

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, el Proyecto de Ley N°5225/2020-CR, que propone una “Ley que crea la autoridad autónoma para la titulación de tierras, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa de la señora congresista Rosario Paredes Eyzaguirre.

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su sesión ordinaria del 17 de febrero de 2021, después del análisis y debate pertinente, acordó por mayoría la aprobación del presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Oyola Rodríguez, Paul García Oviedo, Rolando Ruíz Pinedo, Eduardo Geovanni Acate Coronel, Luz Milagros Cayguaray Gambini, Daniel Oseda Yucra, Mártires Lizana Santos, Gilmer Trujillo Zegarra e Yvan Quispe Apaza. Se abstuvo la congresista Angélica Palomino Saavedra

Presentaron licencia los congresistas Héctor Maquera Chávez y Mario Javier Quispe Suárez.

I. SITUACIÓN PROCESAL

A. Estado procesal del proyecto de ley

El Proyecto de Ley N°5225/2020-CR se presentó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 15 de mayo de 2020 y fue decretado a la Comisión de Vivienda y Construcción como única comisión dictaminadora el 19 de mayo de 2020, ingresando el 2 de junio de 2020.

B. Antecedentes legislativos

En el período legislativo 2016-2021 no se registran otras iniciativas legislativas que tratan sobre materia similar al proyecto en estudio.

C. Opiniones solicitadas

Conforme a la materia, para el Proyecto de Ley N°5225/2020-CR, se solicitó opinión a las siguientes entidades:

DESTINATARIO	DOCUMENTO	FECHA
Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE.	Oficio 042-2020-2021/JCOR-CVC-CR	03.06.2020
Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR.	Oficio 043-2020-2021/JCOR-CVC-CR	04.06.2020
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS.	Oficio 045-2020-2021/JCOR-CVC-CR	04.06.2020
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS.	Oficio 046-2020-2021/JCOR-CVC-CR	04.06.2020
Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima - MML.	Oficio 047-2020-2021/JCOR-CVC-CR	04.06.2020
Red Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE.	Oficio 049-2020-2021/JCOR-CVC-CR	22.05.2020
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN.	Oficio 052-2020-2021/JCOR-CVC-CR	04.06.2020
Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.	Oficio 053-2020-2021/JCOR-CVC-CR	04.06.2020

D. Opiniones recibidas

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante Oficio N° 1936-2020-JUS/SG, de fecha 16 de octubre de 2020, firmado por el señor Carlos Alberto Cavagnaro Pizarro, Secretario General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, adjuntan copia del Informe Legal N° 091-2020-JUS/DGDNCR, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, que contiene la opinión técnico legal del citado Proyecto de Ley.

En dicho análisis, realizan una mención cronológica de la evolución de las normativas que regularon la titulación agraria en el Perú, desde la titulación agraria y las distintas regulaciones que ha tenido la tenencia de la tierra en nuestro país, que han significado parte importante de la política social y económica de los gobiernos, desde el Decreto Ley N° 17716, Ley de Reforma Agraria, del 24 de junio de 1969.

En segundo lugar, y del mismo modo, la evolución del marco normativo de formalización de la propiedad informal, desde el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, del 22 de marzo de 1996, por la que se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, (actualmente Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI), terminando en el año 2017, en el que se aprueba 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, modificada mediante Decreto Legislativo N° 1354, de fecha 3 de junio de 2018, por la que se establecen medidas necesarias y complementarias para la eficiente ejecución del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (...).

En cuanto al Proyecto de Ley, el objeto de la ley es crear la Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras.

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo con personería jurídica de Derecho Público, están adscritos a un Ministerio y pueden ser Organismos Públicos Ejecutores y Especializados, cuya creación y disolución se realiza por ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo.

Al respecto, el Proyecto de Ley en análisis no establece qué tipo de organismo público se pretende instituir. Sin embargo, por las características de la propuesta, en la que se plantea la creación de la Autoridad Autónoma de Titulación de Tierras, podría tratarse de un Organismo Técnico Especializado, por lo tanto, es necesario que en el Proyecto de Ley se defina el tipo de organismo público que se pretende instituir con la creación de la Autoridad Autónoma de Titulación de Tierras, así como establecer a qué ministerio se encontraría adscrito y determinar el Consejo Directivo con el que estaría dirigido, así como delimitar los lineamientos técnicos del Sector correspondiente a los que estarían sujetos y precisar su política de gasto.

En cuanto al Título de la norma propuesta, la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, dispone en el primer párrafo del artículo 3, que *“la Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral”*, en el presente caso, el Proyecto de Ley N° 5225/2020-CR, se titula “Ley que crea la autoridad autónoma para la titulación de tierras”. Sin embargo, no precisa el alcance integral de la propuesta normativa, por cuanto en la exposición de motivos se habla de predios rurales y en el análisis costo beneficio de predios urbanos.

En referencia a la exposición de motivos, el artículo 2° del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa dispone:

“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".

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por el Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA, señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación 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 nuevo estado que genera la propuesta, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta".

En cuanto a la descripción del problema objeto de la regulación, si bien se señala -en términos generales- la existencia de un crecimiento desordenado de las ciudades, que no cumplen con las condiciones de habitabilidad ante el impacto de desastres naturales; no se expone sobre las fuentes utilizadas para conocer y determinar su existencia, a quién o a qué afecta el problema y en qué intensidad, del mismo modo, no se han identificado los procedimientos de formalización de la propiedad existentes, en qué etapa ocurre la participación de los sectores señalados en el artículo 3 del Proyecto de Ley, y cómo la creación de la autoridad autónoma para la titulación de tierras solucionaría el problema expuesto.

En ese sentido, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no desarrolla una justificación clara y precisa de las razones y los problemas que busca solucionar la propuesta normativa. Cabe señalar que dicha Exposición de Motivos tampoco contiene la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta, que incluya la explicación de los aspectos más relevantes y los antecedentes que correspondan, tampoco se ha fundamentado la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, ni su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional.

En el presente caso, el Análisis Costo Beneficio del Proyecto de Ley, señala que la propuesta no irrogará ningún gasto al Estado, por cuanto las

entidades involucradas actuarán dentro de su competencia, con los bienes y personal asignados y utilizando los recursos asignados en la Ley de Presupuesto, sin embargo, al no haberse identificado el nivel de participación de los sectores involucrados; no es posible determinar el impacto y los efectos de la propuesta normativa.

Por último, respecto del impacto de la norma sobre la legislación nacional, el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa señala que el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. 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.

En el presente caso, no se puntualizan las falencias o defectos que esta disposición trata de superar, tal como lo exige la norma citada. Así como tampoco se ha incluido en su fundamentación, la situación actual y la regulación normativa existente, respecto a la titulación de tierras.

CONCLUSIÓN

Por los argumentos antes expuestos, esta Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria opina que el Proyecto de Ley N° 5225/2020-CR, "*Ley que crea la autoridad autónoma para la titulación de tierras*", **no resultaría viable.**

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN

Mediante Oficio 00144-2020-SBN, de fecha 10 de junio de 2020, firmado por el señor Armando Miguel Subauste Bracesco, Superintendente Nacional de Bienes Estatales - SBN, señala al respecto, siendo que mi representada es un Organismo Público Ejecutor adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, conforme se dispone en el artículo 19 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en concordancia con el artículo 30 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se informa a usted que se ha procedido a remitir la opinión del proyecto de ley señalado en el

párrafo precedente al referido Sector, para su correspondiente canalización a vuestro Despacho.

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI

Mediante Oficio N°186 - 2020-COFOPRI/DE, de fecha 14 de julio de 2020, firmado por el señor César Roberto Figueredo Muñoz, Director Ejecutivo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, en cumplimiento a la Resolución Ministerial N° 250-2019-VIVIENDA que aprueba la Directiva General N° 003-2019-VIVIENDA, denominada "Procedimientos para la atención de solicitudes de opinión de Proyectos de Ley y pedidos de información formulados por Congresistas de la República, Comisiones del Congreso de la República y las Entidades de la Administración Pública, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y sus organismos Públicos y Entidades Adscritas", se cumplió con remitir el Oficio N° 135-2020-COFOPRI/DE, dirigido a la Oficina General de Asesoría Jurídica del Sector, con el cual se da atención al pedido de opinión que usted formula.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Mediante Oficio 084 - 2020-VIVIENDA-DM, de fecha 26 de junio de 2020, firmado por el señor Rodolfo Yáñez Wendorff, Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, señala que adjunto al presente remite copia del Informe N° 249-2020-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, a través del cual se emite opinión en relación a lo solicitado, mencionando entre otros aspectos, los siguientes:

1. A través de la Ficha de Opinión Técnica, de fecha 09.06.2020, la **Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN)** remite su opinión que concluye en la no viabilidad del proyecto de Ley, la misma que cuenta con la conformidad del Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo.
2. Por Oficio N° 135-2020-COFOPRI/DE, de fecha 15.06.2020, el **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)** remite el Informe N° 067- 2020-COFOPRI/DND de su Dirección de Normalización y Desarrollo, mediante el cual opina sobre la no viabilidad del proyecto de Ley; opinión que cuenta con la conformidad del Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo.
3. Con el Informe N° 89-2020-VIVIENDA/MMVU-DGPRVU, de fecha 16.06.2020, la **Dirección General de Políticas y Regulación en**

Vivienda y Urbanismo (DGPRVU), remite al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo la Ficha Técnica de opinión de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, mediante la cual, determina la no viabilidad del proyecto de Ley, la misma que cuenta con la conformidad del Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo.

Del análisis realizado por la **Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN**, señala que, en relación al marco normativo para la defensa de predios estatales, así como respecto a la lucha contra el tráfico de tierras, es importante tener en cuenta lo siguiente:

1. En el año 2014 se aprobó la Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, cuyos artículos 65 y 66 regulan la recuperación extrajudicial de predios de propiedad estatal, a través de las Procuradurías Públicas de todas las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales.
2. De otro lado, mediante la Ley N° 30076 (2013), la Ley N° 30327 (2015), el Decreto Legislativo N° 1187 (2015) y la Ley N° 30556 (2017) se ha modificado el artículo 204 del Código Penal, a efectos de incrementar la pena privativa de libertad de cinco a doce años, así como para incluir como formas agravadas del delito de usurpación entre otros supuestos a la usurpación sobre bienes del Estado, de comunidades campesinas, o nativas, a los bienes destinados a servicios públicos, inmuebles que integran el patrimonio cultural de la nación, áreas naturales protegidas, derechos de vía, áreas otorgadas para proyectos de inversión, así como inmuebles declarados de riesgo no mitigable. Así también, se ha incluido como forma agravada la condición de representante de una asociación u otro tipo de organización, representante de persona jurídica o cualquier persona natural, que entregue o acredite indebidamente documentos o valide actos de posesión de terrenos del Estado o particulares, extendiéndose la misma pena al que organice, financie, facilite, fomenta, dirija, provoque o promueva la realización de usurpaciones de inmuebles de propiedad pública o privada.

En ese sentido, existe un marco normativo que cubre este aspecto mencionado por el Proyecto Ley.

En cuanto a la propiedad estatal, la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, crea el Sistema Nacional de Bienes Estatales - SNBE como el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los predios estatales, en sus niveles de gobierno nacional, regional y local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, como ente rector, la cual tiene entre sus funciones y atribuciones exclusivas proponer y promover la aprobación de normas legales destinadas al fortalecimiento del SNBE, priorizando la modernización de la gestión del Estado y el proceso de descentralización. Dentro de estas normas, conforme a la modificación establecida por el DL N° 1358, se encuentran aquellas referidas al saneamiento de la propiedad estatal por parte de todas las entidades estatales.

Asimismo, de acuerdo a la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, el citado ministerio tiene como finalidad normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional y, entre otros, promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura; así también, conforme al artículo 5 de la citada Ley es competencia del MVCS, entre otras, la materia de Bienes Estatales; en concordancia con lo dispuesto en el numeral 7 de su artículo 9, que establece como funciones exclusivas, normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales sobre administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, en el marco del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

En ese sentido, **se considera que no es técnica ni legalmente factible atribuir a una nueva autoridad, toda la diversidad de lo que podría comprender la titulación de las tierras**, sin perjuicio de que por parte de los respectivos sectores se continúe abordando la búsqueda de soluciones a la problemática que es materia del presente Proyecto de Ley.

De lo expresado, en el análisis realizado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, la opinión **concluye en la no viabilidad del proyecto de Ley.**

Del análisis realizado por el **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI**, contenido en el Informe N° 067-2020-COFOPRI/DND,

emite opinión respecto al Proyecto de Ley N° 5225/2020-CR, en los siguientes términos:

“En la exposición de motivos, entre otros aspectos, se hace mención a un tráfico de tierras en la Región Arequipa y al crecimiento desordenado de las ciudades, así como que el proyecto de ley, además de eliminar la posibilidad de comisión de delitos graves, busca que el crecimiento natural de las ciudades y la cobertura de las necesidades de la población se lleve a cabo de manera ordenada con condiciones de habitabilidad y seguridad para las personas; (...); del mismo modo, indica que urge contar con una Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras para que la necesidad de la población sea cubierta conjuntamente con enfoque de gestión de riesgo de desastres y un adecuado ordenamiento territorial ambiental”.

Al respecto, se debe indicar que en relación a la entidad que el proyecto propone crear: “Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras”. no se establece cual será el ámbito de su intervención, es decir, si comprenden a terrenos urbanos o a terrenos rústicos; no establece cuáles serán sus competencias, facultades o atribuciones. ni las funciones que tendrá a su cargo; del mismo modo, es de indicar que no contempla ninguna disposición relativa, a qué dispositivos legales deben ser materia de modificación o derogación. Por tanto, ante estas falencias de orden de técnica normativa, **se considera que no hay sustento para opinar favorablemente por la viabilidad del Proyecto de Ley N° 5225/2020-CR.**

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, es de señalar que, si bien es cierto en la exposición de motivos, en la parte del marco normativo, entre otros aspectos, hace mención a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y a la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, no se habría efectuado un mayor análisis de las mismas, como sería el del artículo 29 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, relativa a la creación de organismos públicos, ni tampoco de la propia Ley N° 29151, en donde se establece que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) es el ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, responsable tanto de normar los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los bienes estatales, como de ejecutar dichos actos respecto de los bienes cuya administración está a su cargo, tal como establece el artículo 132 del TUO de la Ley 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA.

Del mismo modo, se debe señalar que tampoco se habría tenido en cuenta en la elaboración del proyecto de ley, lo previsto en el artículo 63 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, respecto del desafío y la estructura de la administración pública, ni lo establecido en el inciso b) del artículo 62 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece como una función de los Gobiernos Regionales la adjudicación de terrenos del Estado de su jurisdicción.

Por lo argumentado, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, **opina por la no viabilidad del proyecto de Ley.**

Del análisis realizado por la **Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano de la DGPRVU**, emite opinión respecto al proyecto de Ley a través del Informe N° 89-2020- VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, en los siguientes términos:

"La propuesta normativa no establece la finalidad de la Ley, a fin de comprender mejor el objetivo de la conformación de la Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras. De igual forma, la propuesta no incluye en su articulado las funciones que realizaría la referida Autoridad, a fin de establecer los alcances que ésta tendría.

- La exposición de motivos de la citada norma, además, no sustenta técnicamente la necesidad de la creación de una Autoridad, limitándose a señalar como problemática que el Estado no protege a la población de las amenazas de seguridad, limitándose a llevar a cabo un procedimiento de titulación que se limita a una verificación de formalidades para otorgar títulos de propiedad, sin realizar una proyección de las zonas de expansión de las ciudades que cumplan con las condiciones habitabilidad sin exponer a los pobladores.

De igual forma, en el análisis costo beneficio solo se menciona que la Autoridad generaría seguridad jurídica y un desarrollo urbano sostenible y ordenado; sin embargo, esto no se refleja en la propuesta normativa, considerando además que el desarrollo urbano sostenible no puede depender de la conformación de una Autoridad al ser un proceso de transformación política y técnica de los centros poblados urbanos y rurales, así como de sus áreas de influencia; ello con el fin de brindar un ambiente saludable a sus habitantes, entre otros fines, cuyo crecimiento y desarrollo debe sujetarse necesariamente a los instrumentos de planificación

urbana".

Respecto al artículo 2, no se establece de forma clara quién es el encargado de requerir la información, mencionándose hasta seis (6) entidades para tal fin, asimismo, no se indica quién elaborará la línea base mencionada en el citado artículo.

Con relación al artículo 3, el Proyecto de Ley debe sustentar en la exposición de motivos, la inclusión de los integrantes propuestos.

Sobre la competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

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. (...)

Los artículos 5 y 6 de la antes citada Ley, señalan que el MVCS tiene competencias en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana; **y es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno** en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional.

Siendo así, 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, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, por lo que resulta competente a fin de emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5225/2020-CR, Ley que crea la Autoridad Autónoma para la titulación de tierras.

De la opinión legal

El proyecto de Ley materia de opinión contiene tres (03) artículos en los cuales se propone regular: Artículo 1 (Objeto de la Ley), Artículo 2

(Obligación de las entidades de brindar información), Artículo 3 (Conformación); y, dos (02) Disposiciones Complementarias Finales: Primera (Reglamentación), Segunda (Vigencia).

En relación al artículo 1 del proyecto de Ley referido a su objeto, en el que se crea a la Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras, cabe indicar que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que los Organismos Públicos "son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos: 1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo. 2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo."

Toda dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública debe tener claramente asignadas sus competencias de modo tal que pueda determinarse la calidad de su desempeño y el grado de cumplimiento de sus funciones, en base a una pluralidad de criterios de medición.

Al respecto, del análisis del artículo 1 del Proyecto de Ley, no se advierte que se establezca la finalidad de la creación de la referida Entidad, su ámbito de aplicación o de intervención, es decir, **si comprenden a terrenos urbanos o a terrenos rústicos; ni tampoco las competencias que asumiría, sus funciones generales y específicas, si cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica o económica, si se encuentra adscrita a alguno de los Ministerios** que lo conformarían.

Por ello, al no haber especificado las funciones o servicios que podría proveer la mencionada Autoridad, no permite un análisis a fin de evitar la duplicidad de funciones con la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, que tiene entre sus funciones y atribuciones exclusivas proponer y promover la aprobación de normas legales destinadas al fortalecimiento del SNBE, priorizando la modernización de la gestión del Estado y el proceso de descentralización, entre las que se encuentran las referidas al saneamiento de la propiedad estatal por parte de todas las entidades estatales.

De igual forma, en la Exposición de Motivos no se sustenta técnicamente la necesidad de la creación de la Autoridad Autónoma para la Titulación de

Tierras.

En ese sentido, conviene destacar que dentro de la normatividad vigente contamos con la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, a través de la cual se regula la recuperación extrajudicial de predios de propiedad estatal, a través de las Procuradurías Públicas de todas las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales.

En la misma línea, cabe señalar que mediante la Ley N° 30076, Ley que modifica el Código Penal, Código Procesal Penal, Código de Ejecución Penal y el Código de los Niños y Adolescentes, y Crea Registros y Protocolos con la finalidad de combatir la inseguridad ciudadana; la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible; el Decreto Legislativo N° 1187, Decreto Legislativo que previene y sanciona la violencia en la actividad de Construcción Civil; 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; se ha modificado el artículo 204 del Código Penal, a efectos de incrementar la pena privativa de libertad de cinco a doce años, así como para incluir como formas agravadas del delito de usurpación entre otros supuestos a la usurpación sobre bienes del Estado, de comunidades campesinas, o nativas, a los bienes destinados a servicios públicos, inmuebles que integran el patrimonio cultural de la nación, áreas naturales protegidas, derechos de vía, áreas otorgadas para proyectos de inversión, así como inmuebles declarados de riesgo no mitigable.

De esta manera, se ha incluido como forma agravada la condición de representante de una asociación u otro tipo de organización, representante de persona jurídica o cualquier persona natural, que entregue o acredite indebidamente documentos o valide actos de posesión de terrenos del Estado o particulares, extendiéndose la misma pena al el que organice, financie, facilite, fomente, dirija, provoque o promueva la realización de usurpaciones de inmuebles de propiedad pública o privada.

Por lo expuesto, **existe en la legislación un marco normativo referido a la protección de la población a las amenazas de inseguridad referida a la**

titulación de tierras, lo cual es el principal sustento del presente Proyecto de Ley.

El artículo 2 establece la obligación a todas las Entidades del Estado de brindar información y/o documentación que posean para levantar la línea de base y trazabilidad, así como el aspecto físico legal de los predios que no se encuentran en titulación; sin embargo, no se establece al encargado de requerir, de recibir la información que se brinde; así como, no se indica quién elabora la línea base ni la trazabilidad.

El artículo 3 establece la conformación de la Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras; no obstante, no se verifica en la Exposición de Motivos la inclusión de cada uno de los integrantes propuestos. Asimismo, no se indica la forma en que se organizará, esto es, si tendrá un Consejo Directivo o si estará a cargo de un Director Ejecutivo.

Respecto a las Disposiciones Complementarias Finales, la Primera se encuentra referida a la Reglamentación de la Ley propuesta en un plazo de treinta (30) días posteriores a su emisión, no obstante para que se pueda emitir el Reglamento, previamente la Ley debe contemplar la finalidad de la creación de la Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras, su ámbito de aplicación o de intervención, las competencias que asumiría, sus funciones generales y específicas, si cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica o económica, su adscripción a alguno de los ministerios que lo conformarían, entre otros aspectos.

La Segunda Disposición Complementaria Final establece que la vigencia de la norma es al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. Finalmente, en la Exposición de Motivos no se verifica un Análisis Costo-Beneficio, solo se menciona que la propuesta no origina costo económico, lo cual se contrapone al hecho que se está creando un Organismo Público dentro del Poder Ejecutivo.

Además, no realizaron un análisis de impacto de la vigencia de la norma en la Legislación Nacional, toda vez que, no indica que normas modificarían o derogarían al crear a la mencionada Autoridad, señalando únicamente que se modificarían las normas que versen sobre la titulación de tierras.

CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal y **teniendo en consideración la opinión de la DGPRVU, la SBN y COFOPRI, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 5225/2020-CR, Ley que crea la Autoridad Autónoma para la titulación de tierras, no es viable al existir un marco legal que cubre la problemática que sustenta la propuesta normativa;** además, de que **carece de un desarrollo del ámbito de aplicación, competencias, funciones,** entre otros aspectos que asumiría la Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras

Otras opiniones

A la fecha de aprobación de este dictamen no se ha recibido las opiniones de la ANGR, de la AMPE, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, ni de REMURPE.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

El Proyecto de Ley 5225/2020-CR, que propone una "Ley que crea la autoridad autónoma para la titulación de tierras", contiene la siguiente fórmula legal:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto proponer la Ley que Crea la Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras.

Artículo 2.- Obligación de las entidades de brindar información

Todas las entidades del Estado, de cualquier nivel de gobierno se encuentran obligadas a proporcionar, en forma gratuita y en un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles, la información y/o documentación que posean, requerida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o las Gerencias Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Agricultura, el COFOPRI, el Ministerio del Ambiente, las Municipalidades Provinciales y Distritales para levantar la línea de base y trazabilidad, así como el aspecto físico legal de los predios que no se encuentran en estado de titulación a nivel nacional.

Artículo 3.- Conformación

La Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras, está conformada por:

- a) Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la preside.*
- b) Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.*
- c) Un representante del Ministerio de Agricultura.*

- d) *Un representante del Ministerio de Ambiente.*
- e) *Un representante del Ministerio de Defensa.*
- f) *Un representante del Ministerio de Justicia.*
- g) *Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.*
- h) *Un representante de la Superintendencia de Bienes Nacionales.*
- i) *Un representante de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.*
- j) *Un representante de los Gobiernos Regionales.*
- k) *Un representante de los Gobiernos Locales.*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Reglamentación

La presente ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo dentro de los treinta (30) días hábiles posteriores a la publicación de la presente ley.

SEGUNDA. - Vigencia

La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

El Fundamento de la propuesta en la Exposición de Motivos señala lo siguiente:

Noticia delictiva

En diciembre de 2017, la investigación periodística realizada por los voceros del Colectivo "Contra la Corrupción y el Trafico de Terrenos" puso al descubierto una red de corrupción (...) en el cual se acreditan la comisión de delitos en los que se encontraron involucrados funcionarios públicos de todo nivel permitiendo la apropiación de terrenos del Estado y de particulares que no poseían directamente llegando a obtener una ganancia aproximada de S/. 2500 000 000.00 en actividad de las organizaciones criminales formadas para dicho fin bajo la forma de asociaciones de vivienda o urbanizadores.

En el citado texto se reúne un centenar de denuncias contra dirigentes en la región Arequipa, del 2010 al 2017, sirve como elemento de análisis, consulta y propuesta para modificar radicalmente el tratamiento que se viene dando al tráfico de terrenos, el sicariato y la extorsión (...).

El presente proyecto de Ley, además de eliminar la posibilidad de comisión de graves delitos en aprovechamiento de los ciudadanos que intentan cubrir su necesidad de vivienda para sus familias conforme se acreditó en la

investigación descrita en los párrafos precedentes, busca que el crecimiento natural de las ciudades y la cobertura de las necesidades de la población se lleve a cabo de manera ordenada con condiciones de habitabilidad y seguridad para las personas.

Desastres y expansión urbana desordenada

La Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como el Decreto Supremo N° 111-2012-PCM que incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, recogen entre otras la necesidad de impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y minimizar sus efectos sobre la población, la economía y el ambiente.

No obstante ello, numerosos desastres naturales han puesto en evidencia la inexistente ejecución de la señalada Política Nacional en cuanto a la expansión de las ciudades en el cual nuestras autoridades han venido actuando de manera reactiva al producirse un asentamiento poblacional promovido por traficantes de tierras (...) el Estado no viene cumpliendo su deber constitucional de protección de la población de las amenazas contra la seguridad, limitándose a llevar a cabo un procedimiento de titulación que se limita a una verificación de formalidades para otorgar títulos de propiedad, sin realizar una proyección de las zonas de expansión de las ciudades que cumplan con las condiciones de habitabilidad sin exponer a los pobladores.

Así tenemos casos como el terremoto de Pisco ocurrido en el año 2007 que evidenció el uso de zonas vulnerables con fines residenciales, el Fenómeno del Niño Costero del año 2017 en el cual entre otras, afectó viviendas construidas en las cuencas de los ríos u otras sin respetar las fajas marginales, la caída de cenizas y otros fenómenos naturales producidos por la actividad del Volcán Ubinas que causan daño a la salud de la población, entre otros; que pone en relevancia circunstancial y temporalmente la gestión del riesgo de desastres, cuando debería cumplirse por todas las entidades del Estado como una Política Nacional.

Funciones de los ministerios involucrados

El Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación del Ministerio del Ambiente, en el literal c) de su artículo 7 otorga al mismo como una de sus funciones específicas la de establecer la política, los criterios, las herramientas y los

procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.

En esa línea, el Ministerio del Ambiente cuenta con el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales encargado de diseñar la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial Ambiental.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura, cumple la función de dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, labor que viene realizando a través del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, dentro de sus funciones generales establecidas legalmente, se encuentra encargado de 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 conurbanización, 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 de la materia.

Mediante Decreto Legislativo N° 803 de fecha 22 de marzo de 1996, se declaró de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral creando la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI.

Conclusión

Como es de verse, algunas dependencias del Poder Ejecutivo mencionadas cumplen una labor muy importante en el proceso de titulación, no obstante, existen funciones exclusivas y otras compartidas que crean dificultad y confusión en su ejecución, ocasionando enorme perjuicio a la población que tiene una necesidad inmediata de titulación.

No obstante, la necesidad de titulación debe ir acompañada de la responsable labor del Estado, respecto del cumplimiento de las Políticas de Estado de Gestión del Riesgo de Desastres y Ordenamiento y Gestión Territorial, a cargo de sectores que no se encuentran involucrados en el procedimiento de titulación.

Por ello, urge contar con una Autoridad Autónoma para la titulación de tierras compuesta por representantes de los sectores involucrados para que dicha necesidad de la población sea cubierta conjuntamente con enfoque de gestión del riesgo de desastres y un adecuado ordenamiento territorial ambiental.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 26889 - Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Ley N° 30156 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 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 Legislativo N° 1358, que modifica la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, aprueba el reglamento de la ley marco para la producción y sistematización legislativa.
- Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por el Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA 12 abril 2013

IV. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

A. Análisis técnico

Necesidad de crear la Autoridad Autónoma para la titulación de tierras

Según la Exposición de Motivos, ante una denuncia en diciembre de 2017, se puso al descubierto una red de corrupción, en el cual se acreditan la comisión de delitos en los que se encontraron involucrados funcionarios públicos de todo nivel, permitiendo la apropiación de terrenos del Estado y de particulares que no poseían, y que, aprovechando la falta de normatividad clara y de una cultura del urbanismo, se dedicaron al tráfico de tierras en la Región Arequipa, cometiendo delitos graves y ocasionando un crecimiento desordenado de las ciudades.

Podemos observar, que los principales problemas que pretende abordar el

Proyecto de Ley materia de análisis, es además de eliminar la posibilidad de la comisión de graves delitos en aprovechamiento de los ciudadanos que intentan cubrir su necesidad de vivienda para sus familias, también busca que el crecimiento natural de las ciudades y la cobertura de las necesidades de la población se lleve a cabo de manera ordenada con condiciones de habitabilidad y seguridad para las personas, igualmente previniendo desastres naturales.

Debemos de resaltar, que cada uno de los problemas citados, obedece a naturaleza distinta, pero que nacen y se relacionan de situaciones una como consecuencia - efecto de la otra, en primer lugar, el delito de usurpación y sus formas agravadas, que se genera por el tráfico de terrenos por parte de inescrupulosos personajes, los cuales en su mayoría son altos funcionarios en los tres niveles de gobierno.

En segundo lugar, un crecimiento desordenado y sin planificación de nuevos asentamientos, como consecuencia de las posesiones ilegales que resultan del irresponsable y delictuoso acto del tráfico de terrenos en perjuicio de poblaciones necesitadas y vulnerables que, en su válido interés de poseer una vivienda propia para morar, provocan y encrudecen aun más una realidad existente, la cual no es una situación exclusiva de la Región Arequipa.

Y, en tercer lugar, la exposición al peligro a desastres naturales, porque la mayoría de estas posesiones se encuentran asentadas en zonas no mitigables, que son consideradas no aptas para un asentamiento poblacional por su clasificación de alto riesgo, por su característica de vulnerabilidad y propensas a ser afectadas por acciones propias de la naturaleza como, inundaciones, derrumbes, terremotos, entre otros.

Sobre la iniciativa legislativa "Ley que crea la Autoridad Autónoma para la titulación de tierras", con la finalidad de afrontar la casuística señalada, podemos señalar que existen entidades especializadas en la materia, con facultades y competencia, y que de acuerdo a un plan estratégico vienen realizando dichas funciones, sin perjuicio de que por parte de los respectivos sectores se continúe abordando la búsqueda de soluciones a la problemática que es materia del presente análisis.

En cuanto al tráfico de tierras, los artículos 65 y 66 de la Ley 30230, Ley que

establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, regulan la recuperación extrajudicial de predios de propiedad estatal, **a través de las Procuradurías Públicas de todas las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales.**

Asimismo, mediante sendas modificaciones del artículo N° 204 del Código Penal, a efectos de incrementar la pena privativa de libertad de cinco a doce años, así como para incluir como formas agravadas del delito de usurpación entre otros supuestos a la usurpación sobre bienes del Estado, de comunidades campesinas, o nativas, a los bienes destinados a servicios públicos, inmuebles que integran el patrimonio cultural de la nación, áreas naturales protegidas, derechos de vía, áreas otorgadas para proyectos de inversión, así como inmuebles declarados de riesgo no mitigable. Así también, **se ha incluido como forma agravada la condición de representante** de una asociación u otro tipo de organización, representante de persona jurídica o cualquier persona natural, que entregue o acredite indebidamente documentos o valide actos de posesión de terrenos del Estado o particulares, extendiéndose la misma pena al el que organice, financie, facilite, fomente, dirija, provoque o promueva la realización de usurpaciones de inmuebles de propiedad pública o privada.

Una innegable realidad nacional existente, es el crecimiento urbanístico desordenado, como consecuencia de las invasiones, efecto ocasionado por el tráfico de terrenos, y que el Estado mediante los órganos competentes deberá darle solución en su momento a esta relevante problemática.

Para ello, con el Decreto Legislativo N° 1013, **Ley de Creación del Ministerio del Ambiente**, en el literal c) del artículo 7, otorga al mismo como una de sus funciones específicas la de establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso. En esa línea, el Ministerio del Ambiente cuenta con el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales encargado de diseñar la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial Ambiental.

Por otra parte, **el Ministerio de Agricultura (ahora Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego)**, cumple la función de dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico legal y formalización

de la propiedad agraria, labor que viene realizando a través del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural.

El **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, dentro de sus funciones generales establecidas legalmente, se encuentra encargado de 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 urbanización, 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 de la materia.

En cuanto a la formalización, mediante Decreto Legislativo N° 803, de fecha 22 de marzo de 1996, se declaró de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral creando la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

Entonces, se puede apreciar que el Estado, mediante las diferentes entidades y órganos especializados, encarga las funciones y competencias específicas a través de normativa vigente, el manejo y solución de dicha problemática.

Asimismo, en lo referente a la prevención y mitigación de desastres, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, creada por la Ley N° 29664, así como el Decreto Supremo N° 111-2012-PCM que incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, como Política Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, recogen entre otras la necesidad de impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y minimizar sus efectos sobre la población, la economía y el ambiente.

Adicionalmente, la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, que es una entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), fue creada a través de la Ley 30556 del 29 de abril de 2017 y cuenta con un Director Ejecutivo con rango de ministro, y con el fin de lograr un mayor dinamismo en el proceso de reconstrucción en el país, se promulgó el 3 de junio de 2018 el Decreto Legislativo N° 1354, que establece un proceso excepcional y simplificado de inversión de contrataciones, está encargada de liderar e implementar el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios

(PIRCC), con enfoque de gestión del riesgo de desastres, fue elaborado por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, tomando como insumo principal el catastro de daños reportados por los sectores estatales, de toda la infraestructura física dañada y destruida por el Fenómeno de El Niño Costero en 13 regiones del país, luego de revisar, compilar y sistematizar la información alcanzada por el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), los municipios y los gobiernos regionales.

De lo citado en los párrafos precedentes, queda claro el compromiso y voluntad política de parte del Estado en todos sus niveles, para viabilizar la implementación de las medidas preventivas y correctivas en lo concerniente a desastres y mitigación de ellos.

B. Análisis de las opiniones e informaciones recibidas

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

En el análisis del Informe Legal N° 091-2020-JUS/DGDNCR, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, se realiza una mención cronológica de la evolución de las normativas que regularon la titulación agraria en el Perú; en segundo lugar, y del mismo modo, la evolución del marco normativo de formalización de la propiedad informal, desde el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, llegando hasta la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, modificada mediante Decreto Legislativo N° 1354, de fecha 3 de junio de 2018, donde establecen medidas necesarias y complementarias para la eficiente ejecución del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios.

Señalan que de acuerdo al artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se establece que los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo con personería jurídica de Derecho Público, están adscritos a un ministerio, cuya creación y disolución se realiza por ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo.

Al respecto, el Proyecto de Ley no establece qué tipo de organismo público se pretende instituir.

En cuanto al Título de disposición, la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa dispone en el primer párrafo del artículo 3, que

“la Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral”, Sin embargo, no precisa el alcance integral de la propuesta normativa, por cuanto en la exposición de motivos se habla de predios rurales y en el análisis costo beneficio de predios urbanos.

Además, en referencia a la descripción del problema objeto de la regulación, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no desarrolla una justificación clara y precisa de las razones y los problemas que busca solucionar la propuesta normativa, cabe señalar que dicha Exposición de Motivos tampoco contiene la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta, que incluya la explicación de los aspectos más relevantes y los antecedentes que correspondan, tampoco se ha fundamentado la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, ni su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional.

El Análisis Costo Beneficio de la iniciativa señala que la propuesta no irrogará ningún gasto al Estado, por cuanto las entidades involucradas actuarán dentro de su competencia, con los bienes y personal asignados y utilizando los recursos asignados en la Ley de Presupuesto; sin embargo, al no haberse identificado el nivel de participación de los sectores involucrados no es posible determinar el impacto y los efectos de la propuesta normativa.

Por último, respecto del impacto de la norma sobre la legislación nacional, el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa señala que el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente, en el presente caso, no se puntualizan las falencias o defectos que esta disposición trata de superar, tal como lo exige la norma citada.

Comentario

De la argumentación, el Proyecto de Ley N° 5225/2020-CR, “Ley que crea la autoridad autónoma para la titulación de tierras”, **no resultaría viable**. Entre otras razones porque la creación de entidades públicas está reservada al Poder Ejecutivo y no corresponde a través de iniciativas congresales proponer la creación de una entidad. De otro lado, de acuerdo con el artículo 76 del Reglamento del Congreso, las proposiciones legislativas que

presentan los congresistas no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público y claramente la creación de una nueva entidad pública impactará en el gasto público.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Del Informe N° 249-2020-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, en relación a lo solicitado, mencionan que la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano de la DGPRVU, a través del Informe N° 89-2020- VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, señala que la propuesta no establece la finalidad de la Ley, de igual forma, en el análisis costo beneficio solo se menciona que la Autoridad generaría seguridad jurídica y un desarrollo urbano sostenible y ordenado; sin embargo, esto no se refleja en la propuesta normativa, considerando además que el desarrollo urbano sostenible no puede depender de la conformación de una Autoridad, al ser un proceso de transformación política y técnica de los centros poblados urbanos y rurales, así como de sus áreas de influencia.

Asimismo, no se indica quién elaborará la línea base mencionada en el artículo 2 de la propuesta, de igual forma, de la inclusión de los integrantes propuestos señalados en el artículo 3, no se precisa la forma en que se organizará.

Finalmente, en la Exposición de Motivos no se verifica un Análisis Costo-Beneficio, solo se menciona que la propuesta no origina costo económico, lo cual se contrapone al hecho que se está creando un Organismo Público dentro del Poder Ejecutivo.

Comentario

Las falencias del Proyecto de Ley que menciona el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tienen que ver con la finalidad de la ley, la obligación de las entidades de brindar información y cómo se organizará la entidad que se propone crear. Detalles que podría definir el propio Poder Ejecutivo y que reafirma que esta iniciativa corresponde formularla a ellos, en concordancia con lo que dispone la LOPE. También es evidente que la creación de un Organismo Público dentro del Poder Ejecutivo creará o incrementará el gasto público, lo que está restringido para las iniciativas congresales.

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN.

Mediante Oficio 00144-2020-SBN, de fecha 10 de junio de 2020, firmado por el señor Armando Miguel Subauste Bracesco, Superintendente Nacional de Bienes Estatales - SBN, señala que su representada es un Organismo Público Ejecutor adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, conforme lo dispone el artículo 19 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en concordancia con el artículo 30 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en consecuencia la opinión técnica legal solicitada la ha remitido al órgano rector del Sector.

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI

Mediante Oficio N°186 - 2020-COFOPRI/DE, de fecha 14 de julio de 2020, firmado por el señor César Roberto Figueredo Muñoz, Director Ejecutivo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, en cumplimiento a la Resolución Ministerial N° 250-2019-VIVIENDA que aprueba la Directiva General N° 003-2019-VIVIENDA, denominada "Procedimientos para la atención de solicitudes de opinión de Proyectos de Ley y pedidos de información formulados por Congresistas de la República, Comisiones del Congreso de la República y las Entidades de la Administración Pública al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y sus organismos Públicos y Entidades Adscritas", se cumplió con remitir el Oficio N° 135-2020-COFOPRI/DE, dirigido a la Oficina General de Asesoría Jurídica del Sector, con lo que se da atención al pedido de opinión solicitado.

Comentario

Desde el punto de vista legal y teniendo en consideración la opinión de la DGPRVU, la SBN y el COFOPRI, la Oficina General de Asesoría Jurídica del MVCS considera que el Proyecto de Ley, RESULTA NO VIABLE al existir un marco legal que cubre la problemática que sustenta la propuesta normativa; además, de que carece de un desarrollo del ámbito de aplicación, competencias, funciones, entre otros aspectos que asumiría la Autoridad Autónoma para la Titulación de Tierras. Existe unanimidad de las opiniones de las entidades del Sector en cuanto a que no resulta viable el Proyecto de Ley por cuanto ya existe un marco jurídico que cubre la problemática que se pretende resolver, por lo que se estaría sobre legislando sobre la materia.

C. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la ley

Al respecto, el Proyecto de Ley no establece qué tipo de organismo público se pretende instituir, sin embargo, por las características de la propuesta, en la que se plantea la creación de la Autoridad Autónoma de Titulación de Tierras, **podría tratarse de un Organismo Técnico Especializado**, el cual, conforme con el artículo 33° de la referida ley, se crea, por excepción, cuando existe la necesidad de: 1) Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional; y, 2) Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores público o privado.

No está definido a qué ministerio se encontraría adscrita esta nueva entidad, ni como estaría organizado. También falta precisar su política de gasto y costos que generaría al Estado, los agentes involucrados, los afectados por la medida y la sociedad en su conjunto, por lo que no se puede prever los efectos de la vigencia de la ley.

Lo que sí resulta evidente es que la iniciativa legislativa para la creación de organismos públicos se rige según el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, esto significa que es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, por lo que aprobarse una iniciativa congresal en este sentido se colisionaría con la LOPE.

D. Análisis costo beneficio

Debemos de prestar atención que el análisis costo – beneficio del Proyecto de Ley señala de forma expresa que la creación de este nuevo organismo público no generaría costo económico al erario nacional por cuanto las entidades involucradas actuarán dentro de su competencia, con los bienes y personal asignados y utilizando los recursos asignados en la Ley de Presupuesto.

En la práctica sí se crearía o incrementaría el gasto público, lo que está restringido para las iniciativas congresales y colisionaría con el artículo 79 de la Constitución Política y el artículo 76 del Reglamento del Congreso.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Vivienda y Construcción

de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley **5225/2020-CR**. “Ley que crea la autoridad autónoma para la titulación de tierras” y en consecuencia su envío al archivo.

Salvo mejor parecer

Dase cuenta

Sala de la Comisión

Lima, 17 de febrero de 2021.



Período de Sesiones 2020-2021

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley N°5225/2020-CR que propone una "Ley que crea la autoridad autónoma para la titulación de tierras"