



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Despacho Ministerial

3474

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Isidro, 15 AGO. 2017

OFICIO N° 251 -2017-VIVIENDA/DM

Señores Congresistas

**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° 1352/2016-CR "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".

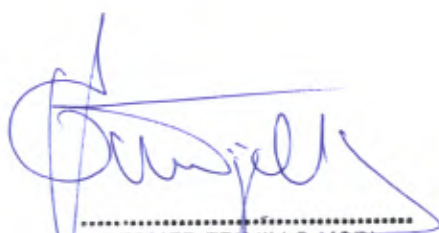
Referencia : Oficio P.O. N° 1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR

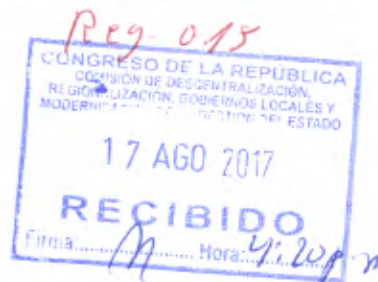
Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto al Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR "*Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión*".

Al respecto, adjunto al presente, para su conocimiento y fines, copia del Informe N° 1169-2017-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 expresarles los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,


EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento



INFORME N° 1109 -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 : Sobre el proyecto de Ley N° 1352/2016-CR "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".

Ref. : a) Oficio N° 0828-2017/SBN
b) Memorando N° 645-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS
c) Memorando N° 623-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS
d) Oficio N° 493-2017-COFOPRI/SG
e) Informe N° 231-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
f) Informe N° 229-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
g) Oficio N° 1327-2016-2017/CVC-CR
h) Oficio P.O. N° 1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(H.T. N° 00090418-2017 Externo)
(H.T. N° 00094542-2017 Externo)

Fecha : 01 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° 1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR de fecha 29.05.2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita a éste Ministerio opinión técnico legal sobre el proyecto de Ley N° 1352/2016-CR "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión", en adelante el proyecto de Ley.
- 1.2. Con Oficio N° 1327-2016-2017/CVC-CR de fecha 02.06.2017, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita a éste Ministerio opinión sobre el proyecto de Ley.
- 1.3. Con Informe N° 229-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 15.06.2017, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo – DGPRVU, hace suyo el Informe Técnico Legal N° 086-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz, mediante el cual la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano - DUDU, concluye que el proyecto de Ley presenta observaciones.
- 1.4. Con Informe N° 231-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 15.06.2017, la DGPRVU, hace suyo el Informe Técnico Legal N° 085-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz, mediante el cual la DUDU, concluye que el proyecto de Ley presenta observaciones.
- 1.5. Con Oficio N° 493-2017-COFOPRI/SG de fecha 18.07.2017, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, traslada el Informe N° 070-2017-COFOPRI/DND, mediante el cual la Dirección de Normalización y Desarrollo – DND, concluye que sobre el proyecto de Ley "recaen observaciones de fondo, toda



vez que las modificaciones que proponen a la Ley N° 28687, se encuentra reguladas en el marco legal vigente".

- 1.6. Con Memorando N° 623-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS de fecha 18.07.2017, la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento - DGPRCS, brindando su conformidad, remite la Ficha Técnica de Opinión, mediante la cual, la Dirección de Construcción concluye que el proyecto de Ley "no es de competencia de la Dirección de Construcción".
- 1.7. Con Memorando N° 645-2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS de fecha 20.07.2017, la DGPRCS, brindando su conformidad, remite la Ficha Técnica de Opinión, mediante la cual, la Dirección de Construcción concluye que el proyecto de Ley "no es de competencia de la Dirección de Construcción".
- 1.8. Con Oficio N° 0828-2017/SBN de fecha 25.07.2017, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, remite el Informe N° 0080-2017/SBN-DNR de fecha 24.07.2017, mediante el cual, la Dirección de Normas y Registro - DNR concluye que el proyecto de Ley presenta observaciones.

II. ANÁLISIS

SITUACIÓN/ESTADO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1. Proyecto de Ley presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista de la República Octavio Salazar Miranda, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107 de la Constitución Política del Perú¹ y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República², con fecha 05.05.2017.
- 2.2. Siendo decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y, a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República con fecha 09.05.2017.

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.3. El proyecto de Ley tiene por objeto modificar los artículos 3, 25, 26 y 27, e incorporar el numeral 5 al artículo 8 de la Ley N° 28687; y, establecer que el otorgamiento de certificados o constancias de posesión o título de propiedad a persona o personas que ocupan o usurpan zonas de riesgo no mitigable, es una



¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, 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 **REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Iniciativa legislativa Artículo 74.** Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 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 solo 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.

circunstancia agravante, en el caso del delito de otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles, tipificado en el artículo 376-B del Código Penal.

SOBRE LO SEÑALADO EN EL INFORME TÉCNICO

- 2.4. La DUDU de la DGPRVU, mediante Informes Técnico Legales N°s 085-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz y 086-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz, señala lo siguiente:

"(...)

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

(...)

2. El artículo 1, modifica los artículos 3, 25, 26 y 27 y adiciona el numeral 5 al artículo 8 de la Ley N°28687.

2.1. Modificación del numeral 3.2.5 del artículo 3:

(...)

El artículo propone la modificación del numeral 3.2.5 del artículo 3, adicionándole al mismo, lo referido a zonas de muy alto riesgo no mitigable conforme a la Ley N°29869.

En ese sentido, se debe señalar que la Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable establece a través de su artículo 10 lo siguiente:

Artículo 10. Estudio técnico

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.

(...)

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 través de su Cuarta y Octava Disposición Complementaria Final, establece:

CUARTA. Determinación de zonas de riesgo alto y muy alto que califican como nivel de emergencia 4 y 5

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED determina las zonas de riesgo alto y muy alto que califican como nivel de emergencia 4 y 5 para los fines de la presente Ley, e informa a la Autoridad.

OCTAVA. Zona de Riesgo No Mitigable

Se faculta al Gobierno Regional a declarar la Zona de Riesgo No Mitigable (muy alto riesgo o alto riesgo) en el ámbito de su competencia territorial, en un plazo que no exceda los tres (3) meses contados a partir del día siguiente de la publicación del Plan. En defecto de lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Resolución Ministerial, puede declarar zonas de riesgo no mitigable (muy alto riesgo o alto riesgo). Para tal efecto, debe contar con la evaluación de riesgo elaborada por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres -CENEPRED y con la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente, Instituto Geofísico del Perú - IGP, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET y la Autoridad



Nacional del Agua - ANA, entre otros. El CENEPRED establece las disposiciones correspondientes.

El Reglamento de la Ley N°29664, a través de su artículo 6, aprobado por el Decreto Supremo N°048-2011-PCM, establece lo siguiente:

Artículo 6°.- Funciones del CENEPRED

Son funciones del CENEPRED, adicionales a las establecidas en el artículo 12° de la Ley N° 29664, las siguientes:

6.1 Asesorar y proponer al ente rector la normativa que asegure y facilite los procesos técnicos y administrativos de estimación, prevención y reducción de riesgo, así como de reconstrucción.

(...)

6.3 Brindar asistencia técnica al gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, en la planificación para el desarrollo con la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en lo referente a la gestión prospectiva y correctiva, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como la reconstrucción.

(...)

En ese orden de ideas, el Instituto Nacional de Defensa Civil no es a la fecha la entidad encargada de realizar los estudios técnicos para definir las zonas de riesgo y las zonas de muy alto riesgo no mitigable, por lo que la modificación del numeral 3.2.5 debería contemplar lo estipulado en la normativa vigente.

Sin perjuicio de lo expresado, cabe señalar además que la normativa vigente establece que existen niveles de riesgos, los cuales son determinados en base a un estudio cuyo procedimiento se encuentra establecido por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED. Dichos riesgos son dinámicos y cambiantes y no pueden ser eliminados totalmente, por lo que es necesario realizar estudios continuos sobre ellos a fin de poder tomar decisiones que permitan realizar una mejor Gestión del Riesgo de Desastres.

En ese contexto, las zonas urbanas son susceptibles a riesgos, ya sea bajo, medio, alto, muy alto o muy alto no mitigable, dependiendo de la Planificación Urbana y/o de los Planes de Gestión de Riesgos de Desastres determinar las acciones preventivas para su mitigación, siempre que esto sea posible, por lo que debería especificarse qué tipo de riesgo no está comprendido en el ámbito de la Ley N°28687.

2.2. Modificación del artículo 8, adicionándole el siguiente numeral

5. Lo informes emitidos por el Instituto Nacional de Defensa Civil que declaran zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N°29869.

Al respecto, según la normativa vigente (Ley N°29664, Ley N°29869, Ley N°30556, Decreto Supremo N°048-2011-PCM y Decreto de Urgencia N°004-2017) **no corresponde al INDECI** declarar zonas de riesgo y zonas de muy alto riesgo no mitigable.

De igual manera, la propuesta adolece de errores en la redacción, por cuanto la Ley N°29869 refiere a zonas de muy alto riesgo no mitigable y no zonas de riesgo muy alto no mitigable.

2.3. Modificación del artículo 25:

(...)



Bajo ninguna circunstancia se otorgará factibilidad de servicio a zonas comprendidas en el numeral 3.2.5 de la presente Ley o aquella persona o personas que se encuentren en proceso judicial por conflicto de propiedad.

En igual sentido la redacción debe optimizarse especificándose los procesos judiciales que podrían acarrear el conflicto o discusión sobre derechos de propiedad.

2.4. Modificación del artículo 26

(...)

No podrán ser otorgados Certificados o Constancias de Posesión conforme al artículo 3.2 de la presente Ley. Su otorgamiento no constituye reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

La modificación propuesta del referido artículo debe considerar las observaciones realizadas al numeral 3.2.5 del artículo 3.

Asimismo cabe mencionar que el al artículo 30 y 35 del Reglamento de los Títulos II y III de la "Ley de Desarrollo Complementaria de la formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos" aprobado por Decreto Supremo N°017-2006-VIVIENDA, contiene en sus disposiciones el mismo texto propuesto sobre el no reconocimiento de derecho alguno, por lo que resulta innecesaria su inclusión al estar previsto en la legislación vigente conforme se aprecia a continuación:

Artículo 35.- Vigencia de los Certificados o Constancias de Posesión otorgados con anterioridad a la Ley.

Los Certificados o Constancia de Posesión otorgados por las municipalidades con anterioridad a la ley, mantendrán su vigencia para sus efectos, si la municipalidad consigna el siguiente texto: "El presente documento no constituye reconocimiento de derecho alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular". El régimen legal de estos Certificados se sujeta a lo establecido en el artículo 2 precedente.

2.5. Modificación del artículo 27

(...)

La modificación propuesta debe considerar las observaciones realizadas a la propuesta modificatoria del artículo 3 referido a las zonas de riesgo.

3. El artículo 2, establece la adecuación del Reglamento de la Ley N°28687 en un plazo de treinta (30) días naturales siguientes a su vigencia, no habiendo observaciones al respecto.
4. El artículo 3, establece la adecuación del Texto Único de Procedimientos Administrativos por parte de los Gobiernos Locales en un plazo de treinta (30) días naturales, bajo responsabilidad administrativa y penal.
5. El artículo 4, modifica el artículo 376-B del Código Penal incrementando los años de pena privativa de la libertad.

(...)"

- 2.5. La DND de COFOPRI, mediante Informe N° 070-2017-COFOPRI/DND, señala lo siguiente:

"(...)

III. ANÁLISIS

- 3.1 Mediante Ley N° 28687, publicada el 17 de marzo de 2006, se declaró de



preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda y mercados públicos informales.

3.2 El proyecto de Ley en consulta, pretende modificar el artículo 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687; así como, el artículo 376-B del Código Penal:

- a) **Artículo 1°. Modificación y adición de los artículos 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687.**

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

- Propone modificar el inciso 3.1 de la Ley N° 28687, al considerar en el proyecto, solo la primera parte del párrafo original; excluye la segunda que describe el ámbito y modalidades que comprende la propiedad estatal, sobre los cuales, es factible formalizar.
 - Desde este punto de vista, la propuesta en consulta resulta incompleta ya que se estaría excluyendo de la formalización las propiedades estatales afectadas en uso a otras entidades y los ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono; se recomienda excluir del proyecto modificatorio el inciso 3.1.
- (...)
- Respecto a la propuesta de modificar el inciso 3.2., por lo expuesto líneas arriba, se recomienda excluir del Proyecto, toda vez, que no es objeto de modificación alguna.
 - El Proyecto en mención, propone modificar el literal 3.2.5 estableciendo la exclusión del ámbito del proceso de formalización de la propiedad, los terrenos ubicados en zonas de riesgo y **zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley 29869**, previa comprobación del Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.

Al respecto, el marco legal vigente que regula las intervenciones de la entidad formalizadora en zonas declaradas de riesgo no mitigable, ya tiene prevista la exclusión de posesiones informales u otras formas de ocupación con fines de vivienda que se encuentran en dichas zonas; por lo tanto, no justifica su inclusión en el proyecto.

Citamos algunos dispositivos legales relacionados al tema:

Decreto Supremo N° 020-2015-VIVIENDA, establece que si el informe de evaluación de riesgo califica al terreno como zona de riesgo no mitigable, no procede la formalización, disponiéndose el archivamiento definitivo del expediente; en ese sentido, el supuesto que se pretende incorporar ya se encuentra regulado en el marco legal de la formalización vigente.

La Ley N° 29869, publicada el 29 de mayo de 2012, define como zona de riesgo no mitigable aquellas donde la

implementación de medidas de mitigación resulta de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo.

La Ley N° 30556, publicada el 01 de abril de 2017, establece que la posesión debe ejercerse sobre zonas consideradas habitables; considera ilegal el ejercicio del derecho de posesión en zonas declaradas de riesgo no mitigable y dispone ciertos efectos y limitaciones que se producen en ella. Así mismo, incorpora en la categoría de zonas de riesgo no mitigable las zonas de muy alto riesgo no mitigable y las zonas de alto riesgo no mitigable, calificándolas como zonas intangibles.

El artículo 14 del Decreto de Urgencia N° 004-2017, publicado el 17 de marzo de 2017, establece que se reubicarán a los damnificados que se ubiquen en zonas de alto riesgo no mitigable y se reconstruirá vivienda a los damnificados que se ubiquen en zona de riesgo mitigable, mediante el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional en Sitio Propio. Así mismo, establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, podrá declarar las zonas de alto riesgo mitigable y/o no mitigable en los casos que los Gobiernos Locales no lo hayan determinado.

Artículo 8°.- Procedimiento de formalización.-

Propone adicionar el inciso 5 al artículo 8 de la Ley N° 28687, estableciendo como parte del procedimiento de formalización, los informes que declaran zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable, emitidos por el Instituto Nacional de Defensa Civil, conforme a la Ley N° 29869.

El texto original del artículo 8 establece que el procedimiento de formalización comprende la toma de competencia, identificación y reconocimiento de las diversas posesiones, ocupaciones, tenencia y titularidad de terrenos con fines urbanos, aprobación de planos, inscripción en los registros y, el empadronamiento de los ocupantes de las posesiones informales identificando lotes vacíos, entre otros.

El Decreto Legislativo N° 803 –numeral a.3.7) del literal a.3) del inciso a) del artículo 3, publicado el año 1999–, establece la necesidad de reubicar cuando se trate de pobladores que ocupan terrenos no aptos para fines de vivienda por constituir zonas riesgosas, carentes de las condiciones de higiene y salubridad; norma que inicio la regulación de las áreas de riesgo estableciendo su limitación para el proceso de limitación para el proceso de formalización; en ella podemos apreciar que las situaciones de riesgo determinadas mediante los informes especializados antes mencionados, son elementos externos al proceso de formalización, tienen existencia y fines determinados que van más allá del proceso de formalización; sin desmedro de ello, los informes son vinculantes en los procesos de formalización e inciden en forma directa sobre la viabilidad o no de la formalización de un pueblo.

Por lo expuesto, consideramos que los informes de riesgo no pueden considerarse parte del procedimiento de formalización, máxime si sabemos, que dichas actividades no dependen del ente formalizador; como se ha señalado líneas arriba, están a cargo de entidades con competencia especializada y exclusiva, quienes evalúan, opinan y califican, independientemente a la necesidad de



formalizar; en ese sentido, no corresponde regularla en el artículo 8°, toda vez que tienen un marco legal especial que describe su objeto, ámbito de aplicación, fines, entidad responsable, características y requisitos especiales.

b) **Artículo 25°.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios.-**

El proyecto propuesto incorpora un párrafo que establece que bajo ninguna circunstancia se otorgará factibilidad de servicios en zonas declaradas de riesgo muy alto no mitigable o para personas que se encuentren en proceso judicial por conflicto de propiedad.

Artículo 26°.- Certificados o Constancias de Posesión.-

La propuesta normativa establece que no podrán ser otorgados certificados o constancias de posesión a poblaciones ubicadas en zonas declaradas de riesgo muy alto no mitigable.

Artículo 27°.- Restricciones.-

El Proyecto incorpora un párrafo final estableciendo que la restricción para realizar obras de saneamiento de servicios básicos en zonas rígidas, alcanza a las zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable, conforme a la Ley N° 29869.

Las modificatorias que se proponen incorporar con las modificaciones a los artículos citados, se refieren a que ante la declaración de riesgo alto no mitigable, no es posible que los gobiernos locales puedan emitir certificados o constancias de posesión, por lo tanto, las Empresas Prestadoras de Servicio – EPS, no pueden otorgar factibilidad de servicios y menos ejecutar obras.

El artículo 29° y el artículo 34° del Decreto Supremo N° 017-2006-MTC, reglamento de la Ley N° 28687 establece expresamente como causal para denegar el otorgamiento del certificado o constancia de posesión, así como, la improcedencia de autorización municipal para que las EPS ejecuten obras, cuando se trate de poblaciones ubicadas en zonas de riesgo declaradas por Defensa Civil.

Así mismo, el artículo 21° de la Ley N° 29869 prohíbe ocupar zonas 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 y dispone que no se le puede dotar de servicios públicos, bajo responsabilidad del funcionario competente.

En ese mismo sentido, el artículo 43° del Decreto Supremo N° 115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N° 29869, establece la prohibición del poblamiento, repoblamiento o conformación de cualquier agrupación para fines de vivienda en zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, además de prohibir a los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno la atención de servicios públicos en asentamientos poblacionales que se ubiquen en dichas zonas bajo responsabilidad; disponiendo, que el Gobierno Local no otorgará autorizaciones a las entidades prestadoras de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen dichas zonas.

La Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30556 establece infracciones y sanciones para los funcionarios, servidores y empleadores públicos en general, así como las personas naturales y jurídicas cuyas acciones contradigan lo establecido en la mencionada Ley N° 29664 como permitir, facilitar, regularizar,

fomentar asentamientos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, instalar servicios públicos, 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 entre otras, para los cuales prevé las sanciones respectivas.

Por lo expuesto, consideramos que los supuestos que sustentan la modificación de los artículos 3°, 8°, 25° y 27° del proyecto en consulta, ya se encuentran regulados en el marco legal vigente.

- c.- **Artículos 2° y 3° del proyecto**, referidos a la adecuación del Reglamento de la Ley N° 28687 y la adecuación del TUOA de los Gobiernos Locales respectivamente.

Al respecto, precisar que dichos artículos no tendrían el efecto esperado, toda vez que lo que pretende regular en el proyecto en consulta, ya se encuentra normado en el marco legal vigente.

- d.- **Artículo 4° del Proyecto, referido a la modificación del artículo 376-B del Código Penal.**

Al respecto, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, entidad especializada en promover y ejecutar los procedimientos de formalización de la propiedad predial urbana, no resulta competente para opinar sobre este extremo del Proyecto.

(...)"

- 2.6. La DNR de la SBN, mediante Informe N° 0080-2017/SBN-DNR concluye que el proyecto de Ley presenta observaciones; en tal sentido, el citado informe señala lo siguiente:

"(...)

3. ANÁLISIS

- 3.1 Conforme se ha indicado en el numeral 1.1 del presente informe, el Proyecto propone modificaciones de los arts. 3, 8, 25, 26 y 27 de la Ley N° 28687, así como, del art. 376-B del Código Penal, para adecuarlos con la normativa que regula las zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, así como, para implementar mecanismos para el debido otorgamiento de constancias de posesión por parte de las municipalidades.
- 3.2 En la Exposición de Motivos del Proyecto se señala que las constancias o certificados de posesión expedidos por las municipalidades son mal utilizados por pobladores para construir sus viviendas en zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, así como también por los invasores de terrenos estatales y privados para legitimar su posesión. Asimismo, se indica que si bien dichas constancias deben ser expedidas únicamente para facilitar el acceso a los servicios básicos, en la práctica son usados para adquirir la propiedad por prescripción adquisitiva o para acreditar posesión en sede judicial, legitimando indebidamente las invasiones. En consecuencia, se advierte que resulta necesario regular con mayor rigurosidad el otorgamiento de estas constancias, concordando con la normatividad sobre zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable. También se indica que es necesario modificar las penas del delito de otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles, ya que las actuales penas son benignas en consideración a la de los delitos conexos como la estafa, usurpación, etc.



- 3.3 *Ahora bien, respecto a la viabilidad del Proyecto, corresponde analizar únicamente las disposiciones de éste que versan sobre los bienes del Estado -regulados por las normas del SNBE-, las cuales están contenidas en la propuesta de modificación de los art. 25 y 26 de la Ley N° 28687 y la propuesta de modificación del art. 376-B del Código Penal.*
- 3.4 *En relación a la expedición de los certificados o constancias de posesión por parte de las municipalidades, la propuesta del Proyecto de modificar el art. 26, para prohibir el otorgamiento en las zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, resulta coherente con la propuesta de modificación del numeral 3.2.5 del art. 3 de dicha Ley (que pretende excluir a estas zonas de riesgo del ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, conforme se indica en el numeral 1.2 del presente informe).*
- 3.5 *Téngase presente que la propuesta de incluir una prohibición expresa de otorgamiento de certificados o constancias de posesión en los terrenos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, constituye una precisión necesaria por la forma irregular en que algunas municipalidades han venido actuando.*
- 3.6 *Sin perjuicio de lo anterior, respecto a los certificados y constancias de posesión municipales debe quedar claro que su expedición solo procede para la prestación de servicios públicos, según lo precisa el texto vigente del art. 26 de la Ley N° 28687. Es decir, los municipios deben expedir dichos documentos única y exclusivamente para que las EPS otorguen la factibilidad de los servicios básicos, conforme lo señala el vigente art. 25 de dicha Ley.*

(...)"

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. Conforme se desprende de las normas antes señaladas el MVCS es el ente rector en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, teniendo como función, entre otros, la de 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.
- 2.10. En este sentido, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Organización y Funciones del MVCS, este Ministerio tiene competencia en materia de: vivienda,

construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana.

DE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.11. El proyecto de Ley materia de opinión contiene cuatro (4) artículos: Artículo 1 (Modificación y adición a los artículos 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687), Artículo 2 (Adecuación del Reglamento de la Ley N° 28687), Artículo 3 (Adecuación de TUPA'S de gobiernos locales) y Artículo 4 (Modificación del artículo 376-B del Código Penal); conforme a lo dispuesto en la Ley de Organización y Funciones del MVCS, éste Ministerio tiene competencia en materia de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana; en este sentido, en atención a las referidas competencias, la presente opinión se emite respecto al artículo 1 del proyecto de Ley, el cual propone lo siguiente:

"(...)

Artículo 1. Modificación y adición a los artículos 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687

Modifícase el numeral 3.2. del artículo 3°, adiciónese el numeral 5 al artículo 8°, y modifíquese los artículos 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687, en los términos siguientes:

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

- 3.1. *La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004.*

(...)

- 3.2. *No están comprendidos en el ámbito de la presente Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes:*

- 3.2.1. *Los de uso y los utilizados o reservados para servicios públicos, siempre y cuando la ordenanza municipal sea anterior a la fecha de la posesión, de equipamiento educativo, de reserva nacional, defensa nacional y zonas mineras.*

(...)

- 3.2.5. *Los ubicados en zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N° 29869, previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.*

(...)

Artículo 8. Procedimiento de formalización

El procedimiento de formalización de la propiedad informal que deben realizar las municipalidades provinciales comprende:

1. *La toma de competencia de las posesiones informales.*

(...)

5. *Los informes emitidos por el Instituto Nacional de Defensa Civil que declaran zonas de riesgo y zonas de riesgo no mitigable conforme a la Ley N° 29869.*

Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios

Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento.



Bajo ninguna circunstancia se otorgará factibilidad de servicios a zonas comprendidas en el numeral 3.2.5 de la presente Ley o aquella persona o personas que se encuentren en proceso judicial por conflicto de propiedad.

Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

No podrán ser otorgados Certificados o Constancias de Posesión conforme al artículo 3.2 de la presente Ley. Su otorgamiento no constituye reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

Artículo 27.- Restricciones

Bajo ninguna circunstancia la municipalidad correspondiente otorgará autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las zonas rígidas para crecimiento urbano, las mismas que corresponden a las áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas. **De igual forma la restricción alcanza a las zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N° 29869.**

(...)"

- 2.12. Al respecto, de la revisión del Artículo 1 del proyecto de Ley se desprende la propuesta de modificar los artículos 3, 8, 25, 26 y 27 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

En este sentido, la opinión que se emite, versa sobre necesidad y viabilidad del proyecto normativo.

- 2.12.1. Respecto a la modificación del numeral 3.2. del artículo 3 de la Ley N° 28687:

Ley N° 28687 VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA PROYECTO DE LEY
Artículo 3.- Ámbito de aplicación (...) 3.2 No están comprendidos en el ámbito de la presente Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes: (...) 3.2.5 Los ubicados en zonas de riesgo, previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes. (...)	Artículo 3.- Ámbito de aplicación (...) 3.2. No están comprendidos en el ámbito de la presente Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes: (...) 3.2.5. Los ubicados en zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N° 29869 , previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes. (...)

Cabe señalar que, la formula modificatoria propone que no estén comprendidos en el ámbito de la Ley N° 28687 los terrenos ubicados en zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N° 29869, **previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil** u otros organismos competentes.

Al respecto, corresponde señalar que el artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

(SINAGERD), aprobado mediante Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, establece como funciones del CENEPRED, entre otras, las siguientes:

"(...)

6.1 Asesorar y proponer al ente rector la normativa que asegure y facilite los procesos técnicos y administrativos de estimación, prevención y reducción de riesgo, así como de reconstrucción.

(...)

6.3 Brindar asistencia técnica al gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, en la planificación para el desarrollo con la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en lo referente a la gestión prospectiva y correctiva, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como la reconstrucción.

(...)

Por consiguiente, a la fecha, el Instituto Nacional de Defensa Civil no es la entidad encargada de realizar los estudios técnicos para definir las zonas de riesgo y las zonas de muy alto riesgo no mitigable, por lo que la modificación del numeral 3.2.5 debería adecuarse a lo estipulado en la normativa vigente.

2.12.2. Respecto a la modificación del artículo 8 de la Ley N° 28687:

Ley N° 28687 VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA PROYECTO DE LEY
Artículo 8.- Procedimiento de formalización El procedimiento de formalización de la propiedad informal que deben realizar las municipalidades provinciales comprende: (...)	Artículo 8. Procedimiento de formalización El procedimiento de formalización se la propiedad informal que deben realizar las municipalidades provinciales comprende: (...) 5. Los informes emitidos por el Instituto Nacional de Defensa Civil que declaran zonas de riesgo y zonas de riesgo no mitigable conforme a la Ley N° 29869.

El proyecto de Ley propondría que los informes que declaran zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable, emitidos por el Instituto Nacional de Defensa Civil formen parte del procedimiento de formalización.

En este sentido, además de lo señalado en el numeral 2.12.1 del presente informe, corresponde señalar que las situaciones de riesgo determinadas mediante los informes especializados, son elementos externos al proceso de formalización y tienen existencia y fines determinados que van más allá del proceso de formalización; por ello, consideramos que los informes de riesgo no pueden considerarse parte del procedimiento de formalización, máxime si sabemos, que dichas actividades están a cargo de entidades con competencia especializada y exclusiva, quienes evalúan, opinan y califican, independientemente a la necesidad de formalizar.

2.12.3. Respecto a la modificación del artículo 25, 26 y 27 de la Ley N° 28687, el proyecto de Ley propone lo siguiente:

Ley N° 28687 VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA PROYECTO DE LEY
Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del	Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del

Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento	Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento. Bajo ninguna circunstancia se otorgará factibilidad de servicios a zonas comprendidas en el numeral 3.2.5 de la presente Ley o aquella persona o personas que se encuentren en proceso judicial por conflicto de propiedad.
Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.	Artículo 26 - Certificados o Constancias de Posesión Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular. No podrán ser otorgados Certificados o Constancias de Posesión conforme al artículo 3.2 de la presente Ley. Su otorgamiento no constituye reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.
Artículo 27.- Restricciones Bajo ninguna circunstancia la municipalidad correspondiente otorgará autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las zonas rígidas para crecimiento urbano, las mismas que corresponden a las áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas.	Artículo 27.- Restricciones Bajo ninguna circunstancia la municipalidad correspondiente otorgará autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las zonas rígidas para crecimiento urbano, las mismas que corresponden a las áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas. De igual forma la restricción alcanza a las zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N° 29869.

Las modificatorias que propone el proyecto de Ley a los artículos citados, establecen que ante la declaración de riesgo alto no mitigable, no es posible que los gobiernos locales puedan emitir certificados o constancias de posesión, por lo tanto, las Empresas Prestadoras de Servicio - EPS, no podrían otorgar factibilidad de servicios y menos ejecutar obras.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 29³ y el artículo 34⁴ del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo Complementaria de la

³ 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", aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2006-MTC, Artículo 29. Causales para denegar el otorgamiento del Certificado o Constancia de Posesión
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.

formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2006-MTC, establece expresamente, como causal para denegar el otorgamiento del certificado o constancia de posesión, así como, la improcedencia de autorización municipal para que las EPS ejecuten obras, cuando se trate de poblaciones ubicadas en zonas de riesgo declaradas por Defensa Civil.

Asimismo, el artículo 21 de la Ley N° 29869⁵, prohíbe ocupar zonas 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 y dispone la prohibición de dotar de servicios públicos, bajo responsabilidad del funcionario competente.

En ese mismo sentido, el artículo 43 del Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para las Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable, aprobado mediante Decreto Supremo N° 115-2013-PCM⁶, establece la prohibición del poblamiento, repoblamiento o conformación de cualquier agrupación para fines de vivienda en zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, además de prohibir a los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno la atención de servicios públicos en asentamientos poblacionales que se ubiquen en dichas zonas bajo responsabilidad; disponiendo, que el gobierno local no otorgará autorizaciones a las entidades prestadoras de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen dichas zonas.

Así también, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30556, establece infracciones y sanciones para los funcionarios, servidores y empleadores públicos en general, así como las personas naturales y jurídicas cuyas acciones contradigan lo establecido en la mencionada Ley N° 29664 como permitir, facilitar, regularizar, fomentar asentamientos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, instalar servicios públicos, exponer a la población al riesgo,

⁴ 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", aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2006-MTC, Artículo 34.- Improcedencia de la autorización municipal

Las municipalidades únicamente otorgarán autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de las obras, cuando aquellas se encuentren comprendidas en el área urbana. No las autorizará cuando las obras se realicen en zonas rígidas previstas para el crecimiento urbano, en áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas, así como en aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo.

⁵ Ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, Artículo 21. Prohibición de ocupar zonas de muy alto riesgo no mitigable

Está prohibido ocupar zonas 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. Corresponde a la municipalidad distrital ejecutar las acciones administrativas y legales que correspondan para el cumplimiento de la ley y a la municipalidad provincial brindar el apoyo necesario.

No se puede dotar de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, bajo responsabilidad

⁶ Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para las Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable, aprobado mediante Decreto Supremo N° 115-2013-PCM, 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 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.



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 entre otras, para los cuales prevé las sanciones respectivas.

- 2.13. Por tal motivo, considerando que lo propuesto en el artículo 1 del Proyecto de Ley, son materias ya previstas y reguladas en el marco normativo vigente; el proyecto de Ley resulta inviable, en el extremo concerniente a la modificación de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

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

- 2.14. 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.

- 2.15. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, respecto a los proyectos de ley, señala que, la exposición de motivos, incluye:

- 
- i. Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.
 - ii. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
 - iii. Análisis costo beneficio (costo oportunidad).
 - iv. Incidencia ambiental, cuando corresponda.
 - v. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
 - vi. Anexo, cuando corresponda.

- 2.16. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país, la misma que ha sido reglamentada mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, y que debe tenerse en cuenta de manera referencial. Al respecto señala lo siguiente:

- 2.16.1. El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".

- 2.16.2. El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".

2.16.3. El artículo 4 del Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

"El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, este se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa".

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

2.18. Al respecto, se advierte que el proyecto de Ley no cumple con lo señalado en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, en cuanto a la estructura de la Ley, así como en los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, debido a que no se ha efectuado la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, ni el análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada; así como, no se han cuantificado los costos y beneficios.

III. CONCLUSIÓN

3.1. Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera que el proyecto de Ley N° 1352/2016-CR *"Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión"*, aborda una problemática actual, la cual, se encuentra regulada en el marco normativo vigente. No obstante, el proyecto de Ley resulta inviable, en el extremo concerniente a la modificación de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios

básicos, conforme a los fundamentos expuestos en la parte analítica del presente informe.

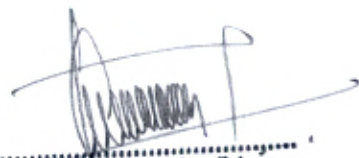
- 3.2. Asimismo, con la finalidad de atender la solicitud de opinión efectuada por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, se adjunta para tal efecto, proyectos de oficios debidamente visados.

Atentamente,



Sergio Arturo Silva Acevedo
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.



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



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Organismo de Formalización
de la Propiedad Informal -
COFOPRI

Secretaría General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Isidro, 18 JUL 2017

OFICIO N° 493 -2017-COFOPRI/SG

Señora:

JUANA RÓMULA LÓPEZ ESCOBAR

Secretaría General

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

Paseo de la República N°3361- Edificio Petroperú

San Isidro

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

18 JUL. 2017 1

N° 90418

Hora: 11:48 Por: [Firma]

REINGRESO
SEDE SAN ISIDRO

Asunto : Opinión institucional del Proyecto de Ley N°1352/2016-CR

Referencia : Oficio P.O N°1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(Solicitud N°2017034222)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla cordialmente y a la vez, dar atención a los documentos de la referencia, a través del cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita opinión institucional de COFOPRI sobre el Proyecto de Ley N°1352/2016-CR, que precisa y agrava la sanción a la expedición de Certificado o Constancia de posesión, modificando los artículos 3, 25, 26, y 27 de la Ley N°28687 y artículo 376-B del Código Penal, propuesto por el Sr. Octavio Salazar Miranda, Congresista de la República.

Sobre el particular, se traslada el Informe N° 070-2017-COFOPRI/DND, conteniendo la opinión institucional respecto al proyecto consultado.

Es propicia la oportunidad, para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,


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

CTM/mjpe

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

18 JUL 2017

RECIBIDO

Hora: 15:00 Firma: [Firma]

MINISTERIO DE VIVIENDA,
CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
SECRETARÍA GENERAL
RECIBIDO

18 JUL. 2017

Reg. N°: [Firma]

Hora: [Firma] Firma: [Firma]

INFORME N° 070 -2017-COFOPRI/DND



A : M. Sc. CLAUDIO TANTAHUILLCA MAYHUA
Secretario General (e)

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

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N°1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción a la expedición de Certificado o Constancia de Posesión".

Referencia : a) Solicitud N° 2017034222
b) Oficio P.O. N°1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Fecha : San Isidro, 06 JUL. 2017

Por medio el presente me es grato dirigirme a usted, en relación a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante solicitud N°2017034222 se traslada el Oficio N° P.O. N°1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR emitido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, por el cual, se solicita opinión técnico legal sobre el proyecto "Ley que precisa y agrava la sanción a la expedición de Certificado o Constancia de Posesión", que modifica el artículo 3°, 25°, 26° y 27° de la Ley N°28687 y el artículo 376-B del Código Penal.

II. BASE LEGAL:



- Constitución Política del Perú.
- 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.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos
- Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA, Aprueban 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° 020-2015-VIVIENDA; modifica el Artículo 18 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC.
- Ley N° 29869; Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable.
- Ley N° 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- D.S. N° 115-2013-PCM; Reglamento de la Ley N° 29869.

- Decreto Supremo N°126-2013-PCM; modifica el Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para las Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable.
- Ley N°30556; Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para la intervención del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la Creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

III. ANALISIS:

3.1 Mediante Ley N°28687, publicado el 17 de marzo de 2006, se declaró de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda y mercados públicos informales.

3.2 El proyecto de Ley en consulta, pretende modificar el artículo 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687; así como, el artículo 376-B del Código Penal:

- a) **Artículo 1°. Modificación y adición de los artículos 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N°28687.**

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

- Propone modificar el inciso 3.1 de la Ley N°28687, al considerar en el proyecto, sólo la primera parte del párrafo original; excluye la segunda que describe el ámbito y modalidades que comprende la propiedad estatal, sobre los cuales, es factible formalizar.

Desde este punto de vista, la propuesta en consulta resulta incompleta ya que se estaría excluyendo de la formalización las propiedades estatales afectadas en uso a otras entidades y los ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono; se recomienda excluir del proyecto modificatorio el inciso 3.1.

Por otro lado, el párrafo del artículo primero no hace referencia a la modificación del inciso 3.1 conforme lo establece el Manual de Técnica Legislativa- Manual de Redacción Parlamentaria, segunda edición, aprobado por acuerdo de mesa Directiva N°242-2012-2013/MESA-CR. Congreso de la Republica, concordante con la Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Tercera edición, corregida y aumentada.

- Respecto a la propuesta de modificar el inciso 3.2., por lo expuesto líneas arriba, se recomienda excluirla del Proyecto, toda vez, que no es objeto de modificación alguna.
- El proyecto en mención, propone modificar el literal 3.2.5 estableciendo la exclusión del ámbito del proceso de formalización de la propiedad, los terrenos ubicados en zonas de riesgo **y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley 29869**, previa comprobación del Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.



Al respecto, el marco legal vigente que regula las intervenciones de la entidad formalizadora en zonas declaradas de riesgo no mitigable, ya tiene prevista la exclusión de posesiones informales u otras formas de ocupación con fines de vivienda que se encuentren en dichas zonas; por lo tanto, no justifica su inclusión en el proyecto.

Citamos algunos dispositivos legales relacionados al tema:

Decreto Supremo N°020-2015-VIVIENDA¹, establece que si el informe de evaluación de riesgo califica al terreno como zona de riesgo no mitigable, no procede la formalización, disponiéndose el archivamiento definitivo del expediente; en ese sentido, el supuesto que se pretende incorporar ya se encuentra regulado en el marco legal de la formalización vigente.

La Ley N°29869², publicada el 29 de mayo de 2012, define como zona de riesgo no mitigable aquellas donde la implementación de medidas de mitigación resulta de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo.

La Ley N°30556³, publicada el 01 de abril de 2017, establece que la posesión debe ejercerse sobre zonas consideradas habitables; considera ilegal el ejercicio del derecho de posesión en zonas declaradas de riesgo no mitigable y dispone ciertos efectos y limitaciones que se producen en ella. Así mismo, incorpora en la categoría de zonas de riesgo no mitigable las zonas de muy alto riesgo no mitigable y las zonas de alto riesgo no mitigable, calificándolas como zonas intangibles.



¹ Decreto Supremo N° 020-2015-VIVIENDA; modifica el Artículo 18 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC

Artículo 1.- Modificación del artículo 18 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC, modificado por el Decreto Supremo N° 028-2006-VIVIENDA, en los siguientes términos:

"Artículo 18.- Acciones de Saneamiento Físico.

La autoridad competente ejecuta, directamente o a través de terceros, las acciones de saneamiento físico establecidas en el Informe que se sujeta a las particularidades seguidamente descritas:

(...)

Si el informe de evaluación de riesgo califica el terreno como zona de riesgo no mitigable, sin posibilidad de ejecutar o implementar recomendaciones que eliminen el riesgo, no procede la formalización de dicho terreno, disponiéndose el archivamiento definitivo del respectivo expediente.

(...)

² LEY N° 29869; Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.

D.S. N° 115-2013-PCM; Reglamento de la Ley N° 29869.

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.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

QUINTA. Posesión en zonas de riesgo no mitigable y zonas intangibles.

Las zonas de riesgo no mitigable son declaradas intangibles por la autoridad competente,...

...Las zonas de riesgo no mitigable tienen los siguientes efectos:

1. La posesión en zonas declaradas de riesgo no mitigable no configura un derecho susceptible de acciones judiciales en el fuero constitucional, civil o cualquier otra. No resulta procedente demanda judicial sobre dichos predios, bajo responsabilidad.

2. Son nulos de pleno derecho los contratos que se celebren respecto de predios ubicados en zonas declaradas de riesgo no mitigable, a partir de que dichos predios sean declarados como tales.

3. Adolecen de nulidad los actos administrativos emitidos sobre otorgamiento de derechos en zonas declaradas de riesgo no mitigable.

Las zonas declaradas de riesgo no mitigable, quedan bajo administración y custodia del Gobierno Regional de la jurisdicción, el que preserva su intangibilidad, bajo responsabilidad del titular del Gobierno Regional y de aquella autoridad que se designe...

Declarase como zonas intangibles 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; y prohibase expresamente la transferencia o cesión para fines de vivienda, comercio, agrícolas y otros, sean estas para posesiones informales, habilitaciones urbanas, programas de vivienda o cualquier otra modalidad de ocupación poblacional.

El artículo 14 del Decreto de Urgencia N° 004-2017⁴, publicado el 17 de marzo de 2017, establece que se reubicarán a los damnificados que se ubiquen en zona de alto riesgo no mitigable y se reconstruirá vivienda a los damnificados que se ubiquen en zona de riesgo mitigable, mediante el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional en Sitio Propio. Así mismo, establece que el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, podrá declarar las zonas de alto riesgo mitigable y/o no mitigable en los casos que los Gobiernos Locales no lo hayan determinado.

Artículo 8°.- Procedimiento de formalización.-

Propone adicionar el inciso 5 al artículo 8 de la Ley N°28687, estableciendo como parte del procedimiento de formalización, los informes que declaran zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable, emitidos por el Instituto Nacional de Defensa Civil, conforme a la Ley N°29869.

El texto original del artículo 8 establece que el procedimiento de formalización comprende la toma de competencia, identificación y reconocimiento de las diversas posesiones, ocupación, tenencia y titularidad de terrenos con fines urbanos, aprobación de planos, inscripción en los registros y, el empadronamiento de los ocupantes de las posesiones informales identificando lotes vacíos, entre otros.

El Decreto Legislativo N° 803 – numeral a.3.7) del literal a.3) del inciso a) del artículo 3, publicado en el año 1996, modificado por la Ley N°27046, publicada el 05 de enero de 1999-, establece la necesidad de reubicar cuando se trate de pobladores que ocupan terrenos no aptos para fines de vivienda por constituir zonas riesgosas, carentes de las condiciones de higiene y salubridad; norma que inició la regulación de las áreas de riesgo estableciendo su limitación para el proceso de formalización; en ella podemos apreciar que las situaciones de riesgo determinadas mediante los informes especializados antes mencionados, son elementos externos al proceso de formalización, tienen existencia y fines determinados que van más allá del proceso de formalización; sin desmedro de ello, los informes son vinculantes en los procesos de formalización e inciden en forma directa sobre la viabilidad o no de la formalización de un pueblo.

Por lo expuesto, consideramos que los informes de riesgo no pueden considerarse parte del procedimiento de formalización, máxime si sabemos, que dichas actividades no dependen del ente formalizador; como se ha señalado líneas arriba, están a cargo de entidades con competencia especializada y exclusiva, quienes evalúan, opinan y califican, independientemente a la necesidad de formalizar; en ese sentido, no corresponde regularla en el artículo 8°, toda vez que tienen un marco legal especial que describe su objeto, ámbito de aplicación, fines, entidad responsable, características y requisitos especiales.

⁴ Decreto de Urgencia N° 004-2017: Aprueba medidas para estimular la economía así como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados.

Artículo 14.- Atención de familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables con el Bono Familiar Habitacional

(...)

14.4 Para efectos de lo establecido en el presente artículo, los Gobiernos Locales están obligados a incorporar la declaración de las zonas de alto riesgo no mitigable en los respectivos instrumentos de gestión urbana. La no incorporación constituye falta grave de carácter disciplinario de los funcionarios responsables la cual será sancionada según su gravedad, previo procedimiento administrativo disciplinario. El procedimiento administrativo disciplinario, la graduación y determinación de la sanción, se rigen por las normas del régimen disciplinario y sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

14.5 La implementación de lo establecido en el presente artículo se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.



b) **Artículo 25°.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios.-**

El proyecto propuesto incorpora un párrafo que establece que bajo ninguna circunstancia se otorgará factibilidad de servicios en zonas declaradas de riesgo muy alto no mitigables o para personas que se encuentren en proceso judicial por conflicto de propiedad.

Artículo 26°.- Certificados o Constancias de Posesión.-

La propuesta normativa establece que no podrán ser otorgados certificados o constancias de posesión a poblaciones ubicadas en zonas declaradas de riesgo muy alto no mitigables.

Artículo 27°.- Restricciones.-

El proyecto incorpora un párrafo final estableciendo que la restricción para realizar obras de saneamiento de servicios básicos en zonas rígidas, alcanza a las zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable, conforme a la Ley N°29869.

Las modificatorias que se proponen incorporar con las modificaciones a los artículos citados, se refieren a que ante la declaración de riesgo alto no mitigable, no es posible que los gobiernos locales puedan emitir certificados o constancias de posesión, por lo tanto, las Empresas Prestadoras de Servicio EPS, no pueden otorgar factibilidad de servicios y menos ejecutar obras.

El artículo 29° y el artículo 34° del Decreto Supremo N° 017-2006-MTC, reglamento de la Ley 28687 establece expresamente como causal para denegar el otorgamiento del certificado o constancia de posesión, así como, la improcedencia de autorización municipal para que las EPS ejecuten obras, cuando se trate de poblaciones ubicadas en zonas de riesgo declaradas por Defensa Civil⁵.

Así mismo, el artículo 21° de la Ley N° 29869⁶ prohíbe ocupar zonas 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 y dispone que no se le puede dotar de servicios públicos, bajo responsabilidad del funcionario competente.

En ese mismo sentido, el artículo 43° del Decreto Supremo N°115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N°29869, establece la prohibición del poblamiento, repoblamiento o conformación de cualquier agrupación para fines de vivienda en zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, además de prohibir a los



⁵ Decreto Supremo N° 017- 2006-VIVIENDA; Reglamento del título II y III de la Ley N°28687

Artículo 29.- Causales para denegar el otorgamiento del Certificado o Constancia de Posesión
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.

(...)
Artículo 34.- Improcedencia de la autorización municipal

Las municipalidades únicamente otorgarán autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de las obras, cuando aquellas se encuentren comprendidas en el área urbana. No las autorizará cuando las obras se realicen en zonas rígidas previstas para el crecimiento urbano, en áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas, así como en aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo.

⁶ LEY N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable.

Artículo 21. Prohibición de ocupar zonas de muy alto riesgo no mitigable
Está prohibido ocupar zonas 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. Corresponde a la municipalidad distrital ejecutar las acciones administrativas y legales que correspondan para el cumplimiento de la ley y a la municipalidad provincial brindar el apoyo necesario.
No se puede dotar de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, bajo responsabilidad.

funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno la atención de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que se ubiquen en dichas zonas, bajo responsabilidad; disponiendo, que el Gobierno Local no otorgará autorizaciones a las entidades prestadoras de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen dichas zonas⁷.

La Tercera Disposición Complementaria final de la Ley N°30556 establece infracciones y sanciones para los funcionarios, servidores y empleados públicos en general, así como las personas naturales y jurídicas cuyas acciones contradigan lo establecido en la mencionada Ley y la Ley N° 29664 como permitir, facilitar, regularizar, fomentar asentamientos en zonas de alto o muy alto riesgo no mitigable, instalar servicios públicos, 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 entre otras, para los cuales prevé las sanciones respectivas⁸.

Por lo expuesto, consideramos que los supuestos que sustentan la modificación de los artículos 3°, 8°, 25°, 26° y 27° del proyecto en consulta, ya se encuentran regulados por el marco legal vigente.

C.- **Artículos 2° y 3° del proyecto**, referidos a la adecuación del Reglamento de la ley N°28687 y la adecuación del TUPA de los Gobiernos locales respectivamente.

Al respecto, precisar que dichos artículos no tendrían el efecto esperado, toda vez que lo que pretende regular en el proyecto en consulta, ya se encuentra normado en el marco legal vigente.

D.- **Artículo 4° del Proyecto**, referido a la modificación del artículo 376-B del Código Penal.

⁷ Decreto Supremo N°115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N° 29869.

CAPÍTULO VII: De las Acciones en la Zona Declarada de Muy Alto Riesgo no Mitigable

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.

⁸ 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

Disposiciones Complementarias Finales

TERCERA.- Infracciones y Sanciones

(...)

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.



Al respecto, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, entidad especializada en promover y ejecutar los procedimientos de formalización de la propiedad predial urbana, no resulta competente para opinar sobre este extremo del Proyecto.

IV. CONCLUSION:

- 4.1 Sobre la modificación del artículo 3°, 8°, 25°, 26° y 27° que contiene el Proyecto de Ley N°1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción a la expedición de Certificado o Constancia de Posesión", recaen observaciones de fondo, toda vez que las modificaciones que proponen a la Ley N°28687, se encuentran reguladas en el marco legal vigente de la Formalización de la Propiedad, Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable y con las que se relacionan, resultando no viable.
- 4.2 Respecto a la modificación del artículo N° 376-B del Código Penal, no somos competentes para opinar en ese extremo del Proyecto.

Es cuanto informo a usted, para los fines consiguientes.

Atentamente,



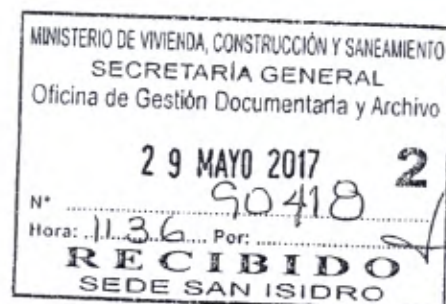
MARIA JOSEFINA POSTIGO ESPINOZA
Directora (e) de Normalización y Desarrollo
MJPE/oat/COFOPRI

Lima, 22 de mayo de 2017

Pedido del Congreso

OFICIO P.O. N° 1919 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

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



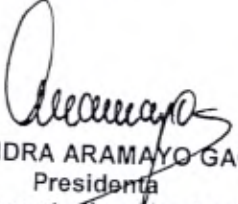
De mi consideración:

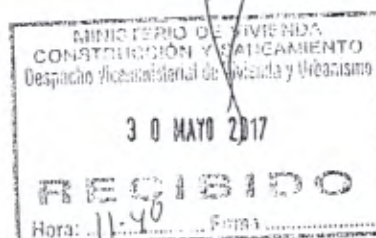
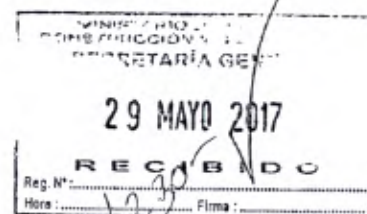
Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1352/2016-CR, ley que precisa y agrava la sanción a la expedición de Certificado o Constancia de Posesión, modificando los artículos 2, 25, 26 y 26 de la Ley 28687 y 376-B del Código Penal.

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.



DERIVACIÓN DE DOCUMENTOS:

1	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	ARAMAYO GAGNA, MARIA ALEJANDRA - jmansilla	29/05/2017 11:36:05 a.m.	1 Conocimiento y Fines	SG - SECRETARIA GENERAL - rtoboads	29/05/2017 03:15:54 p.m.	DERIVADO	0	O		NO
2	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	SG - SECRETARIA GENERAL - fhuaman	29/05/2017 03:15:57 p.m.	1 Accion	SG - SECRETARIA GENERAL - brobles	29/05/2017 07:42:53 p.m.	DERIVADO	0	O		NO
3	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	SG - SECRETARIA GENERAL - epaz	29/05/2017 07:46:07 p.m.	1 Accion	VMU - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - clecaros	30/05/2017 11:32:23 a.m.	DERIVADO	1	O		NO
4	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	SG - SECRETARIA GENERAL - epaz	29/05/2017 07:46:07 p.m.	1 Accion	GAB - GABINETE DE ASESORES - eduardo.gonzalez	30/05/2017 05:22:05 p.m.	DERIVADO	1	C		NO
5	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	VMU - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - wsuyo	30/05/2017 12:50:34 p.m.	1 Accion	COFOPRI	30/05/2017 12:50:34 p.m.	ATENDIDO	0	O		NO
6	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	VMU - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - wsuyo	30/05/2017 12:50:34 p.m.	1 Accion	DGPRVU - DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO - mfernandini	30/05/2017 04:29:06 p.m.	DERIVADO	0	O		NO
7	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	DGPRVU - DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO - ycondova	31/05/2017 12:39:31 p.m.	6 Conocimiento	DUDU - DIRECCIÓN DE URBANISMO Y DESARROLLO URBANO - mmarzal	01/06/2017 03:32:39 p.m.	DERIVADO	1	O		NO
8	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	GAB - GABINETE DE ASESORES - mclacuri	01/06/2017 08:08:41 a.m.	9 Seguimiento	GAB - GABINETE DE ASESORES - kilfones	01/06/2017 08:08:52 a.m.	EN EVALUACION	37	C		NO
9	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	DUDU - DIRECCIÓN DE URBANISMO Y DESARROLLO URBANO - mmarzal	01/06/2017 03:33:09 p.m.	1 Accion	DUDU - DIRECCIÓN DE URBANISMO Y DESARROLLO URBANO - lponce	07/06/2017 12:29:34 p.m.	DERIVADO	4	C		NO
10	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	DUDU - DIRECCIÓN DE URBANISMO Y DESARROLLO URBANO - mmarzal	01/06/2017 03:33:09 p.m.	1 Accion	DUDU - DIRECCIÓN DE URBANISMO Y DESARROLLO URBANO - vmeza	13/06/2017 11:59:20 a.m.	DERIVADO	8	O		NO
11	OFICIO - P. O Nº1919-2016-2017-CDRGLMGE-CR	DUDU - DIRECCIÓN DE URBANISMO Y DESARROLLO URBANO - lponce	07/06/2017 12:31:44 p.m.	2 Tramitar, 15 Opinión, 3 Revisar, 4 Vº go	DUDU - DIRECCIÓN DE URBANISMO Y DESARROLLO URBANO - vmeza	24/07/2017 10:29:44 a.m.	ARCH. GESTION	33	C	SE CONTIENE CON INFORME Nº 231-2017-VIVIENDA/VMU-DGPRVU AL VMU	NO
12	INFORME TECNICO LEGAL Nº 00000085-2017/DGPRVU/DUDU - vmeza	DUDU - DIRECCIÓN DE URBANISMO Y DESARROLLO URBANO - vmeza	13/06/2017 12:00:18 p.m.	3 Revisar, 4 Vº Bº	DGPRVU - DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO - mfernandini	15/06/2017 12:56:37 p.m.	DERIVADO	2	O		NO
13	INFORME Nº 00000231-2017/DGPRVU	DGPRVU - DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO - ycondova	15/06/2017 12:57:29 p.m.	6 Conocimiento	VMU - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - clecaros	15/06/2017 04:18:50 p.m.	DERIVADO	0	O		NO
14	INFORME Nº 00000231-2017/DGPRVU	VMU - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - wsuyo	15/06/2017 05:04:54 p.m.	1 Accion	VMU - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - aallagah	20/06/2017 07:00:36 p.m.	DERIVADO	3	O		NO
15	INFORME Nº 00000231-2017/DGPRVU	VMU - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - wsuyo	20/06/2017 07:01:13 p.m.	1 Accion	OGAJ - OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - sellas	21/06/2017 05:44:19 p.m.	DERIVADO	1	O		NO
16	INFORME Nº 00000231-2017/DGPRVU	OGAJ - OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - lramirez	21/06/2017 05:44:52 p.m.	15 Opinión, 17 Informe	OGAJ - OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - ssilva	22/06/2017 10:35:08 a.m.	DERIVADO	1	O		NO
17	INFORME Nº 00000231-2017/DGPRVU	OGAJ - OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - lramirez	22/06/2017 10:54:26 a.m.	15 Opinión, 17 Informe	DGPRCS - DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO - rmontese	22/06/2017 12:54:28 p.m.	DERIVADO	0	O	SE DERIVA EXPEDIENTE CON PROVEIDOS 15 Y 17 DE LA DIRECTORA.	NO
18	INFORME Nº 00000231-2017/DGPRVU	DGPRCS - DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO - alavi	22/06/2017 12:54:58 p.m.	1 Accion	DC - DIRECCIÓN DE CONSTRUCCIÓN - ckuroiwa	22/06/2017 04:17:50 p.m.	DERIVADO	0	O	SE DERIVA EXPEDIENTE CON PROVEIDOS 15 Y 17 DE LA DIRECTORA.	NO
19	INFORME Nº 00000231-2017/DGPRVU	DC - DIRECCIÓN DE CONSTRUCCIÓN - osandoval	22/06/2017 04:19:43 p.m.	14 Preparar Respuesta, 15	DC / TASACIONES - emanrique	22/06/2017 05:57:11 p.m.	DERIVADO	0	O	COORDINAR CON ABOGADO	NO

				Opinión, 6 Conocimiento							
20	INFORME N° 00000231- 2017/DGPRVU	DC / TASACIONES - emanrique	13/07/2017 05:37:20 p.m.	4 vº Bº	DC - DIRECCIÓN DE CONSTRUCCIÓN - ckuroiwa	13/07/2017 05:38:21 p.m.	DERIVADO	0	C	COORDINAR CON ABOGADO	NO
21	MEMORANDUM N° 00000161- 2017/DGPRCS/DC	DC - DIRECCIÓN DE CONSTRUCCIÓN - osandoval	13/07/2017 05:45:02 p.m.	6 Conocimiento	DGPRCS - DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO - rmontese	13/07/2017 05:58:16 p.m.	DERIVADO	0	C	H.T.E. 90418-2017	NO
22	OFICIO - 493-2017- COFOPRI/SG	COFOPRI - mmalkui	18/07/2017 11:48:37 a.m.	1 Conocimiento y Fines	SG - SECRETARIA GENERAL - juana.lopez	18/07/2017 03:36:09 p.m.	DERIVADO	0	O		NO
23	OFICIO - 493-2017- COFOPRI/SG	SG - SECRETARIA GENERAL - fhuaman	18/07/2017 03:36:13 p.m.	1 Accion	SG - SECRETARIA GENERAL - jdiaz	18/07/2017 05:47:34 p.m.	DERIVADO	0	O		NO
24	OFICIO - 493-2017- COFOPRI/SG	SG - SECRETARIA GENERAL - fhuaman	18/07/2017 05:47:37 p.m.	1 Accion	SG - SECRETARIA GENERAL - brobles	18/07/2017 08:46:50 p.m.	DERIVADO	0	O		NO
25	OFICIO - 493-2017- COFOPRI/SG	SG - SECRETARIA GENERAL - epaz	18/07/2017 08:47:18 p.m.	1 Accion	VMU - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - clecaros	19/07/2017 01:19:36 p.m.	DERIVADO	1	O		NO
26	OFICIO - 493-2017- COFOPRI/SG	VMU - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - wsuyo	19/07/2017 03:46:43 p.m.	1 Accion	VMU - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - aallagah	21/07/2017 10:58:03 a.m.	EN EVALUACION	3	O		NO
27	MEMORANDUM N° 00000645- 2017/DGPRCS	DGPRCS - DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO - alavi	19/07/2017 04:40:00 p.m.	6 Conocimiento	VMCS - VICEMINISTERIO DE CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO - fmolinelli	19/07/2017 05:47:53 p.m.	DERIVADO	0	C	REF. OFICIO N° 1919-2016- 2017/CORRIGENGE-CR (HTE N° 90418-2017)	NO
28	MEMORANDUM N° 00000645- 2017/DGPRCS	VMCS - VICEMINISTERIO DE CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO - hojeda	20/07/2017 11:34:28 a.m.	2 Tramitar	OGAJ - OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - falarcon	20/07/2017 11:58:15 a.m.	DERIVADO	0	C	REF. OFICIO N° 1919-2016- 2017/CORRIGENGE-CR (HTE N° 90418-2017)	NO
29	MEMORANDUM N° 00000645- 2017/DGPRCS	OGAJ - OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - iramirezl	20/07/2017 03:00:19 p.m.	15 Opinión, 17 Informe	OGAJ - OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - ssilva		POR RECIBIR	2	C	REF. OFICIO N° 1919-2016- 2017/CORRIGENGE-CR (HTE N° 90418-2017)	NO

MEMORANDO N° 623 -2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS

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

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

Asunto : Remite ficha de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".

Referencia : Oficio N° 1327-2016-2017/CVC-CR.
(HT N° 00094542-2017 - Externo)

Fecha : San Isidro, 14 JUL. 2017

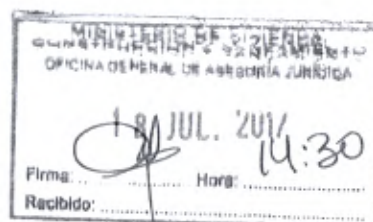
Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia, a través del cual la Congresista de la República y Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción, Marisa Glave Remy, solicita opinión del Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".

Sobre el particular, remito a vuestro despacho para su consideración la ficha técnica de opinión sobre el citado Proyecto de Ley, elaborada por la Dirección de Construcción, respecto de lo cual esta Dirección General brinda su conformidad.

Asimismo, de considerarlo pertinente, remitir la citada ficha técnica de opinión 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° 160 -2017-VIVIENDA/VMCS-DC

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

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

Asunto : Remite ficha de opinión sobre el Proyecto Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".

Referencia : Informe N° 229-2017/VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
(HT N° 00094542-2017 - Externo)

Fecha : San Isidro, **13 JUL. 2017**

Me dirijo a usted, en relación a los documentos de la referencia, a través del cual la Congresista de la República y Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción, Marisa Glave Remy, solicita opinión del Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".

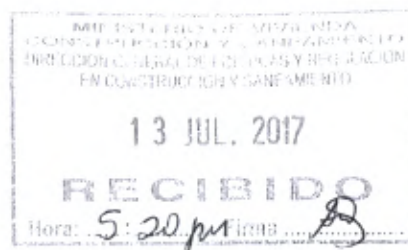
Sobre el particular, remito a vuestro despacho para su consideración la ficha técnica de opinión sobre el citado Proyecto de Ley, elaborada por la Dirección de Construcción.

Asimismo, de considerar pertinente, remitir el informe antes señalado al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo.

Atentamente,


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

CKH



FICHA TÉCNICA DE OPINIÓN SOBRE PROYECTO DE LEY

FECHA: San Isidro, 12 de julio de 2017

PROYECTO NORMATIVO	Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".
ÓRGANO QUE EMITE OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO	Dirección de Construcción de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento.
OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO	El presente proyecto de ley busca realizar algunas modificaciones e incorporaciones a la Ley N° 28687 "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", e incluido a su reglamento, la misma tiene como objeto precisar la forma correcta de otorgar las constancias o certificados de posesión por parte de los gobiernos regionales y locales, precisando para ello una sanción penal agravada por el otorgamiento ilegal cuando el inmueble se encuentran en zonas de riesgo y zonas de muy alto riesgo no mitigables conforme a la Ley N° 29869".
DOCUMENTO DE LA REFERENCIA HOJA DE TRÁMITE	HT N° 00094542-2017 - Externo
ANTECEDENTES SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO	Mediante el Oficio N° 1327-2016-2017/CVC-CR, con fecha 30 de mayo de 2017, la Congresista de la República y Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción, Marisa Glave Remy, solicita opinión al proyecto normativo.
DETERMINAR SI EL PROYECTO NORMATIVO ES O NO DE COMPETENCIA DEL SECTOR	No es de competencia del sector.
ANÁLISIS SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO EN ATENCIÓN A SU COMPETENCIA	1. De las competencias de la Dirección de Construcción 1.1 De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, modificado por Decreto Supremo N° 006-2015-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. 1.2 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 al artículo 85° elabora entre otras, 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,



FICHA TÉCNICA DE OPINIÓN SOBRE PROYECTO DE LEY

	planes, programas y proyectos en las materias de su competencia". 2. Sobre el proyecto normativo 2.1 En el proyecto de ley propone modificar los artículos 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687 "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios", la misma que se adecuará a su reglamento y en los respectivos Texto Único de Procedimiento Administrativo de los gobiernos regionales y locales, asimismo proponen la modificación del artículo 376-B del Código Penal en el cual se agrava las penas para los funcionarios públicos que incurran en el otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles. 2.2 Si bien la Dirección de Construcción de la DGPRCS no es competente en opinar sobre la propuesta normativa, no obstante, a efectos de coadyuvar con los fines institucionales consideramos que la propuesta normativa es importante, ya que tiene como finalidad fortalecer a las municipalidades y gobiernos regionales para la gestión del riesgo de desastre como función transversal al desarrollo de sus circunscripciones.																
IMPACTO DEL PROYECTO NORMATIVO SOBRE EL MVCS	Tal vez en otras Direcciones, pero no generaría ningún impacto en la Dirección de Construcción.																
CONCLUSIONES SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;">Viable</td><td colspan="2"></td></tr> <tr> <td rowspan="2">Viable con observaciones</td><td style="width: 20%;">De forma</td><td style="width: 30%;"></td></tr> <tr> <td>De fondo</td><td></td></tr> <tr> <td>Viable con comentarios</td><td colspan="2"></td></tr> <tr> <td>Inviable</td><td colspan="2"></td></tr> </table> El proyecto no es de competencia de la Dirección de Construcción, sin embargo, por ello no se podría determinar la inviabilidad del mismo, ello estaría a cargo de los órganos o entidades involucrados.			Viable			Viable con observaciones	De forma		De fondo		Viable con comentarios			Inviable		
Viable																	
Viable con observaciones	De forma																
	De fondo																
Viable con comentarios																	
Inviable																	
FIRMA Y SELLO DEL DIRECTOR EJECUTIVO, DIRECTOR GENERAL Y/O DIRECTOR QUE HACE SUYO LA INFORMACIÓN CONSIGNADA EN LA FICHA TÉCNICA	 Ing. CARMEN KUROKAWA HORIUCHI DE DEL RÍO Directora de Construcción Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento																



INFORME N°229 -2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

A : CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N°1352/2016-CR

REFERENCIA : Oficio N°1327-2016-2017/CVC-CR
(HT N° 00094542-2017-E)

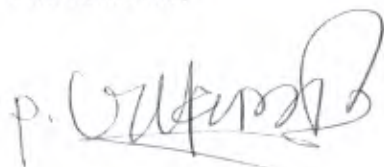
FECHA : 15 JUN. 2017

Mediante el documento de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Urbanismo, Marisa Glave Remy, remite el Proyecto de Ley N°1352/2016-CR, que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión.

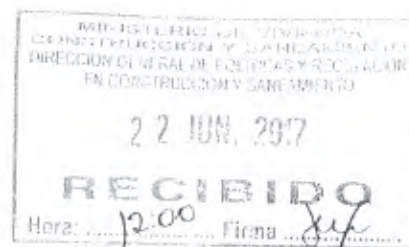
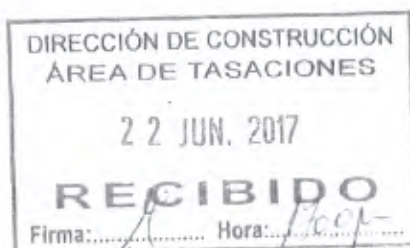
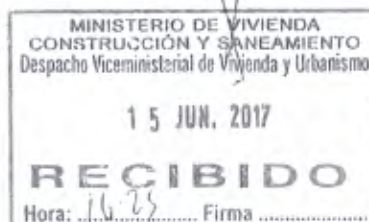
Al respecto, esta Dirección General ha evaluado el Proyecto de Ley N°1352/2016-CR, a través del Informe Técnico Legal N°086-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DUDU-lpg-vmz, el cual hago mío, observándose lo siguiente:

- a. El Instituto Nacional de Defensa Civil no es la entidad encargada de realizar los estudios técnicos para definir las zonas de riesgo y las zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- b. Las zonas urbanas son susceptibles a riesgos, ya sea bajo, medio, alto, muy alto o muy alto no mitigable, dependiendo de la Planificación Urbana y/o de los Planes de Gestión de Riesgos de Desastres determinar las acciones preventivas para su mitigación, siempre que esto sea posible, por lo que debería especificarse qué tipo de riesgo no está comprendido en el ámbito de la Ley N°28687.
- c. La propuesta adolece de errores en la redacción, por cuanto la Ley N°29869 refiere a zonas de muy alto riesgo no mitigable y no zonas de riesgo muy alto no mitigable.
- d. La propuesta de modificación del artículo 8 de la Ley N°29869 debe especificar los procesos judiciales que podrían acarrear el conflicto o discusión sobre derechos de propiedad.
- e. La modificación del artículo 26 resulta innecesaria por cuanto contiene disposiciones ya contempladas en el Reglamento de la Ley N°29869.

Atentamente,



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



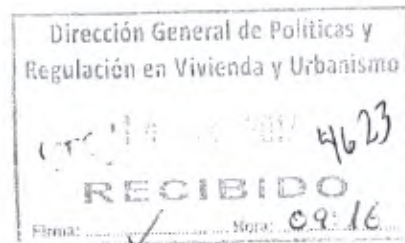
INFORME TÉCNICO LEGAL N°086-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz

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

ASUNTO : Proyecto de Ley N°1352/2016-CR

REFERENCIA : Oficio N°1327-2016-2017/CVC-CR
(HT N° 00094542-2017-E)

FECHA : 13 de Junio del 2017



Por medio del presente le alcanzamos para su consideración el Informe Técnico Legal sobre el Proyecto del Ley N°1352/2016-CR, que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión.

Al respecto debemos informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTE

- Oficio N°1327-2016-2017/CVC-CR, mediante el cual la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Urbanismo, Marisa Glave Remy, remite el Proyecto de Ley N°1352/2016-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°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- Ley N°28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos.
- Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- Decreto de Urgencia N°004-2017, que aprueba medidas para estimular la economía como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados.
- 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.
- Decreto Supremo N°048-2011-PCM, Reglamento de la Ley N°29664.
- Decreto Supremo N°115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N°29869 y su modificatoria.

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

1. El Proyecto de Ley N°1352/2016-CR consta de cuatro (04) artículos, con la siguiente estructura:
 - Artículo 1.- Modificación y Adición a los artículos 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N°28687.
 - Artículo 2.- Adecuación del Reglamento de la Ley N°28687.
 - Artículo 3.- Adecuación a TUPA'S de gobiernos locales.
 - Artículo 4.- Modificación del artículo 376-B del Código Penal.
 2. El artículo 1, modifica los artículos 3, 25, 26 y 27 y adiciona el numeral 5 al artículo 8 de la Ley N°28687.
- 2.1. Modificación del numeral 3.2.5 del artículo 3:

Norma Vigente:

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

- 3.1 *La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.*
- 3.2 *No están comprendidos en el ámbito de la presente Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes:*
(...)
 - 3.2.5 *Los ubicados en zonas de riesgo, previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.*(...)

Texto Propuesto:

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

- 3.1 *La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.*
- 3.2 *No están comprendidos en el ámbito de la presente Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes:*
(...)
 - 3.2.5 *Los ubicados en zonas de riesgo y zonas de muy alto riesgo no mitigable conforme a la Ley N°29869, previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.*(...)

El artículo propone la modificación del numeral 3.2.5 del artículo 3, adicionándole al mismo, lo referido a zonas de muy alto riesgo no mitigable conforme a la Ley N°29869.

En ese sentido, se debe señalar que la Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable establece a través de su artículo 10 lo siguiente:

Artículo 10. Estudio técnico

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.

El numeral 14.3 del Decreto de Urgencia N°004-2017 establece:

14.3 El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Resolución Ministerial, podrá declarar las zonas de alto riesgo mitigable y/o no mitigable en los casos que los Gobiernos Locales no lo hayan determinado. Para tal efecto, se debe contar con la evaluación de riesgo elaborada por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED, con la información proporcionada por el Instituto Geofísico del Perú - IGP, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET y la Autoridad Nacional del Agua - ANA, entre otros. Por norma del Ministerio al cual se encuentre adscrito el CENEPRED se establecerán las disposiciones que correspondan.

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 través de su Cuarta y Octava Disposición Complementaria Final, establece:

CUARTA. Determinación de zonas de riesgo alto y muy alto que califican como nivel de emergencia 4 y 5

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED determina las zonas de riesgo alto y muy alto que califican como nivel de emergencia 4 y 5 para los fines de la presente Ley, e informa a la Autoridad.

OCTAVA. Zona de Riesgo No Mitigable

Se faculta al Gobierno Regional a declarar la Zona de Riesgo No Mitigable (muy alto riesgo o alto riesgo) en el ámbito de su competencia territorial, en un plazo que no exceda los tres (3) meses contados a partir del día siguiente de la publicación del Plan. En defecto de lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Resolución Ministerial, puede declarar zonas de riesgo no mitigable (muy alto riesgo o alto riesgo). Para tal efecto, debe contar con la evaluación de riesgo elaborada por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres -CENEPRED y con la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente, Instituto Geofísico del Perú - IGP, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET y la Autoridad Nacional del Agua - ANA, entre otros. El CENEPRED establece las disposiciones correspondientes.

El Reglamento de la Ley N°29664, a través de su artículo 6, aprobado por el Decreto Supremo N°048-2011-PCM, establece lo siguiente:

Artículo 6°.- Funciones del CENEPRED

Son funciones del CENEPRED, adicionales a las establecidas en el artículo 12° de la Ley N° 29664, las siguientes:

6.1 Asesorar y proponer al ente rector la normativa que asegure y facilite los procesos técnicos y administrativos de estimación, prevención y reducción de riesgo, así como de reconstrucción.

(...)

6.3 Brindar asistencia técnica al gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, en la planificación para el desarrollo con la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en lo referente a la gestión prospectiva y correctiva, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como la reconstrucción.

(...)

En ese orden de ideas, el Instituto Nacional de Defensa Civil no es a la fecha la entidad encargada de realizar los estudios técnicos para definir las zonas de riesgo y las zonas de muy alto riesgo no mitigable, por lo que la modificación del numeral 3.2.5 debería contemplar lo estipulado en la normativa vigente.

Sin perjuicio de lo expresado, cabe señalar además que la normativa vigente establece que existen niveles de riesgos, los cuales son determinados en base a un estudio cuyo procedimiento se encuentra establecido por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED. Dichos riesgos son dinámicos y cambiantes y no pueden ser eliminados totalmente, por lo que es necesario realizar estudios continuos sobre ellos a fin de poder tomar decisiones que permitan realizar una mejor Gestión del Riesgo de Desastres.

En ese contexto, las zonas urbanas son susceptibles a riesgos, ya sea bajo, medio, alto, muy alto o muy alto no mitigable, dependiendo de la Planificación Urbana y/o de los Planes de Gestión de Riesgos de Desastres determinar las acciones preventivas para su mitigación, siempre que esto sea posible, por lo que debería especificarse qué tipo de riesgo no está comprendido en el ámbito de la Ley N°28687.

2.2. Modificación del artículo 8, adicionándole el siguiente numeral:

5. Lo informes emitidos por el Instituto Nacional de Defensa Civil que declaran zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N°29869.

Al respecto, según la normativa vigente (Ley N°29664, Ley N°29869, Ley N°30556, Decreto Supremo N°048-2011-PCM y Decreto de Urgencia N°004-2017) **no corresponde al INDECI** declarar zonas de riesgo y zonas de muy alto riesgo no mitigable.

De igual manera, la propuesta adolece de errores en la redacción, por cuanto la Ley N°29869 refiere a zonas de muy alto riesgo no mitigable y no zonas de riesgo muy alto no mitigable.

2.3. Modificación del artículo 25:

Norma Vigente:

Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios

Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento.

Texto Propuesto:

Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios

Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento.

Bajo ninguna circunstancia se otorgará factibilidad de servicio a zonas comprendidas en el numeral 3.2.5 de la presente Ley o aquella persona o personas que se encuentren en proceso judicial por conflicto de propiedad.

En igual sentido la redacción debe optimizarse especificándose los procesos judiciales que podrían acarrear el conflicto o discusión sobre derechos de propiedad.

2.4. Modificación del artículo 26

Norma Vigente:

Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

Texto Propuesto:

Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

No podrán ser otorgados Certificados o Constancias de Posesión conforme al artículo 3.2 de la presente Ley. Su otorgamiento no constituye reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

De igual manera, la propuesta adolece de errores en la redacción, por cuanto la Ley N°29869 refiere a zonas de muy alto riesgo no mitigable y no zonas de riesgo muy alto no mitigable.

2.3. Modificación del artículo 25:

Norma Vigente:

Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios

Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento.

Texto Propuesto:

Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios

Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento.

Bajo ninguna circunstancia se otorgará factibilidad de servicio a zonas comprendidas en el numeral 3.2.5 de la presente Ley o aquella persona o personas que se encuentren en proceso judicial por conflicto de propiedad.

En igual sentido la redacción debe optimizarse especificándose los procesos judiciales que podrían acarrear el conflicto o discusión sobre derechos de propiedad.

2.4. Modificación del artículo 26

Norma Vigente:

Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

Texto Propuesto:

Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

No podrán ser otorgados Certificados o Constancias de Posesión conforme al artículo 3.2 de la presente Ley. Su otorgamiento no constituye reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

La modificación propuesta del referido artículo debe considerar las observaciones realizadas al numeral 3.2.5 del artículo 3.

Asimismo cabe mencionar que el artículo 30 y 35 del Reglamento de los Títulos II y III de la "Ley de Desarrollo Complementaria de la formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos" aprobado por Decreto Supremo N°017-2006-VIVIENDA, contiene en sus disposiciones el mismo texto propuesto sobre el no reconocimiento de derecho alguno, por lo que resulta innecesaria su inclusión al estar previsto en la legislación vigente conforme se aprecia a continuación:

Artículo 35.- Vigencia de los Certificados o Constancias de Posesión otorgados con anterioridad a la Ley.

Los Certificados o Constancia de Posesión otorgados por las municipalidades con anterioridad a la ley, mantendrán su vigencia para sus efectos, si la municipalidad consigna el siguiente texto: "El presente documento no constituye reconocimiento de derecho alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular". El régimen legal de estos Certificados se sujeta a lo establecido en el artículo 2 precedente.

2.5. Modificación del artículo 27

Norma Vigente:

Artículo 27.- Restricciones

Bajo ninguna circunstancia la municipalidad correspondiente otorgará autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las zonas rígidas para crecimiento urbano, las mismas que corresponden a las áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas.

Texto Propuesto:

*Bajo ninguna circunstancia la municipalidad correspondiente otorgará autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las zonas rígidas para crecimiento urbano, las mismas que corresponden a las áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas. **De igual forma la restricción alcanza a las zonas de riesgo y zonas de muy alto riesgo no mitigable conforme a la Ley N°29869.***

La modificación propuesta debe considerar las observaciones realizadas a la propuesta modificatoria del artículo 3 referido a las zonas de riesgo.

3. El artículo 2, establece la adecuación del Reglamento de la Ley N°28687 en un plazo de treinta (30) días naturales siguientes a su vigencia, no habiendo observaciones al respecto.
4. El artículo 3, establece la adecuación del Texto Único de Procedimientos Administrativos por parte de los Gobiernos Locales en un plazo de treinta (30) días naturales, bajo responsabilidad administrativa y penal.
5. El artículo 4, modifica el artículo 376-B del Código Penal incrementando los años de pena privativa de la libertad.

Norma Vigente:

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.

Texto Propuesto:

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 cinco ni mayor de siete 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 siete ni mayor de nueve años.***

Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a persona o personas que ocupan o usurpan los bienes inmuebles en zonas de riesgo no mitigable, la pena privativa de libertad será no menor de nueve ni mayor de once años.

El artículo 4 aumenta la pena privativa de libertad para los funcionarios públicos que otorguen ilegítimamente derechos de posesión o emiten títulos de propiedad, adicionándose además un texto referido al otorgamiento ilegal de derechos en zonas de riesgo no mitigable.

En ese sentido, se debe corregir el nuevo texto compatibilizándolo con la denominación establecida por la Ley N°29869, referida a zonas de muy alto riesgo no mitigable, enmarcándolo a las zonas que han sido declaradas por la autoridad competente.

6. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:
 - 6.1. 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.
 - 6.2. 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.

- 6.3. Respecto de la revisión de su exposición de motivos, que es la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, este no se encuentra suficientemente fundamentado desde el punto de vista técnico y jurídico.
- 6.4. En cuanto al análisis costo beneficio, el proyecto de ley no genera costos al Estado, sino constituye una iniciativa que propone la mejora en la normativa referida al otorgamiento de los certificados y constancias de posesión.
- 6.5. Sobre el efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, la misma colisiona con las competencias asignadas en las diversas normativas vigentes.

IV. CONCLUSIÓN

Por los argumentos vertidos en la parte analítica del presente informe, concluimos que el Proyecto de Ley N°1352/2016-CR, que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión presenta observaciones, no obstante es una iniciativa importante que propone optimizar la normativa referida al otorgamiento de los certificados y constancias de posesión.

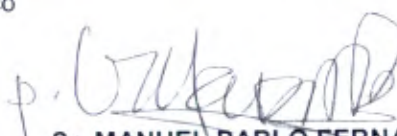
Atentamente,



ARQ. LUIS PONCE GAMBINI
Coordinador Técnico



ABOG. VIRGINIA MEZA ZAMBRANO
Abogada


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

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


MARÍA VIRGINIA MARZAL SÁNCHEZ
Directora de Urbanismo y
Desarrollo Urbano



Lima, 30 de mayo de 2017.

Oficio N° 1327-2016-2017/CVC- CR

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

02 JUN. 2017
N° 94542
Hora: Por:
RECIBIDO
SEDE SAN ISIDRO

Señor

EDMER TRUJILLO MORI

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

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted y solicitar la opinión del Despacho a su cargo en relación con el Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, que propone "Ley que precisa y agrava la sanción por la Expedición de Certificado o Constancia de Posesión", que corresponde a la autoría del congresista Octavio Salazar Miranda con el respaldo del Grupo Parlamentario "Fuerza Popular"

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

Atentamente,

MARISA GLAVE REMY

Presidenta

Comisión de Vivienda y Construcción

MGR/ovd

cc. Jefe del Gabinete de Asesores

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

- 2 JUN. 2017

RECIBIDO
Hora: 12:48 Firma

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
SECRETARÍA GENERAL

RECIBIDO

02 JUN. 2017

Reg. N°: Firma



Lima, 30 de mayo de 2017.

Oficio N° 1327-2016-2017/CVC- CR

Señor

EDMER TRUJILLO MORI

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

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted y solicitar la opinión del Despacho a su cargo en relación con el Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, que propone "Ley que precisa y agrava la sanción por la Expedición de Certificado o Constancia de Posesión", que corresponde a la autoría del congresista Octavio Salazar Miranda con el respaldo del Grupo Parlamentario "Fuerza Popular"

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

Atentamente,

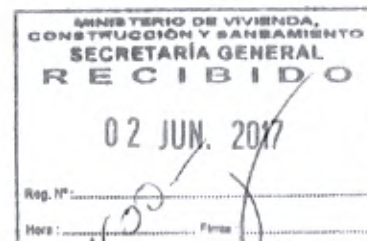
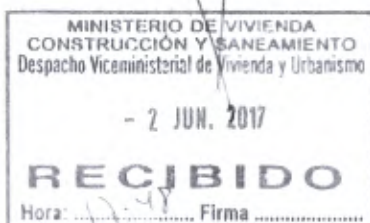
MARISA GLAVE REMY

Presidenta

Comisión de Vivienda y Construcción

MGR/ovd

cc. Jefe del Gabinete de Asesores





PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción y
Saneamiento



SBN

Bienes del Estado para el desarrollo del país

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Isidro, 24 de julio de 2017

OFICIO N° 0828-2017/SBN

Señora

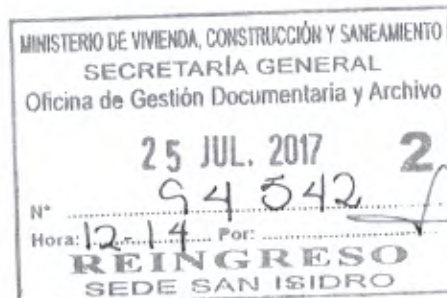
CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ

Viceministra de Vivienda y Urbanismo

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Av. Paseo de la República N° 3361

San Isidro.-



Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR

Referencia : Oficio N° 030-2017/VIVIENDA-OGAJ (S.I. 20064-2017)

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Dirección General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, solicita emitir opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión", presentado por el Sr. Congresista de la República Octavio Salazar Miranda.

Al respecto, remito a su Despacho la opinión requerida con el Informe N°0080-2017/SBN-DNR, elaborado por la Dirección de Normas y Registro de esta Superintendencia.

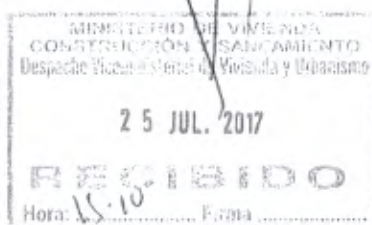
Sin otro particular, sea propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente,



JOSE LUIS PAIRAZAMAN TORRES
SUPERINTENDENTE
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES

Anexo:
- Ficha Técnica de Opinión
JMC/cm



INFORME N°0080-2017-SBN-DNR

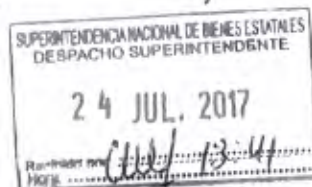
PARA : JOSE FELISANDRO MAS CAMUS
Director de Normas y Registro

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

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR

REFERENCIA: Oficio N° 030-2017/VIVIENDA-OGAJ (S.I. N°20064-2017)

FECHA : San Isidro, 10 de julio de 2017



Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del MVCS, solicita emitir opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR (en adelante "el Proyecto"), "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión", presentado por el Congresista Octavio Salazar Miranda.

Al respecto, cumplo con informar lo siguiente:

1. CONTENIDO DEL PROYECTO

- 1.1 El objeto del Proyecto es modificar los art. 3, 8, 25, 26 y 27 de la Ley N° 28687, "Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Públicos", así como, el art. 376-B del Código Penal.
- 1.2 Respecto del art. 3 de la Ley N° 28687, el Proyecto propone modificar el numeral 3.2.5 para incluir como ámbito no comprendido de esta Ley, las zonas de riesgo muy alto no mitigables, conforme a la Ley N° 29869, "Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable".
- 1.3 Respecto del art. 8 de la Ley N° 28687, el Proyecto plantea incluir el numeral 5 a fin de indicar que el procedimiento de formalización de la propiedad también debe comprender a los informes emitidos por INDECI que declaran zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable.
- 1.4 Respecto del art. 25 de la Ley N° 28687, el Proyecto establece la prohibición de las entidades prestadoras de servicios (EPS) de otorgar factibilidad de servicios en las zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable ni en favor de personas comprendidas en procesos judiciales por conflicto de propiedad.
- 1.5 Respecto del art. 26 de la Ley N° 28687, el Proyecto propone la prohibición a las municipalidades distritales de otorgar constancias o certificados de posesión en las zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable.



- 1.6 Respecto del art. 27 de la Ley N° 28687, el Proyecto pretende incluir dentro de las restricciones para el otorgamiento de autorización a las EPS, a las zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable.
- 1.7 Finalmente, en el art. 4 del Proyecto se propone la modificación del art. 376-B del Código Penal, incorporado por la 4° Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30327, "Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible", a fin de incrementar las penas por el delito de otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles cometidos por funcionarios públicos, así como, para incluir un tercer párrafo que comprende un agravante: en caso que el derecho de posesión o título de propiedad se otorgue sobre inmuebles ubicados en zonas de riesgo no mitigable.

2. OBJETO DEL INFORME

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

3. ANALISIS

- 3.1 Conforme se ha indicado en el numeral 1.1 del presente informe, el Proyecto propone modificaciones de los arts. 3, 8, 25, 26 y 27 de la Ley N° 28687, así como, del art. 376-B del Código Penal, para adecuarlos con la normativa que regula las zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, así como, para implementar mecanismos para el debido otorgamiento de constancias de posesión por parte de las municipalidades.
- 3.2 En la Exposición de Motivos del Proyecto se señala que las constancias o certificados de posesión expedidos por las municipalidades son mal utilizados por pobladores para construir sus viviendas en zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, así como también por los invasores de terrenos estatales y privados para legitimar su posesión. Asimismo, se indica que si bien dichas constancias deben ser expedidas únicamente para facilitar el acceso a los servicios básicos, en la práctica son usados para adquirir la propiedad por prescripción adquisitiva o para acreditar posesión en sede judicial, legitimando indebidamente las invasiones. En consecuencia, se advierte que resulta necesario regular con mayor rigurosidad el otorgamiento de estas constancias, concordando con la normatividad sobre zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable. También se indica que es necesario modificar las penas del delito de otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles, ya que las actuales penas son benignas en consideración a la de los delitos conexos como la estafa, usurpación, etc.
- 3.3 Ahora bien, respecto a la viabilidad del Proyecto, corresponde analizar únicamente las disposiciones de éste que versan sobre los bienes del Estado -regulados por las normas del SNBE-, las cuales están contenidas en la propuesta de modificación de los art. 25 y 26 de la Ley N° 28687 y la propuesta de modificación del art. 376-B del Código Penal.
- 3.4 En relación a la expedición de los certificados o constancias de posesión por parte de las municipalidades, la propuesta del Proyecto de modificar el art. 26, para



prohibir el otorgamiento en las zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, resulta coherente con la propuesta de modificación del numeral 3.2.5 del art. 3 de dicha Ley (que pretende excluir a estas zonas de riesgo del ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, conforme se indica en el numeral 1.2 del presente informe).

3.5 Téngase presente que la propuesta de incluir una prohibición expresa de otorgamiento de certificados o constancias de posesión en los terrenos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, constituye una precisión necesaria por la forma irregular en que algunas municipalidades han venido actuando.

3.6 Sin perjuicio de lo anterior, respecto a los certificados y constancias de posesión municipales debe quedar claro que su expedición solo procede para la prestación de servicios públicos, según lo precisa el texto vigente del art. 26¹ de la Ley N° 28687. Es decir, los municipios deben expedir dichos documentos única y exclusivamente para que las EPS otorguen la factibilidad de los servicios básicos, conforme lo señala el vigente art. 25² de dicha Ley.

3.7 Para evitar su indebida expedición y sobretodo, su indebida utilización por parte de invasores de terrenos para legalizar o legitimar su posesión, es necesario establecer mecanismos adicionales para asegurar la transparencia en el trámite de su expedición (implementación de un registro, numeración y expedición según procedimiento previa y expresamente previsto en el TUPA), así como, disponer la ineficacia de dichos documentos para otros fines que no sea el regulado por la Ley N° 28687 (para factibilidad de los servicios básicos). También resulta conveniente, a fin de cautelar y defender los inmuebles estatales o de propiedad privada y evitar el tráfico ilegal de terrenos, prohibir la expedición de dichos documentos en favor de las personas contra quienes se ha iniciado algún proceso judicial que verse sobre la posesión o propiedad del terreno.

3.8 De acuerdo a lo expuesto en el numeral precedente, se sugiere el siguiente texto de modificación del art. 26 de la Ley N° 28687:

"Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los certificados o constancias de posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para el otorgamiento de la factibilidad de servicios básicos, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad del titular del inmueble.

No procede el otorgamiento de los certificados o constancias de posesión respecto de los terrenos referidos en el numeral 3.2 del artículo 3, ni tampoco en favor de personas con proceso judicial que verse sobre la posesión o propiedad del inmueble.



¹ Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular (subrayado es nuestro)

² Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios

Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento. (subrayado es nuestro)

Los certificados o constancias de posesión que han sido emitidos trasgrediendo lo preceptuado en el párrafo anterior, carecen de eficacia.

Los certificados o constancias de posesión deben ser numerados en forma correlativa, constar en un registro y emitirse en mérito al procedimiento establecido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos correspondiente”.

- 3.9 En relación a la propuesta de modificación del art. 376-B del Código Penal para incrementar las penas por el delito de otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles cometidos por funcionarios públicos, así como, para incluir un agravante cuando se otorgue sobre inmuebles ubicados en zonas de riesgo no mitigable, debe señalarse que resulta conforme con la obligación de cautelar y defender los inmuebles estatales, tanto de dominio público como privado. Sin embargo, para conseguir una mejor protección de dichos bienes resulta conveniente que la propuesta de inclusión del tercer párrafo comprenda no solo a los terrenos ubicados en zonas de riesgo sino a todos los excluidos del ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, como los de uso y reserva para servicios públicos, del patrimonio cultural de la nación, destinados a programas de vivienda y los demás detallados en el numeral 3.2³ del art. 3 de esta norma.

- 3.10 En vista de lo indicado en el numeral anterior, se sugiere el siguiente texto modificatorio del art. 376-B del 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 cinco ni mayor de siete 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 siete ni mayor de nueve 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 numeral 3.2 del artículo 3 de la Ley N° 28687, “Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al



³ Artículo 3.- Ámbito de aplicación

[...]

3.2 No están comprendidos en el ámbito de la presente Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes:

3.2.1 Los de uso y los utilizados o reservados para servicios públicos, siempre y cuando la ordenanza municipal sea anterior a la fecha de la posesión, de equipamiento educativo, de reserva nacional, defensa nacional y zonas mineras.

3.2.2 Los ubicados en zonas arqueológicas o los que constituyan patrimonio cultural de la Nación, previa opinión del Instituto Nacional de Cultura.

3.2.3 Los identificados y destinados a programas de vivienda del Estado.

3.2.4 Los ubicados en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, según la legislación de la materia.

3.2.5 Los ubicados en zonas de riesgo, previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.

3.2.6 Los terrenos de interés social adquiridos con los recursos provenientes de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), hasta la fecha de promulgación de la presente Ley

Suelo y Dotación de Servicios Públicos", la pena privativa de libertad será no menor de nueve ni mayor de once años".

- 3.11 Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que, de acuerdo a lo dispuesto por los arts. 10 y 11⁴ de la Ley N° 29869, la zona de muy alto riesgo no mitigable es identificada y declarada por la municipalidad correspondiente. Sin embargo, esta norma ha sido modificada por el Decreto de Urgencia N° 004-2017 y posteriormente por 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".
- 3.12 La Cuarta⁵ y Octava⁶ Disposiciones Complementarias Finales de la Ley N° 30556 establecen que el CENEPRED es la entidad competente para determinar las zonas de riesgo alto y muy alto. Sin embargo se faculta temporalmente –por plazo de 3 meses desde aprobación del Plan- a los Gobiernos Regionales a declarar las zonas de riesgo alto y muy alto no mitigables y, en defecto, al MVCS.
- 3.13 De lo indicado en los numerales precedentes, resulta claro que el INDECI ya no es la entidad competente para la identificación y declaración de las zonas de riesgo, por lo que en este extremo, la propuesta del Proyecto de modificación de los arts. 3 y 8 de la Ley N° 28687 debe adecuarse al nuevo marco normativo.
- 3.14 De otro lado, debe tenerse presente que el art. 8 de la Ley N° 28687 establece las etapas del procedimiento de formalización, por lo que la propuesta del proyecto para incluir el numeral 5 no resulta coherente con el contenido de dicho artículo. La propuesta del numeral 5 no constituye una etapa ya que es un documento que se debe tener en cuenta en el procedimiento de formalización.
- 3.15 En virtud de lo expuesto, en los aspectos vinculados al SNBE, el Proyecto resulta viable con las sugerencias y observaciones que se indican en los numerales 3.7 a 3.10, así como, en los numerales 3.13 y 3.14 del presente informe.

4. CONCLUSIONES

⁴ Artículo 10. Estudio técnico

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 sobre acondicionamiento territorial y desarrollo urbano

Artículo 11. Solicitud de reasentamiento poblacional

El gobierno local competente presenta la solicitud de reasentamiento poblacional al órgano técnico, luego de haber declarado mediante acuerdo de concejo la zona como de muy alto riesgo no mitigable, indicando los datos del grupo priorizado de pobladores a reasentar, los costos estimados y la identificación de la zona de acogida

⁵ CUARTA. Determinación de zonas de riesgo alto y muy alto que califican como nivel de emergencia 4 y 5

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED determina las zonas de riesgo alto y muy alto que califican como nivel de emergencia 4 y 5 para los fines de la presente Ley, e informa a la Autoridad

⁶ OCTAVA. Zona de Riesgo No Mitigable

Se faculta al Gobierno Regional a declarar la Zona de Riesgo No Mitigable (muy alto riesgo o alto riesgo) en el ámbito de su competencia territorial, en un plazo que no exceda los tres (3) meses contados a partir del día siguiente de la publicación del Plan. En defecto de lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Resolución Ministerial, puede declarar zonas de riesgo no mitigable (muy alto riesgo o alto riesgo). Para tal efecto, debe contar con la evaluación de riesgo elaborada por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres -CENEPRED y con la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente, Instituto Geofísico del Perú - IGP, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET y la Autoridad Nacional del Agua - ANA, entre otros. El CENEPRED establece las disposiciones correspondientes

- 4.1 El Proyecto bajo comentario propone modificaciones de los arts. 3, 8, 25, 26 y 27 de la Ley N° 28687, y del art. 376-B del Código Penal, a fin de adecuarlos con la normatividad que regula las zonas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, así como, para implementar mecanismos para el debido otorgamiento de constancias de posesión por parte de las municipalidades.
- 4.2 En relación a los aspectos vinculados al Sistema Nacional de Bienes Estatales, el Proyecto resulta viable con las sugerencias y observaciones indicadas en los numerales 3.7 a 3.10, así como, en los numerales 3.13 y 3.14 del presente informe.

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

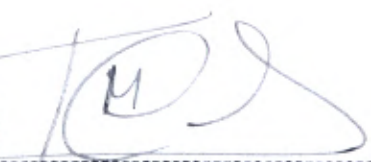
Atentamente,



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

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

Atentamente,



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

Anexo N°01

FICHA TÉCNICA DE OPINIÓN SOBRE PROYECTO DE LEY

FECHA : 10/07/2017

PROYECTO
NORMATIVOPROYECTO DE LEY N° 1352/2016-CR "LEY QUE PRECISA Y AGRAVA LA
SANCIÓN POR LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADO O CONSTANCIA DE
POSESIÓN

ORGANO QUE EMITE OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES														
OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO	Modificar los art. 3, 8, 25, 26 y 27 de la Ley N° 28687, "Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Públicos", así como, el art. 376-B del Código Penal														
DOCUMENTO DE LA REFERENCIA HOJA DE TRÁMITE	OFICIO N° 030-2017-VIVIENDA-OGAJ OFICIO P.O N° 1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR OFICIO N°1327-2016-2017/CVC-CR (HT 00090418 y 00094542-2017 EXTERNO)														
ANTECEDENTES SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO	INFORMES N° 229 y 230-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU ESTADO DEL PROYECTO SEGÚN PAGINA WEB DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA: EN COMISION														
DETERMINAR SI EL PROYECTO NORMATIVO ES O NO DE COMPETENCIA DEL SECTOR	SI														
ANÁLISIS SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO EN ATENCIÓN A SU COMPETENCIA	ANÁLISIS SE ENCUENTRA CONTENIDO EN EL INFORME N°0080- 2017/SBN-DNR														
IMPACTO DEL PROYECTO NORMATIVO SOBRE EL MVCS	IMPACTO SE ENCUENTRA DESARROLLADON EN EL INFORME N°0080- 2017/SBN-DNR														
CONCLUSIONES SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO	<table border="1"> <tr> <td>Viable</td><td colspan="2"></td></tr> <tr> <td rowspan="2">Viable con observaciones</td><td>De forma</td><td>X</td></tr> <tr> <td>De fondo</td><td></td></tr> <tr> <td>Viable con comentarios</td><td colspan="2"></td></tr> <tr> <td>Inviabile</td><td colspan="2"></td></tr> </table>	Viable			Viable con observaciones	De forma	X	De fondo		Viable con comentarios			Inviabile		
Viable															
Viable con observaciones	De forma	X													
	De fondo														
Viable con comentarios															
Inviabile															
FIRMA Y SELLO DEL DIRECTOR EJECUTIVO, DIRECTOR GENERAL Y/O DIRECTOR QUE HACE SUYO LA INFORMACIÓN CONSIGNADA EN LA FICHA TÉCNICA	 JOSE FELISANDRO MAS CAMUS Director de Normas y Registro SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES														

MEMORANDO N° 645 -2017-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS

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

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

Asunto : Remite ficha de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".

Referencia : Oficio N° 1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR.
(HT N° 00090418-2017 - Externo)

Fecha : San Isidro, **19 JUL. 2017**

Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual la Congresista de la República y Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Alejandra Aramayo Gaona, solicita opinión del Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".

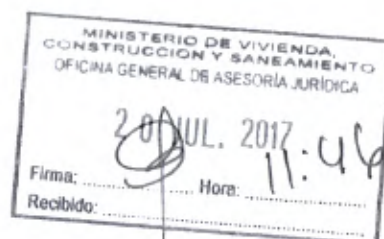
Sobre el particular, remito a vuestro despacho para su consideración la ficha técnica de opinión sobre el citado Proyecto de Ley, respecto de la cual esta Dirección General brinda su conformidad.

Asimismo, de considerarlo pertinente, remitir la citada ficha técnica de opinión 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

RME/



MEMORANDO N° 161 -2017-VIVIENDA/VMCS-DC

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

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

Asunto : Remite ficha de opinión sobre el Proyecto Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".

Referencia : Oficio N° 1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(HT N° 00090418-2017 - Externo)

Fecha : San Isidro,
13 JUL. 2017

Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual la Congresista de la República y Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Alejandra Aramayo Gaona, solicita opinión del Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".

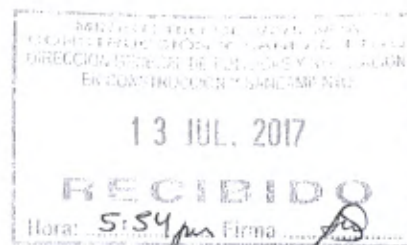
Sobre el particular, remito a vuestro despacho para su consideración la ficha técnica de opinión sobre el citado Proyecto de Ley.

Asimismo, de considerar pertinente, remitir el documento antes señalado al Viceministerio de Construcción y Saneamiento, a fin de proseguir con su trámite correspondiente.

Atentamente,


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

CKH



FICHA TÉCNICA DE OPINIÓN SOBRE PROYECTO DE LEY

FECHA: San Isidro, 13 de julio de 2017

PROYECTO NORMATIVO	Proyecto de Ley N° 1352/2016-CR, "Ley que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión".
ÓRGANO QUE EMITE OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO	Dirección de Construcción de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento.
OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO	El presente proyecto de ley busca realizar algunas modificaciones e incorporaciones a la Ley N° 28687 "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", e incluido a su reglamento, la misma tiene como objeto precisar la forma correcta de otorgar las constancias o certificados de posesión por parte de los gobiernos regionales y locales, precisando para ello una sanción penal agravada por el otorgamiento ilegal cuando el inmueble se encuentran en zonas de riesgo y zonas de muy alto riesgo no mitigables conforme a la Ley N° 29869".
DOCUMENTO DE LA REFERENCIA HOJA DE TRÁMITE	HT N° 00090418-2017 - Externo
ANTECEDENTES SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO	Mediante el Oficio N° 1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR, con fecha 22 de mayo de 2017, la Congresista de la República y Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Alejandra Aramayo Gaona, solicita opinión al proyecto normativo.
DETERMINAR SI EL PROYECTO NORMATIVO ES O NO DE COMPETENCIA DEL SECTOR	No es de competencia del sector.
ANÁLISIS SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO EN ATENCIÓN A SU COMPETENCIA	1. De las competencias de la Dirección de Construcción 1.1 De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, modificado por Decreto Supremo N° 006-2015-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. 1.2 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 al artículo 85° elabora entre otras, normas en materia de construcción



FICHA TÉCNICA DE OPINIÓN SOBRE PROYECTO DE LEY

	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". 2. Sobre el proyecto normativo 2.1 En el proyecto de ley propone modificar los artículos 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687 "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios", la misma que se adecuará a su reglamento y en los respectivos Texto Único de Procedimiento Administrativo de los gobiernos regionales y locales, asimismo proponen la modificación del artículo 376-B del Código Penal en el cual se agrava las penas para los funcionarios públicos que incurran en el otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles. 2.2 Si bien la Dirección de Construcción de la DGPRCS no es competente en opinar sobre la propuesta normativa, no obstante, a efectos de coadyuvar con los fines institucionales consideramos que la propuesta normativa es importante, ya que tiene como finalidad fortalecer a las municipalidades y gobiernos regionales para la gestión del riesgo de desastre como función transversal al desarrollo de sus circunscripciones.															
IMPACTO DEL PROYECTO NORMATIVO SOBRE EL MVCS	Tal vez en otras Direcciones, pero no generaría ningún impacto en la Dirección de Construcción.															
CONCLUSIONES SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-bottom: 10px;"> <tr> <td style="text-align: center;">Viable</td><td colspan="2"></td></tr> <tr> <td style="text-align: center;">Viable con observaciones</td><td style="text-align: center;">De forma</td><td></td></tr> <tr> <td></td><td style="text-align: center;">De fondo</td><td></td></tr> <tr> <td style="text-align: center;">Viable con comentarios</td><td colspan="2"></td></tr> <tr> <td style="text-align: center;">Inviabile</td><td colspan="2"></td></tr> </table> El proyecto no es de competencia de la Dirección de Construcción, sin embargo, por ello no se podría determinar la inviabilidad del mismo, ello estaría a cargo de los órganos o entidades involucrados.	Viable			Viable con observaciones	De forma			De fondo		Viable con comentarios			Inviabile		
Viable																
Viable con observaciones	De forma															
	De fondo															
Viable con comentarios																
Inviabile																
FIRMA Y SELLO DEL DIRECTOR EJECUTIVO, DIRECTOR GENERAL Y/O DIRECTOR QUE HACE SUYO LA INFORMACIÓN CONSIGNADA EN LA FICHA TÉCNICA	 Ing. CARMEN KUROIWA HORIUCHI DE DEL RÍO Directora de Construcción Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento															



INFORME N° 231-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

A : CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N°1352/2016-CR

REFERENCIA : Oficio P.O. N°1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(HT N° 00090418-2017-E)

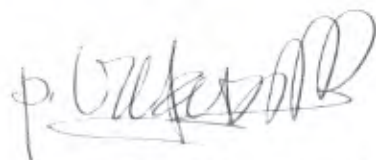
FECHA : 15 JUN. 2017

Mediante el documento de la referencia, la Presidenta de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Alejandra Aramayo Gaona, remite el Proyecto de Ley N°1352/2016-CR, que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión.

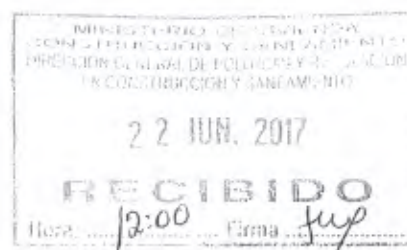
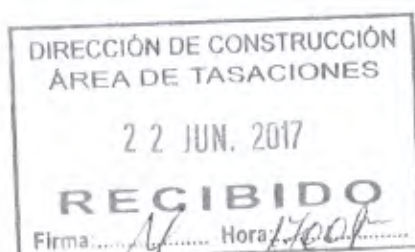
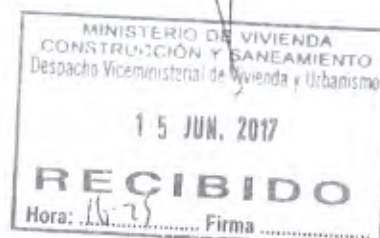
Al respecto, esta Dirección General ha evaluado el Proyecto de Ley N°1352/2016-CR, a través del Informe Técnico Legal N°085-2017-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU-DUDU-lpg-vmz, el cual hago mío, observándose lo siguiente:

- El Instituto Nacional de Defensa Civil no es la entidad encargada de realizar los estudios técnicos para definir las zonas de riesgo y las zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- Las zonas urbanas son susceptibles a riesgos, ya sea bajo, medio, alto, muy alto o muy alto no mitigable, dependiendo de la Planificación Urbana y/o de los Planes de Gestión de Riesgos de Desastres determinar las acciones preventivas para su mitigación, siempre que esto sea posible, por lo que debería especificarse qué tipo de riesgo no está comprendido en el ámbito de la Ley N°28687.
- La propuesta adolece de errores en la redacción, por cuanto la Ley N°29869 refiere a zonas de muy alto riesgo no mitigable y no zonas de riesgo muy alto no mitigable.
- La propuesta de modificación del artículo 8 de la Ley N°29869 debe especificar los procesos judiciales que podrían acarrear el conflicto o discusión sobre derechos de propiedad.
- La modificación del artículo 26 resulta innecesaria por cuanto contiene disposiciones ya contempladas en el Reglamento de la Ley N°29869.

Atentamente,



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



14 JUN 2017

RECIBIDO

04:09

05

INFORME TÉCNICO LEGAL N°085-2017-VIVIENDA/VMVU-DUDU-DGPRVU-Lpg-Vmz

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

ASUNTO : Proyecto de Ley N°1352/2016-CR

REFERENCIA : Oficio P.O. N°1919-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(HT N° 00090418-2017-E)

FECHA : 13 de Junio del 2017

Por medio del presente le alcanzamos para su consideración el Informe Técnico Legal sobre el Proyecto del Ley N°1352/2016-CR, que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión.

Al respecto debemos informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTE

- Oficio P.O. N°1919-2016-2017/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°1352/2016-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°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- Ley N°28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos.
- Ley N°29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- Decreto de Urgencia N°004-2017, que aprueba medidas para estimular la economía como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados.
- 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.
- Decreto Supremo N°048-2011-PCM, Reglamento de la Ley N°29664.
- Decreto Supremo N°115-2013-PCM, Reglamento de la Ley N°29869 y su modificatoria.

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

1. El Proyecto de Ley N°1352/2016-CR consta de cuatro (04) artículos, con la siguiente estructura:
 - Artículo 1.- Modificación y Adición a los artículos 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N°28687.
 - Artículo 2.- Adecuación del Reglamento de la Ley N°28687.
 - Artículo 3.- Adecuación a TUPA'S de gobiernos locales.
 - Artículo 4.- Modificación del artículo 376-B del Código Penal.
2. El artículo 1, modifica los artículos 3, 25, 26 y 27 y adiciona el numeral 5 al artículo 8 de la Ley N°28687.
- 2.1. Modificación del numeral 3.2.5 del artículo 3:

Norma Vigente:

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

- 3.1 *La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.*
- 3.2 *No están comprendidos en el ámbito de la presente Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes:*
 - (...)
 - 3.2.5 *Los ubicados en zonas de riesgo, previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.*
 - (...)

Texto Propuesto:

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

- 3.1 *La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.*
- 3.2 *No están comprendidos en el ámbito de la presente Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes:*
 - (...)
 - 3.2.5 *Los ubicados en zonas de riesgo y zonas de muy alto riesgo no mitigable conforme a la Ley N°29869, previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.*
 - (...)

El artículo propone la modificación del numeral 3.2.5 del artículo 3, adicionándole al mismo, lo referido a zonas de muy alto riesgo no mitigable conforme a la Ley N°29869.

En ese sentido, se debe señalar que la Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable establece a través de su artículo 10 lo siguiente:

Artículo 10. Estudio técnico

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.

El numeral 14.3 del Decreto de Urgencia N°004-2017 establece:

14.3 El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Resolución Ministerial, podrá declarar las zonas de alto riesgo mitigable y/o no mitigable en los casos que los Gobiernos Locales no lo hayan determinado. Para tal efecto, se debe contar con la evaluación de riesgo elaborada por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED, con la información proporcionada por el Instituto Geofísico del Perú - IGP, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET y la Autoridad Nacional del Agua - ANA, entre otros. Por norma del Ministerio al cual se encuentre adscrito el CENEPRED se establecerán las disposiciones que correspondan.

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 través de su Cuarta y Octava Disposición Complementaria Final, establece:

CUARTA. Determinación de zonas de riesgo alto y muy alto que califican como nivel de emergencia 4 y 5

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED determina las zonas de riesgo alto y muy alto que califican como nivel de emergencia 4 y 5 para los fines de la presente Ley, e informa a la Autoridad.

OCTAVA. Zona de Riesgo No Mitigable

Se faculta al Gobierno Regional a declarar la Zona de Riesgo No Mitigable (muy alto riesgo o alto riesgo) en el ámbito de su competencia territorial, en un plazo que no exceda los tres (3) meses contados a partir del día siguiente de la publicación del Plan. En defecto de lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Resolución Ministerial, puede declarar zonas de riesgo no mitigable (muy alto riesgo o alto riesgo). Para tal efecto, debe contar con la evaluación de riesgo elaborada por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres -CENEPRED y con la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente, Instituto Geofísico del Perú - IGP, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET y la Autoridad Nacional del Agua - ANA, entre otros. El CENEPRED establece las disposiciones correspondientes.

El Reglamento de la Ley N°29664, a través de su artículo 6, aprobado por el Decreto Supremo N°048-2011-PCM, establece lo siguiente:

Artículo 6°.- Funciones del CENEPRED

Son funciones del CENEPRED, adicionales a las establecidas en el artículo 12° de la Ley N° 29664, las siguientes:

6.1 Asesorar y proponer al ente rector la normativa que asegure y facilite los procesos técnicos y administrativos de estimación, prevención y reducción de riesgo, así como de reconstrucción.

(...)

6.3 Brindar asistencia técnica al gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, en la planificación para el desarrollo con la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en lo referente a la gestión prospectiva y correctiva, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como la reconstrucción.

(...)

En ese orden de ideas, el Instituto Nacional de Defensa Civil no es a la fecha la entidad encargada de realizar los estudios técnicos para definir las zonas de riesgo y las zonas de muy alto riesgo no mitigable, por lo que la modificación del numeral 3.2.5 debería contemplar lo estipulado en la normativa vigente.

Sin perjuicio de lo expresado, cabe señalar además que la normativa vigente establece que existen niveles de riesgos, los cuales son determinados en base a un estudio cuyo procedimiento se encuentra establecido por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED. Dichos riesgos son dinámicos y cambiantes y no pueden ser eliminados totalmente, por lo que es necesario realizar estudios continuos sobre ellos a fin de poder tomar decisiones que permitan realizar una mejor Gestión del Riesgo de Desastres.

En ese contexto, las zonas urbanas son susceptibles a riesgos, ya sea bajo, medio, alto, muy alto o muy alto no mitigable, dependiendo de la Planificación Urbana y/o de los Planes de Gestión de Riesgos de Desastres determinar las acciones preventivas para su mitigación, siempre que esto sea posible, por lo que debería especificarse qué tipo de riesgo no está comprendido en el ámbito de la Ley N°28687.

2.2. Modificación del artículo 8, adicionándole el siguiente numeral:

5. Lo informes emitidos por el Instituto Nacional de Defensa Civil que declaran zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N°29869.

Al respecto, según la normativa vigente (Ley N°29664, Ley N°29869, Ley N°30556, Decreto Supremo N°048-2011-PCM y Decreto de Urgencia N°004-2017) **no corresponde al INDECI** declarar zonas de riesgo y zonas de muy alto riesgo no mitigable.

De igual manera, la propuesta adolece de errores en la redacción, por cuanto la Ley N°29869 refiere a zonas de muy alto riesgo no mitigable y no zonas de riesgo muy alto no mitigable.

2.3. Modificación del artículo 25:

Norma Vigente:**Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios**

Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento.

Texto Propuesto:**Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios**

Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento.

Bajo ninguna circunstancia se otorgará factibilidad de servicio a zonas comprendidas en el numeral 3.2.5 de la presente Ley o aquella persona o personas que se encuentren en proceso judicial por conflicto de propiedad.

En igual sentido la redacción debe optimizarse especificándose los procesos judiciales que podrían acarrear el conflicto o discusión sobre derechos de propiedad.

2.4. Modificación del artículo 26

Norma Vigente:**Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión**

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

Texto Propuesto:**Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión**

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

No podrán ser otorgados Certificados o Constancias de Posesión conforme al artículo 3.2 de la presente Ley. Su otorgamiento no constituye reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

La modificación propuesta del referido artículo debe considerar las observaciones realizadas al numeral 3.2.5 del artículo 3.

Asimismo cabe mencionar que el artículo 35 del Reglamento de los Títulos II y III de la "Ley de Desarrollo Complementaria de la formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos" aprobado por Decreto Supremo N°017-2006-VIVIENDA, contiene en sus disposiciones el mismo texto

propuesto sobre el no reconocimiento de derecho alguno, por lo que resulta innecesaria su inclusión al estar previsto en la legislación vigente conforme se aprecia a continuación:

Artículo 35.- Vigencia de los Certificados o Constancias de Posesión otorgados con anterioridad a la Ley.

Los Certificados o Constancia de Posesión otorgados por las municipalidades con anterioridad a la ley, mantendrán su vigencia para sus efectos, si la municipalidad consigna el siguiente texto: "El presente documento no constituye reconocimiento de derecho alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular". El régimen legal de estos Certificados se sujeta a lo establecido en el artículo 2 precedente.

2.5. Modificación del artículo 27

Norma Vigente:

Artículo 27.- Restricciones

Bajo ninguna circunstancia la municipalidad correspondiente otorgará autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las zonas rígidas para crecimiento urbano, las mismas que corresponden a las áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas.

Texto Propuesto:

*Bajo ninguna circunstancia la municipalidad correspondiente otorgará autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las zonas rígidas para crecimiento urbano, las mismas que corresponden a las áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas. **De igual forma la restricción alcanza a las zonas de riesgo y zonas de muy alto riesgo no mitigable conforme a la Ley N°29869.***

La modificación propuesta debe considerar las observaciones realizadas a la propuesta modificatoria del artículo 3 referido a las zonas de riesgo.

3. El artículo 2, establece la adecuación del Reglamento de la Ley N°28687 en un plazo de treinta (30) días naturales siguientes a su vigencia, no habiendo observaciones al respecto.
4. El artículo 3, establece la adecuación del Texto Único de Procedimientos Administrativos por parte de los Gobiernos Locales en un plazo de treinta (30) días naturales, bajo responsabilidad administrativa y penal.
5. El artículo 4, modifica el artículo 376-B del Código Penal incrementando los años de pena privativa de la libertad.

Norma Vigente:

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.

Texto Propuesto:

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 cinco ni mayor de siete 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 siete ni mayor de nueve años.***

Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a persona o personas que ocupan o usurpan los bienes inmuebles en zonas de riesgo no mitigable, la pena privativa de libertad será no menor de nueve ni mayor de once años.

El artículo 4 aumenta la pena privativa de libertad para los funcionarios públicos que otorguen ilegítimamente derechos de posesión o emiten títulos de propiedad, adicionándose además un texto referido al otorgamiento ilegal de derechos en zonas de riesgo no mitigable.

En ese sentido, se debe corregir el nuevo texto compatibilizándolo con la denominación establecida por la Ley N°29869, referida a zonas de muy alto riesgo no mitigable, enmarcándolo a las zonas que han sido declaradas por la autoridad competente.

6. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:
 - 6.1. 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.
 - 6.2. 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.
 - 6.3. Respecto de la revisión de su exposición de motivos, que es la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, este no se encuentra suficientemente fundamentado desde el punto de vista técnico y jurídico.

- 6.4. En cuanto al análisis costo beneficio, el proyecto de ley no genera costos al Estado, sino constituye una iniciativa que propone la mejora en la normativa referida al otorgamiento de los certificados y constancias de posesión.
- 6.5. Sobre el efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, la misma colisiona con las competencias asignadas en las diversas normativas vigentes.

IV. CONCLUSIÓN

Por los argumentos vertidos en la parte analítica del presente informe, concluimos que el Proyecto de Ley N°1352/2016-CR, que precisa y agrava la sanción por la expedición de certificado o constancia de posesión presenta observaciones, no obstante es una iniciativa importante que propone mejorar la normativa referida al otorgamiento de los certificados y constancias de posesión.

Atentamente,



ARQ. LUIS PONCE GAMBINI
Coordinador Técnico



ABOG. VIRGINIA MEZA ZAMBRANO
Abogada



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

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



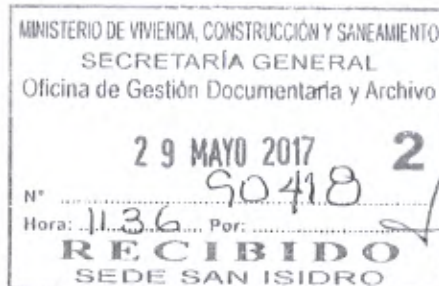
MARÍA VIRGINIA MARZAL SÁNCHEZ
Directora de Urbanismo y
Desarrollo Urbano

Lima, 22 de mayo de 2017

Pedido del Congreso

OFICIO P.O. N° 1919 -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 1352/2016-CR, ley que precisa y agrava la sanción a la expedición de Certificado o Constancia de Posesión, modificando los artículos 2, 25, 26 y 26 de la Ley 28687 y 376-B del Código Penal.

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.

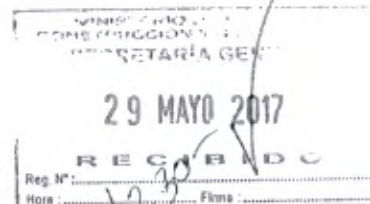
Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado**



AAG/rmch.

