y velen por el cumplimiento de la normativa relacionada con el uso y ocupación del territorio, las normas de edificación y demás regulaciones.
 - Organizar, administrar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- d) Es así que la Ley en referencia, le asigna al Indeci las siguientes funciones, entre otras:
- Asesorar y proponer al ente rector el contenido de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a preparación, respuesta y rehabilitación.
 - Desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
 - Realizar y coordinar las acciones necesarias a fin de procurar una óptima respuesta de la sociedad en caso de desastres
 - Conducir y coordinar con las entidades públicas responsables, las acciones que se requieran para atender la emergencia.
 - Elaborar los lineamientos para el desarrollo de los instrumentos técnicos que las entidades públicas puedan utilizar para la planificación, organización, ejecución y seguimiento de las acciones de preparación, respuesta y rehabilitación.
 - Coordinar con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional y proponer al ente rector los criterios de participación de las diferentes entidades públicas en éste.
 - Coordinar con los Centros de Operaciones de Emergencia de los gobiernos regionales y gobiernos locales la evaluación de daños y el análisis de necesidades en caso de desastre y generar las propuestas pertinentes para la declaratoria del estado de emergencia.



3.8 Sobre el proyecto de Ley

- a) El Proyecto de Ley dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes; y responsabilidad penal de autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonal vulnerables y de alto riesgo.
- b) En el artículo primero, se establece que los gobernadores regionales, alcaldes, prefectos, subprefectos o funcionarios públicos en general, no podrán otorgar constancias o certificaciones de posesión, ni formalizar propiedad, en áreas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI, como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad o riesgo.
- c) En el artículo segundo, dispone la causal de vacancia de los gobernadores regionales y locales en caso de incumplimiento del artículo primero.



- d) Finalmente, establece que el Instituto Nacional de Defensa Civil –INDECI es el ente rector de todos los componentes y procesos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres-Sinagerd.

IV. CONCLUSIÓN

- 4.1. Por lo expuesto, la Dirección de Construcción de la DGPRCS considera que el Proyecto de Ley **no es** competente para opinar en materia de infracciones y sanciones a las autoridades regional y locales, respecto al otorgamiento de certificados de posesión o formalización de propiedad en zonas de alto riesgo.
- 4.2. Por otro lado, cabe indicar que la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, **ya ha regulado dicha materia**, por lo que es innecesario legislar nuevamente sobre tema.
- 4.3. Respecto a la inclusión de la causal de vacancia de las autoridades regionales o locales, esta Dirección **no es** competente. Al respecto, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ya incluyen causales de vacancias por condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de libertad, lo cual se produciría en caso otorgaran ilegalmente derechos sobre inmuebles.
- 4.4. En cuanto al extremo de otorgarle al Indeci la rectoría de todos los componentes y procesos del Sinagerd, es preciso manifestar que dicha tarea ya le corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros de acuerdo a la Ley N° 30556 y a la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD, lo cual tampoco es competencia de esta Dirección.


V. RECOMENDACIÓN

Se remita el presente informe a la Viceministra de Construcción y Saneamiento, para su posterior traslado a la Oficina General de Asesoría Jurídica, a fin de proseguir con el trámite correspondiente.

Es todo cuanto informamos para su conocimiento y demás fines que estime pertinente.

Atentamente,




Abog. Nestor Santiago Ticona Pilco
Asesor Legal
Dirección de Construcción - DGPRCS

La que suscribe hace suyo el contenido del presente informe y lo eleva a su despacho para los fines pertinentes.


Ing. CARMEN KUROIWA HORIUCHI DE DEL RIO
Directora de Construcción
Dirección General de Políticas y Regulación en
Construcción y Saneamiento
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

MEMORANDO N° 150 -2017-VIVIENDA/OGAJ

A : **RICHARD EDUARDO MONTES ESCALANTE**
 Director General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento

Asunto : Opinión sobre Proyecto Ley N° 1119/2016-CR "Proyecto de Ley que dispone la vacancia y responsabilidad penal de alcaldes y autoridades que otorguen certificados de posesión en zonas vulnerables y de alto riesgo".

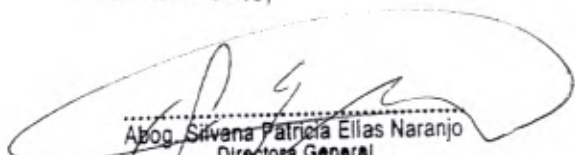
Ref. : a) Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR
 b) Oficio N° 411-2017-COFOPRI/SG
 c) Informe N° 232-2017-VIVIENDA/MMVU-DGPRVU (H.T. N° 00068782-2017 Externo)

Fecha : 22 JUN. 2017

Me dirijo a usted, con relación al asunto de la referencia, a fin de solicitar opinión respecto al Proyecto Ley N° 1119/2016-CR "Proyecto de Ley que dispone la vacancia y responsabilidad penal de alcaldes y autoridades que otorguen certificados de posesión en zonas vulnerables y de alto riesgo", remitido por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado mediante Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 24/04/2017.

En consideración a lo antes señalado, se solicita se sirva emitir opinión de la Dirección de Construcción y la Dirección General a su cargo respecto al citado Proyecto de Ley, en el plazo de tres (03) días hábiles, con la finalidad dar respuesta oportuna al Congreso de la República.

Atentamente,



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

MINISTERIO DE VIVIENDA
 CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
 DIRECCIÓN DE CONSTRUCCIÓN

22 JUN. 2017

RECIBIDO

Hora: Firma

MINISTERIO DE VIVIENDA
 CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
 DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN
 EN CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

22 JUN. 2017

RECIBIDO

Hora: 16:30 Firma JW

INFORME N° 232-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

A : CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N°1119/2016-CR

REFERENCIA : a). Oficio P.O. N°1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(HT N° 00068782-2017-E)
b). Oficio N°411-2017-COFOPRI/SG

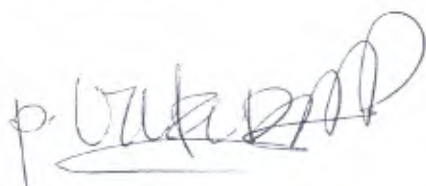
FECHA : 15 JUN. 2017

Mediante el documento a) de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Alejandra Aramayo Gaona, remite el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, que dispone la vacancia de Gobernadores Regionales y Alcaldes y establece responsabilidad penal de autoridades que otorguen Certificados de Posesión o formalicen propiedad en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo.

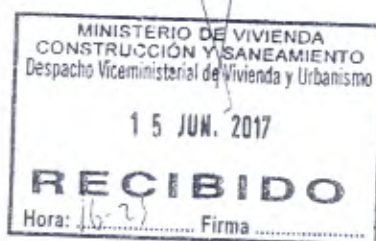
Al respecto, esta Dirección General ha evaluado el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, a través del Informe Técnico Legal N°084-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DUDU-lpg-vmz, el cual hago mío, observándose lo siguiente:

- El otorgamiento ilegal derechos de posesión o títulos de propiedad sobre zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, así como su sanción a los funcionarios públicos se encuentra regulado en la normativa vigente.
- El Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI no es la entidad competente para calificar zonas con vulnerabilidad o riesgo, de acuerdo a la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD y su reglamento; siendo la entidad el CENEPRED.
- La normativa vigente establece de manera general la causal de vacancia por otorgamiento ilegal de derechos sobre inmuebles.
- La propuesta normativa a través de su artículo 4, contraviene lo dispuesto en la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, el cual establece que es la Presidencia del Consejo de Ministros el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Atentamente,



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



RECIBIDO

INFORME TÉCNICO LEGAL N°084-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz

A : **ARQ. VIRGINIA MARZAL SÁNCHEZ**
Directora de Urbanismo y Desarrollo Urbano

ASUNTO : Proyecto de Ley N°1119/2016-CR

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N°1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(HT N° 00068782-2017-E)
b) Oficio N°411-2017-COFOPRI/SG

FECHA : 09 de Junio del 2017

Por medio del presente le alcanzamos para su consideración el Informe Técnico Legal referido al Proyecto de Ley que dispone la vacancia de Gobernadores Regionales y Alcaldes y responsabilidad penal de autoridades que otorguen Certificados de Posesión o formalicen propiedad en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo.

Al respecto debemos informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTE

- Oficio N°411-2017-COFOPRI/SG, que adjunta el Informe N°051-2017-COFOPRI/DND, el cual concluye que COFOPRI no es competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR.
- Oficio P.O. N°1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR, mediante el cual, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Alejandra Aramayo Gaona, remite el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR.

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento.
- Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD
- Ley N°30327, Ley de Promoción de la Inversiones para el Crecimiento Económico del Desarrollo Sostenible.
- Ley N°30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.
- Decreto Supremo N°115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable y su modificatoria el D.S. N°126-2013-PCM.

- Decreto Supremo N°010-2014-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y su modificatoria el Decreto Supremo N°006-2015-VIVIENDA.

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

1. El Proyecto de Ley N°1119-2016-CR consta de tres (03) artículos, con la siguiente estructura:
 - Artículo 1.- Prohibición y Responsabilidad Penal
 - Artículo 2.- Vacancia de Gobernadores y Alcaldes
 - Artículo 3.- Rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.
2. El artículo 1, establece la responsabilidad penal a los Gobernadores Regionales, Alcaldes, Prefectos, Sub Prefectos o funcionarios públicos en general, que otorguen constancias o certificados de posesión, y formalicen propiedad en áreas calificadas por el INDECI como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad y riesgo.

Al respecto, cabe señalar que la normativa vigente sanciona a través de los siguientes dispositivos legales a los funcionarios públicos que otorguen derechos de posesión o títulos de propiedad sobre zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable:

- 2.1. Decreto Supremo N°115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable y su modificatoria el D.S. N°126-2013-PCM, que establece en su artículo 43 lo siguiente:

"Artículo 43°.- Prohibición de uso urbano en zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable
Se prohíbe el poblamiento, repoblamiento o conformación de cualquier agrupamiento para fines de vivienda que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas en zonas declaradas como de Muy Alto Riesgo No Mitigable, correspondiendo al Gobierno Local, bajo responsabilidad, ejecutar las acciones administrativas y legales que lo impidan emitiendo los dispositivos legales que las normas vigentes le facultan, asimismo, el Gobierno Regional deberá colaborar con el Gobierno Local de su jurisdicción, destinando para tal fin recursos humanos y financieros.

Se prohíbe a los funcionarios de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cualquier tipo de atención de servicios públicos a los nuevos asentamientos poblacionales que se ubiquen en zonas declaradas en Muy Alto Riesgo No Mitigable, bajo responsabilidad del funcionario público que otorgue cualquier autorización, licencia, y/o beneficio orientados al uso urbano.

(...)"

- 2.2. Ley N°30327, Ley de Promoción de la Inversiones para el Crecimiento Económico del Desarrollo Sostenible, la cual a través de su quinta disposición complementaria transitoria incorpora al Código Penal el artículo 376-B:

"QUINTA. Incorporación del artículo 376-B del Código Penal

Incorpórese el artículo 376-B del Código Penal, de acuerdo al texto siguiente:

Artículo 376-B.- Otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles

El funcionario público que, en violación de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente, será reprimido con pena privativa de libertad, no menor de cuatro ni mayor de seis años.

Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a personas que ilegalmente ocupan o usurpan los bienes inmuebles referidos en el primer párrafo, la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años"

- 2.3. Ley N°30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a Desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, a través de su tercera disposición complementaria transitoria establece lo siguiente:

"TERCERA.- Infracciones y Sanciones

Para efectos de lo establecido en la presente Ley se aplican las siguientes infracciones y sanciones:

Infracciones:

2. Constituyen infracciones las siguientes:

- a) Permitir, facilitar, regularizar, fomentar el asentamiento en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable.
- b) Instalar servicios públicos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable.
- c) Incumplir las obligaciones establecidas en la presente Ley y la Ley N° 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su reglamento.
(...)
- i) Exponer a la población al riesgo, mediante la emisión de certificados o constancias de posesión en los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía de la red vial del Sistema Nacional de Carreteras.
- j) Otras que se establezcan por Ley o norma expresa

Sanciones:

La Presidencia de Consejo de Ministros en su calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) fiscaliza e impone sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como de amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos, demolición y desalojo, según corresponda, en caso de incumplimiento o trasgresión de las disposiciones establecidas en la presente Ley y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) y su reglamento.

Conjuntamente con las sanciones administrativas que se impongan al infractor, se le exige la reposición de la situación a su estado anterior, así como la indemnización por los daños y el perjuicio ocasionados.

*La imposición de sanciones administrativas conforme al presente régimen, no exime a los infractores de la responsabilidad civil, penal o administrativa funcional a que hubiere lugar.
(...)"*

- 2.4. En ese sentido, se colige que varios dispositivos legales sancionan a los funcionarios públicos que permitan, faciliten, regularicen, fomenten, la instalación de asentamientos o instalen servicios públicos en zonas de alto riesgo o muy alto riesgo no mitigable, por lo que el artículo propuesto contiene una reiteración innecesaria de normas legales vigentes.

- 2.5. Con referencia a la función de Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, para calificar zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad, cabe señalar que la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, establece que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred) tiene entre otros la función de desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo que corresponde a los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres promoviendo su implementación; por lo que la propuesta normativa contraviene con lo dispuesto en la normativa vigente.
3. El artículo 2, establece como causal de vacancia el otorgamiento de constancias o certificaciones de posesión en áreas calificadas como zonas no aptas para el desarrollo urbano por su vulnerabilidad y riesgo.

Al respecto, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, si bien no establecen de manera específica como causal de vacancia el otorgamiento de constancias o certificaciones de posesión en áreas calificadas como zonas no aptas para el desarrollo urbano a través de sus artículos 22 y 30 respectivamente, si establecen como causal de vacancia la condena consentida o ejecutoria por delito doloso con pena privativa de la libertad. En ese sentido si un Gobernador o Alcalde realiza un otorgamiento ilegal de derechos de acuerdo a lo establecido en el artículo 376-B del Código Penal, tendría como consecuencia final la vacancia, puesto que sería reprimido con pena privativa de la libertad.

En ese sentido, la normativa vigente ya establece de forma indirecta la causal de vacancia por otorgamiento ilegal de derechos sobre inmuebles, por lo que se si se desea anexar de forma directa dicha causal, la propuesta normativa debería contener una disposición complementaria modificatoria que modifique los artículos 22 y 30 de la Ley N° 27972 y Ley N° 27867 respectivamente.

4. El artículo 4, establece la rectoría del Instituto Nacional de Defensa Civil como ente rector, orientador y ejecutor de todos los componentes y procesos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.

El referido artículo contraviene lo dispuesto en la Ley N° N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, el cual establece que es la Presidencia del Consejo de Ministros el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tal como se aprecia en los siguientes artículos:

Artículo 9°.- Composición del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) está compuesto por:

- a. La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.*
- b. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

(...)

Artículo 10°.- Atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), tiene las siguientes atribuciones:

(...)

5. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:
 - 5.1. 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.
 - 5.2. 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.
- 12.1 Respecto de la revisión de su exposición de motivos, que es la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, este se no se encuentra debidamente fundamentado desde el punto de vista técnico y jurídico.

De igual forma, la propuesta normativa no contempla el objeto de la misma y establece una numeración de los articulados con letras, contraviniendo lo establecido en el Decreto Legislativo N°008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

Artículo 14.- Sistemática y división.

La parte dispositiva se ordenará internamente, según corresponda, con la siguiente estructura:

DISPOSICIONES GENERALES

- a) Objeto
- b) Definiciones
- c) Ámbito de aplicación
- (...)

Artículo 22.- Numeración.

Los artículos se numerarán en cardinales arábigos. Si la norma contiene un solo artículo, éste deberá designarse como "artículo único".

- 5.3. En cuanto al análisis costo beneficio, el proyecto de ley no genera ningún costo adicional al Estado.
- 5.4. Sobre el efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, la misma contraviene lo dispuesto en la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD y modifica la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

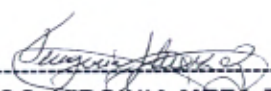
IV. CONCLUSIÓN

Por los argumentos vertidos en la parte analítica del presente informe, concluimos que el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, que dispone la vacancia de Gobernadores Regionales y Alcaldes y responsabilidad penal de autoridades que otorguen Certificados de Posesión o formalicen propiedad en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo, es técnica y legalmente inviable.

Atentamente,



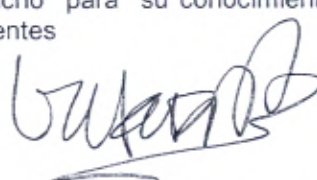
ARQ. LUIS PONCE GAMBINI
Coordinador Técnico



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



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI

Secretaría General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Isidro,

15 MAY 2017

OFICIO N° 411 -2017-COFOPRI/SG

Señor

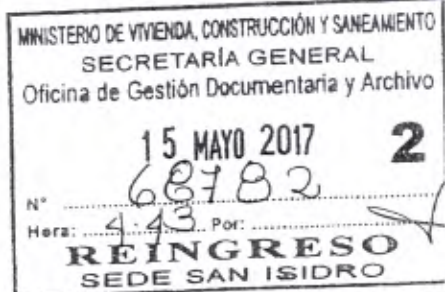
MANUEL P. FERNANDINI CAPURRO

Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Av. Paseo de la República N° 3361, Edificio Petroperú

San Isidro.-



Asunto : Opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR

Referencia : Oficio N° 654-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
(Solicitud N° 2017027870)

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted; para saludarlo cordialmente, y la vez para dar atención al documento de la referencia, sobre el pedido de la señora Congressista de la República Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, quien solicita opinión institucional en relación al Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR que propone la "Ley que dispone la vacancia y responsabilidad Penal de Alcaldes y Autoridades que otorguen Certificados de Posesión o Formalicen Propiedad en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo.

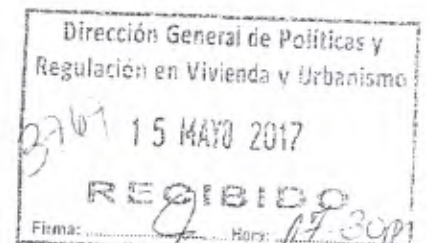
Al respecto, remito adjunto al presente para conocimiento y fines el Informe N° 051 - 2017-COFOPRI/DND, mediante el cual la Dirección de Normalización y Desarrollo da respuesta a lo solicitado.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para manifestarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,


M. Sc. CLAUDIO TANTAUILLCA M.
Secretario General (e)
COFOPRI

CTM/mjpe



INFORME N°051-2017-COFOPRI/DND



A : CLAUDIO TANTAHUILCA MAYHUA
Secretario (e) General

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

Asunto : Opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR que dispone la vacancia y Responsabilidad Penal de Alcaldes y Autoridades que otorguen Certificados de Posesión en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo".

Referencia : a) Proveído N° 1687-2017-COFOPRI/SG
b) Oficio N° 654-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU (Sol. 2017027870)
c) Oficio P.O. N°1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Fecha : San Isidro,

Es grato dirigirme a usted atención al documento de la referencia b) mediante el cual el Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite el documento de la referencia c) mediante el cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regularización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado remite el proyecto de Ley Proyecto de Ley que dispone la vacancia y Responsabilidad Penal de Alcaldes y Autoridades que otorguen Certificados de Posesión en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo.

I. ANTECEDENTES:



- 1.1 Mediante Oficio N° 654-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, signado como Solicitud N° 2017027870, el Director General de Política y Regulación en Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, solicita la opinión de COFOPRI sobre el "Proyecto de N° 1119-2016-CR, Ley Proyecto de Ley que dispone la vacancia y Responsabilidad Penal de Alcaldes y Autoridades que otorguen Certificados de Posesión en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo".
- 1.2 Mediante Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión respecto al proyecto del Ley N° 1119/2016-CR, ley que dispone la vacancia y Responsabilidad Penal de Alcaldes y Autoridades que otorguen Certificados de Posesión en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo.

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Decreto Legislativo N° 635, Código Penal
- Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto Supremo N° 009-99-MTC, Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto Supremo N° 013-99-MTC, Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- Ley N° 30513, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de Proyectos de Inversión Pública y dicta otras medidas prioritarias.
- Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la autoridad para la reconstrucción con cambios.

III. ANALISIS:

- 3.1. El Código Penal establece en su artículo 376-B se establece que el funcionario público será reprimido con seis años de pena privativa de la libertad si en violación de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos sobre inmuebles¹.
- 3.2. La Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de Carácter Extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional Frente a desastres y que Dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios en su Tercera Disposición Complementaria y Final establece las Infracciones y sanciones para los funcionarios, servidores y empleados públicos en general así como las personas naturales y jurídicas que contravengan lo dispuesto en la Ley N° 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres(SINAGERD).
- 3.3. De la revisión de las fórmulas normativas contempladas en el Proyecto de Ley N° 764-2016-CR, encontramos que presenta una estructura compuesta de 03 artículos, de acuerdo a lo siguiente:



*“Artículo Primero.- Prohibición y Responsabilidad Penal
Artículo Segundo.-Vacancia de Gobernadores y Alcaldes
Artículo Tercero.- Rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SINAGERD.*

- 3.4. Los contenidos no tienen relación al mandato y competencias de COFOPRI, por lo carece de idoneidad para pronunciarse sobre el mismo, por ser temas que no se relacionan con las funciones de la entidad.
- 3.5. Sin desmedro de lo indicado, se advierte que el artículo primero se encuentra orientado a sancionar penalmente a funcionarios públicos en general que entreguen constancias o certificados de posesión en áreas calificadas como zonas no aptas para el desarrollo urbano, por su vulnerabilidad o riesgo, por lo que dicha norma ha sido incorporada en la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 30556, verificándose que ya se encuentra normado.
- 3.6. Asimismo es preciso señalar que la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 30556 señalada en el punto 3.2 que antecede, regulo el supuesto de sanción “si permite, facilita, regulariza, fomenta el asentamiento en zonas de alto o muy lato riesgo no mitigable”.

¹ Código Penal “Artículo 376-B.- Otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles

El funcionario público que, en violación de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente, será reprimido con pena privativa de libertad, no menor de cuatro ni mayor de seis años.

Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a personas que ilegalmente ocupan o usurpan los bienes inmuebles referidos en el primer párrafo, la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años”. (*)

(*) Artículo incorporado por la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30327, publicada el 21 mayo 2015.


- 3.7. El artículo segundo pretende establecer como causal de vacancia para los Gobernadores Regionales y Alcaldes el hecho de otorgar constancias o certificaciones de posesión, o formalizar la propiedad en áreas declaradas como no aptas para el desarrollo urbano por INDECI vulnerabilidad o riesgo, conforme al numeral 6 del artículo 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades al igual que el numeral 3 del artículo 30 la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señalan que son causal de vacancia la "Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad" y conforme que establece el Código Penal en su artículo 376-B respecto a el otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles y Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30556 serían los precedentes normativos relacionados a ese extremo de la propuesta, debemos comentar que el Proyecto de Ley N° 1148-2016-CR, que formo parte del antecedente que dio merito a la Ley N° 30556 considera la vacancia en el segundo párrafo del artículo 5 del citado, sin embargo el extremo no fue acogido por los legisladores.
- 3.8. El artículo tercero de la propuesta normativa propone que INDECI sea el órgano rector, orientador y ejecutor de todos los componentes y procesos del SINAGRED, el cual se encuentra adscrito a la PCM. Al respecto, advertimos que se busca normar sobre las funciones que actualmente le corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 29664 la cual se ratifica en la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 30556.
- 3.9. Por último, el proyecto de Ley no contiene un artículo de objeto como lo señala la Reglamenteo de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS; "el cual debe identificar la materia o asunto que se pretende regular, siendo este real, factico, viable y único" asimismo se deben identificar los artículos correlativamente con números cardinales arábigos, según lo señalado en los artículos 14 y 22.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1. En cuanto al contenido de la propuesta normativa, COFOPRI no es competente para emitir opinión sobre la misma, conforme ha sido expuesto en la parte del análisis.
- 4.2. Asimismo debemos señalar que en lo que respecta a las infracciones y sanciones para los Gobernadores Regionales, Alcaldes y autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen la propiedad en zonas vulnerables de alto riesgo ya se encuentra regulados en la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

Es cuanto informo a usted, para los fines consiguientes.

Atentamente,


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

MJPE/ahd

INFORME N° 232-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

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

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N°1119/2016-CR

REFERENCIA : a). Oficio P.O. N°1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(HT N° 00068782-2017-E)
b). Oficio N°411-2017-COFOPRI/SG

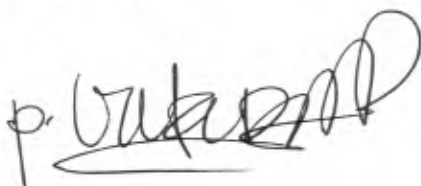
FECHA : 15 JUN. 2017

Mediante el documento a) de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Alejandra Aramayo Gaona, remite el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, que dispone la vacancia de Gobernadores Regionales y Alcaldes y establece responsabilidad penal de autoridades que otorguen Certificados de Posesión o formalicen propiedad en Zonas Vulnerables y de Alto Riesgo.

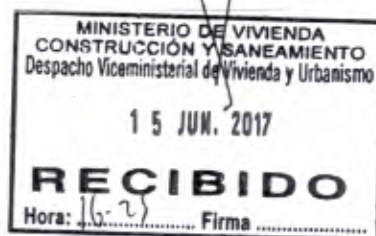
Al respecto, esta Dirección General ha evaluado el Proyecto de Ley N°1119/2016-CR, a través del Informe Técnico Legal N°084-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DUDU-lpg-vmz, el cual hago mío, observándose lo siguiente:

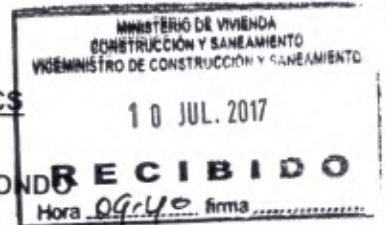
- El otorgamiento ilegal derechos de posesión o títulos de propiedad sobre zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, así como su sanción a los funcionarios públicos se encuentra regulado en la normativa vigente.
- El Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI no es la entidad competente para calificar zonas con vulnerabilidad o riesgo, de acuerdo a la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD y su reglamento; siendo la entidad el CENEPRED.
- La normativa vigente establece de manera general la causal de vacancia por otorgamiento ilegal de derechos sobre inmuebles.
- La propuesta normativa a través de su artículo 4, contraviene lo dispuesto en la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, el cual establece que es la Presidencia del Consejo de Ministros el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Atentamente,



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





MEMORANDUM N° 595 -2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS

A : Econ. FIORELLA GIANNINA MOLINELLI ARISTONDO
Viceministra de Construcción y Saneamiento.

De : Ing. RICHARD EDUARDO MONTES ESCALANTE
Director General
Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento.

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR, que dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes; y responsabilidad penal de autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo

Referencia : a) Memorandum N° 150-2017-VIVIENDA/OGAJ
b) Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(H.T. N° 00068782-2017 - Externo)

Fecha : San Isidro, 07 JUL. 2017

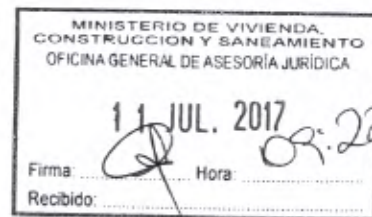
Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia a), a través del cual la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1119/2016-CR, que dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes; y responsabilidad penal de autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo, remitido por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado mediante documento de la referencia b).

Sobre el particular, remito a vuestro despacho para su consideración el Informe N° 490-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC, que contiene la opinión sobre el proyecto de ley antes descrito, respecto de lo cual esta Dirección General brinda su conformidad.

Asimismo, de considerarlo pertinente, remitir el informe antes descrito a la Oficina General de Asesoría Jurídica, a fin de proseguir con su trámite correspondiente.

Atentamente,


.....
RICHARD EDUARDO MONTES ESCALANTE
Director General
Dirección General de Políticas y Regulación
en Construcción y Saneamiento
Viceministerio de Construcción y Saneamiento



MEMORANDO N° 150 -2017-VIVIENDA/OGAJ

A : RICHARD EDUARDO MONTES ESCALANTE
Director General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento

Asunto : Opinión sobre Proyecto Ley N° 1119/2016-CR "Proyecto de Ley que dispone la vacancia y responsabilidad penal de alcaldes y autoridades que otorguen certificados de posesión en zonas vulnerables y de alto riesgo".

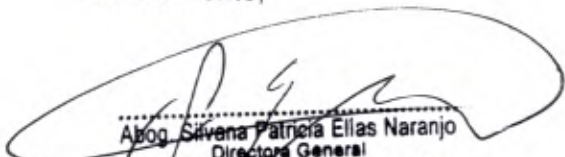
Ref. : a) Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 411-2017-COFOPRI/SG
c) Informe N° 232-2017-VIVIENDA/MVU-DGPRVU (H.T. N° 00068782-2017 Externo)

Fecha : 22 JUN. 2017

Me dirijo a usted, con relación al asunto de la referencia, a fin de solicitar opinión respecto al Proyecto Ley N° 1119/2016-CR "Proyecto de Ley que dispone la vacancia y responsabilidad penal de alcaldes y autoridades que otorguen certificados de posesión en zonas vulnerables y de alto riesgo", remitido por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado mediante Oficio P.O. N° 1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 24/04/2017.

En consideración a lo antes señalado, se solicita se sirva emitir opinión de la Dirección de Construcción y la Dirección General a su cargo respecto al citado Proyecto de Ley, en el plazo de tres (03) días hábiles, con la finalidad dar respuesta oportuna al Congreso de la República.

Atentamente,


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

MINISTERIO DE VIVIENDA
CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
DIRECCIÓN DE CONSTRUCCIÓN
22 JUN. 2017
RECIBIDO
Hora: Firma

MINISTERIO DE VIVIENDA
CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN
EN CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
22 JUN. 2017
RECIBIDO
Hora: 16:30 Firma [Signature]



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y Urbanismo

Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 04 MAYO 2017

OFICIO N° 654-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

COFOPRI
RECIBIDO
 MESA DE PARTES LIMA

04 MAYO 2017

N° 2017 02 7870

Hora 09 Folios 05 Firma [Signature]

Señor

JOSÉ LUIS QUILCATE TIRADO

Director Ejecutivo

ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL - COFOPRI

Av. Paseo de la República N°3135 - 3137

SAN ISIDRO.-

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1119-2016-CR, que dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes, y responsabilidad penal de autoridades que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo

Referencia : Oficio P.O. N°1478-2016-2017/CDRGLMGE-CR (H.T. 0068782 - 2017)

Me permito trasladarle el Proyecto de Ley N° 1119-2016-CR, que dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes y responsabilidad penal de autoridades, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo, a fin de que emita opinión al respecto.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

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

SECRETARIA GENERAL
COFOPRI
 DOCUMENTO RECEPCIONADO

04 MAY 2017

REG. [Signature] Hr. 13:00

MFC/Lpg

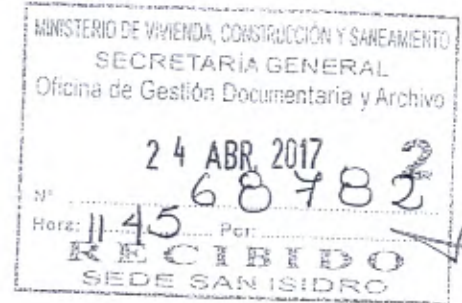
Av. Paseo de la Republica 3361 - Piso 3
 San Isidro - Perú
 Telf: (511) 211 7930 anx. 1170 - 3011
 www.vivienda.gob.pe

Pedido del Congreso

Lima, 10 de abril de 2017

OFICIO P.O. N° 1478 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

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



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1119/2016-CR, ley que dispone la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes y responsabilidad penal de autoridades, que otorguen certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo.

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

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

Atentamente,

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



AAG/rmch.

