



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Despacho Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Reg. 1506

54058

San Isidro, 20 ABR. 2017

OFICIO N° 114 -2017-VIVIENDA/DM

Señora Congressista

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República

Presente.-



Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana".

Referencia : Oficio P.O. N° 1061-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión que preside, solicita opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto al Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana".

Al respecto, adjunto al presente, para su conocimiento y fines, el Informe N° 544-2017-VIVIENDA-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual, se emite opinión en relación a lo solicitado.

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

Atentamente,


EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

INFORME N° 544 -2017-VIVIENDA-OGAJ

A : EDUARDO MARTÍN GONZÁLEZ CHÁVEZ
Jefe de Gabinete de Asesores

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

Asunto : Remite opinión legal Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana".

Ref. : a) Oficio N° 0561-2017/SBN
b) Informe N° 117-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
c) Informe N° 115-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
d) Oficio P.O. N° 1061-2016-2017/CDRGLMGE-CR
e) Oficio N° 710-2016-2017/CVC-CR
(HT N° 00026374-2017 Externo)

Fecha : 06 ABR. 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 N° 710-2016-2017/CVC-CR de fecha 16.02.2017, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción y mediante Oficio P.O. N° 1061-2016-2017/CDRGLMGE-CR de fecha 22.02.2017, de la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, "*Ley que modifica la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana*", en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2. Con Informe N° 115-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 23.03.2017 la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo – DGPRVU informa que luego de evaluar la viabilidad de Proyecto de Ley, dicha Dirección General ha concluido que no resulta ni técnica ni legalmente viable, adjuntando el Informe Técnico Legal N° 032-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-Rdl-Vmz-Emc de fecha 17.03.2017, el cual concluye que el Proyecto de Ley es técnica y legalmente inviable.
- 1.3. Con Informe N° 117-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 23.03.2017 la DGPRVU informa que luego de evaluar la viabilidad de Proyecto de Ley, dicha Dirección General ha concluido que no resulta ni técnica ni legalmente viable, adjuntando el Informe Técnico Legal N° 034-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-Rdl-Vmz-Emc de fecha 22.03.2017, el cual concluye que el Proyecto de Ley es técnica y legalmente inviable.
- 1.4. Con Oficio N° 0561-2017/SBN de fecha 03.04.2017, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN emite opinión, adjuntando el Informe N° 0032-2017/SBN-DNR de fecha 03.04.2017, de la Dirección de Normas y Registro - DNR, el cual concluye que el Proyecto de Ley no modifica, ni afecta, ni se opone al Sistema Nacional de Bienes Estatales – SNBE.



II. ANÁLISIS

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1. El Proyecto de Ley tiene por objeto modificar los artículos 3 y 11 de la Ley N° 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, variando los fines de la ley, al incluir la condición de posesionario y; la definición de la Declaración Administrativa de Abandono, eliminando la compensación a que se refiere el artículo 13 de la Ley N° 29415 y el artículo 32 numeral 3) del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 011-2010-VIVIENDA; e incorporar los artículos 7-A y 7-B en la citada Ley, estableciendo la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento y la consecuencia de la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento.

DE LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.2. En los Informes Técnico Legales N°s. 032-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-Rdl-Vmz-Emc y 034-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-Rdl-Vmz-Emc, la DGPRVU concluye que el Proyecto de Ley es técnica y legalmente inviable; en tal sentido, el citado Informe señala lo siguiente:

"(...)

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY N° 197-2016-CR

2. El artículo 1 referido a la modificación de la Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana en primer término el artículo 3 sobre los fines de la ley numeral 1 al que se adiciona una justificante como el que pretende denominarse derecho de posesión, por lo que el texto completo propuesto del numeral 1 sería el siguiente: (...)

Al respecto cabe precisar que la posesión tiene algunos atributos de la propiedad como es el caso del uso y del disfrute del bien, pero no tiene el derecho de disposición del bien y por tanto tampoco puede reivindicarlo.

De acuerdo al Código Civil en su artículo 896 "La posesión en el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad".

Además existe jurisprudencia al respecto como la siguiente:

"La posesión, al ser uno de los elementos que integran la propiedad, sin embargo no pertenece al núcleo duro o contenido esencial de dicho derecho, careciendo por tanto de protección en sede constitucional, limitándose su reconocimiento y eventual tutela a los supuestos y mecanismos que la ley establece, a través de los procesos ordinarios.

(Piura – Expediente N° 03187-2008-PA-TC)

En este sentido no es aplicable utilizar el término "derecho de posesión" porque la posesión constituye un ejercicio de hecho y cuya tutela y eventual reconocimiento es a través de procesos ordinarios, no tiene un reconocimiento ni protección con rango constitucional. Utilizar el término derecho de posesión dentro de la temática puede inducir a error porque se trata de un derecho real autónomo, (que es una clasificación de una especialidad del Derecho como disciplina) que nace por la sola conducta que despliega una persona respecto a una cosa, sin importar si tiene derecho o no sobre ella.



El segundo término se modifica el artículo 11 en el cuarto párrafo eliminándose la figura de la compensación en favor de los propietarios, y se añade una frase otorgándole la posibilidad al propietario de acudir a la vía judicial en caso acredite un daño y/o perjuicio quedando el texto de la siguiente manera: (...)

De la revisión de la exposición de motivos, no se encuentra una justificante relevante para la eliminación de la compensación, (...)

3. *El artículo 2 referido a la adición del artículo 7 A y 7 B se considera lo siguiente:*

3.1. *Respecto al artículo 7 A se propuso la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento en el rubro de cargas y gravámenes del Registro de Predios de la localidad donde se ubica el predio.*

3.2. *En cuanto al artículo 7 B se establece que como consecuencia de la inscripción de la carga registral de la declaración de área de tratamiento como una especie de carga técnica para que los actos de disposición y administración que se realicen sobre el inmueble no se sustraigan de los efectos de los procesos de renovación urbana.*

4. *La Única Disposición Complementaria Transitoria está referida a la Reglamentación por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el plazo de sesenta (60) días contados a partir del día siguiente de su publicación.*

5. *La primera disposición complementaria transitoria tiene por finalidad la adecuación normativa a nivel de ordenanzas de las municipalidades distritales y provinciales para la implementación de lo dispuesto en la presente propuesta de ley.*

6. *La segunda disposición complementaria transitoria mediante la cual se obliga a las municipalidades distritales a identificar de oficio y a pedido de parte las áreas de tratamiento e inscribirlas como carga registral en ciento veinte (120) días, contados a partir de la publicación del Reglamento de la propuesta de ley.*

Al respecto opinamos que se ha obviado un tema esencial que en caso de Centros Históricos corresponde a la Municipalidad Provincial por ser Cercado a quien corresponde determinar el área de tratamiento, muchas áreas con predios tugurizados se encuentra en los centros históricos; en consecuencia debería complementarse esta obligatoriedad considerando a las Municipalidades Provinciales en los casos descritos.

7. *La tercera disposición complementaria transitoria establece la priorización de la fiscalización de los predios tugurizados, por parte de las municipalidades distritales en un plazo de ciento veinte (120) días, con posterioridad a la entrada en vigencia del Reglamento y la ejecución de las recomendaciones producto de las acciones de fiscalización se deberán ejecutar en un plazo no mayor de treinta (30) días de emitido el informe de fiscalización.*

Al respecto consideramos que en esta disposición se ha obviado a las Municipalidades Provinciales que tienen en su jurisdicción los Centros Históricos, y por otro lado estas disposiciones son propias de la parte sustantiva del cuerpo normativo y no en disposiciones de carácter transitorio.

8. *La disposición transitoria derogatoria está referida a la derogación del artículo 13 de la Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados*



con fines de Renovación Urbana que regulaba la compensación a los propietarios producto de la declaración de abandono, se entiende como consecuencia de la modificación del artículo 11 de la citada Ley.

(...)

III. CONCLUSIÓN

Por los argumentos vertidos en la parte analítica del presente informe, el Ley N° 948-2016-CR, que propone modificar la Ley 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana, concluimos que resulta técnica y legalmente inviable.

(...)"

- 2.3. En el Informe N° 0032-2017/SBN-DNR, la SBN concluye que el Proyecto de Ley no modifica, ni afecta, ni se opone al SNBE; en tal sentido, el citado Informe señala lo siguiente:

"(...)

IV. CONCLUSIONES:

- 4.1 *De acuerdo a las competencias y funciones que corresponden a esta Superintendencia cabe precisar que el Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, "Ley que modifica la Ley N° 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana" no modifica, ni afecta, ni se opone al Sistema Nacional de Bienes Estatales.*

(...)"

SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

- 2.4. 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"*.
- 2.5. Los artículos 5 y 6 de la antes citada Ley, señalan que el MVCS tiene competencias en las materias de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, y *"es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional"*.
- 2.6. Siendo así, el MVCS es el ente rector en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, teniendo como finalidad, entre otros, el promover el ordenamiento de los centros poblados, y como función, entre otros, el supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, uso y ocupación del suelo urbano, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.
- 2.7. 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. En ese sentido, la presente opinión se emite en atención a estas competencias.



DE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.8. El Proyecto de Ley materia de opinión contiene dos (2) artículos, en los cuales, se propone regular: Artículo 1 (Modifica la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana) y Artículo 2 (Adiciona los artículos 7 "A" y 7 "B" a la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana); una (1) disposición complementaria final: Única (Reglamento de la Ley) y; tres (3) disposiciones complementarias transitorias: Primera (Regulación de los instrumentos normativos), Segunda (Plazo para la identificación e inscripción de las Áreas de tratamiento) y Tercera (Priorización de la fiscalización de predios tugurizados).
- 2.9. Cabe señalar que, el Proyecto de Ley recoge íntegramente la Iniciativa Legislativa N° 859/2016-CR, retirada con fecha 14.03.2017, en atención a la solicitud de retiro presentada a la Oficialía Mayor del Congreso de la República por el Congresista Marco Antonio Arana Zegarra Portavoz del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, mediante Oficio N° 092-2016-2017-GPFA de fecha 25.01.2017.
- 2.10. El artículo 1 del Proyecto de Ley propone la modificación de los artículos 3 y 11 de la Ley N° 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana, bajo el siguiente texto:

LEY N° 29415	PROYECTO DE LEY
"Artículo 3.- Fines de la Ley <i>Son fines de la presente Ley los siguientes:</i> 1. La superación de las condiciones de vida de los habitantes de viviendas tugurizadas, realizándose las acciones necesarias para mantener, mejorar y modernizar las viviendas existentes de acuerdo con las necesidades de los residentes. (...) "	"Artículo 3.- Fines de la Ley <i>Son fines de la presente Ley los siguientes:</i> 1. La superación de las condiciones de vida de los habitantes de viviendas tugurizadas, en razón a su derecho de posesión, realizándose para tal efecto las acciones necesarias para mantener, mejorar y modernizar las viviendas existentes de acuerdo con las necesidades de los residentes. (...) "
"Artículo 11.- Definición (...) <i>El titular de la propiedad a que se refiere el presente capítulo puede acudir al arbitraje dentro del plazo máximo de veinte (20) días hábiles para cuestionar el peritaje o la compensación. En caso de que no acuda al arbitraje, se entiende que ha aceptado el peritaje técnico o la compensación.</i> (...) "	"Artículo 11.- Definición (...) <i>El titular de la propiedad a que se refiere el presente capítulo puede acudir al arbitraje dentro del plazo máximo de veinte (20) días hábiles para cuestionar el peritaje. En caso de que no acuda al arbitraje, se entiende que ha aceptado el peritaje técnico. El propietario puede acudir a la vía judicial en caso acredite algún daño y/o perjuicio.</i> (...) "

Respecto a la modificación del artículo 3, corresponde señalar que, siendo el objeto de la Ley N° 29415, el declarar de necesidad pública el proceso de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana a nivel nacional, independientemente de la condición de propietario o poseedor, resulta innecesario, establecer como condición limitante el ostentar la condición de posesionario, ya que la misma Ley N° 29415 define su condición y establece el procedimiento de saneamiento físico legal, sin ignorar el derecho que le asiste.



Respecto a la modificación del artículo 11, conforme a lo informado por la DGPRVU, no se ha consignado en la Exposición de Motivos una justificación relevante respecto a la modificación propuesta, por lo cual, no es posible determinar los motivos que orientan la modificación; no obstante, corresponde señalar que la Constitución Política del Perú, reconoce en el artículo 2 el derecho que tiene toda persona a la propiedad, por consiguiente conforme a la Sentencia recaída sobre el Expediente N° 00864-2009-AA FJ 21,22, *"El derecho de propiedad faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realice la función social que le es propia. Existen restricciones admisibles para el goce y ejercicio este derecho: (i) estar establecidas por ley; (ii) ser necesarias; (iii) ser proporcionales; y, (iv) hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. Así, el derecho de propiedad solamente puede ser materia de restricciones por las causas y finalidades señaladas en la propia Constitución. Del derecho a la propiedad se deriva la garantía provista por la Constitución para impedir que se le prive arbitrariamente de la misma, sino sólo por causa de seguridad nacional o necesidad pública declarada por ley, previo pago en efectivo de indemnización justipreciada. Esto es lo que se llama expropiación, la cual consiste en la transferencia forzosa del derecho de propiedad privada, autorizada únicamente por ley expresa del Congreso en favor del Estado, a iniciativa del Poder Ejecutivo, Regiones o Gobiernos Locales y previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio (artículo 2° de la Ley General de Expropiaciones, Ley N° 27117)¹. Así, se le debe entender como una potestad del Estado de la privación de la titularidad de ese derecho contra la voluntad de su titular. Así como cualquier otro derecho fundamental, el derecho de propiedad no es absoluto, toda vez que se encuentra limitado por disposiciones constitucionales expresas o tácitas. Sin embargo, la privación de la propiedad, consecuencia de la potestad expropiatoria del Estado, tiene que cumplir ciertos requisitos, como su condicionamiento al pago previo en efectivo. Si bien nadie puede ser privado de su propiedad, se podrá sacrificar a su titular de la propiedad cuando media causa de seguridad nacional o necesidad pública"*.

Por lo que si bien, la Ley N° 29415 es una norma especial fuera del Sistema Nacional de Bienes Estatales, la misma debe mantener el respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y garantizar el pago de la compensación económica a favor del propietario, producto de la declaración de abandono.

- 2.11. Asimismo, el artículo 2 del Proyecto de Ley propone adicionar los artículos 7-A y 7-B a la Ley N° 29415, bajo los términos siguientes:

"(...)

Artículo 7 "A". Inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento

La resolución que expide la municipalidad distrital en virtud de la cual se constituye el área de tratamiento es título suficiente al día siguiente de ser declarada firme para la inscripción en el rubro de cargas y gravámenes del Registro de Predios de la localidad donde se encuentre ubicado el inmueble.

La municipalidad distrital que expide la resolución tiene la obligación de inscribirla, bajo responsabilidad del Jefe del área competente de llevar a cabo el procedimiento.

¹ DEROGADA por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1192.



Artículo 7 "B". Consecuencia de la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento

*Todo acto de disposición u administración que se realice sobre el inmueble que tenga como carga la declaración de área de tratamiento no libera al nuevo titular de los efectos del proceso de renovación urbana.
(...)"*

Al respecto, sobre la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento y la consecuencia de la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento, es de precisar que, el artículo 2021 del Código Civil establece la imposibilidad de inscribir la resolución que constituye el área de tratamiento al señalar: *"Los actos o títulos referentes a la sola posesión, que aún no han cumplido con el plazo de prescripción adquisitiva, no son inscribibles."*, justificando lo expresado por la Comisión Revisora en la Exposición de Motivos, en las siguientes razones:

*"(...)
La distinción entre "derecho a la posesión" y "derecho de posesión" se asume como premisa. El primero es parte integrante del derecho de propiedad y, por lo tanto, tiene pleno acceso al Registro, incluso cuando el propietario lo cede a otra persona como en el caso del arrendamiento (artículo 2019.6 del C.C.). En cambio, el segundo se deriva del simple hecho de poseer por parte de quien no es propietario y, si bien se considera como un derecho real y tiene protección legal por medio de los interdictos, "no debe tener acceso al Registro de la Propiedad Inmueble" (ibíd, p. 222).
(...)"*

En tal sentido, incluir dicha disposición resulta contrario y lesivo al ordenamiento jurídico vigente, ya que conforme se desprende que de lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 29415, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2010-VIVIENDA, la Resolución Municipal que constituye el área de tratamiento responde a la etapa de identificación y calificación, en la cual, las Municipalidades Distritales efectuarán la calificación de los predios y empadronamiento de sus correspondientes moradores/poseedores, que se encuentren en las Áreas de Tratamiento de su jurisdicción y que sean susceptibles de incluirse en el proceso de saneamiento legal y físico.

Asimismo, cabe indicar que el artículo 2019 del Código Civil, establece que las inscripciones se efectuarán en el lugar donde se encuentra ubicado el inmueble, como principio de especialidad y territorialidad, por lo que indicar que: *"el Registro de Predios se realizará en la localidad donde se encuentre ubicado el inmueble"*, resulta innecesario.

- 2.12. Por consiguiente, el modificar los artículos 3 y 11 de la Ley N° 29415, variando los fines de la ley, al incluir la condición de posesionario como un limitante y la definición de la declaración administrativa de abandono, eliminando la compensación a que se refiere el artículo 13 de la Ley N° 29415 y el artículo 32 numeral 3) del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 011-2010-VIVIENDA; e incorporar los artículos 7A y 7B en la citada Ley, estableciendo la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento y la consecuencia de la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento, resulta contrario al ordenamiento jurídico vigente.



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

- 2.13. 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.
- 2.14. 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.
- 2.15. 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:

2.15.1. 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".

2.15.2. 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".

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

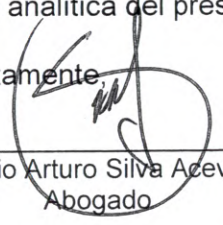
"El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, este se debe precisar expresamente. El análisis 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."

- 2.16. Al respecto, todo proyecto normativo y su Exposición de Motivos, debería cumplir con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República y su Manual de Técnica Legislativa, así como tener en cuenta referencialmente, los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. Disposiciones que conforme a lo descrito en el Proyecto de Ley y la Exposición de Motivos no han sido recogidas por el legislador, pues no considera competencias del Poder Ejecutivo, así como que los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, conforme lo señala el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- 2.17. En tal sentido, corresponde indicar que la Exposición de Motivos que acompaña el Proyecto de Ley, presenta imprecisiones, principalmente al indicar que "tiene como finalidad modificar los artículos 3, 7, 8, 11 y eliminar el artículo 13" (página 10), evidenciando inconsistencia con el Proyecto de Ley y falta de análisis, lo cual deviene en la falta de sustento de las modificaciones propuestas y la imposibilidad de analizar el Proyecto de Ley y la Exposición de Motivos de manera integral.

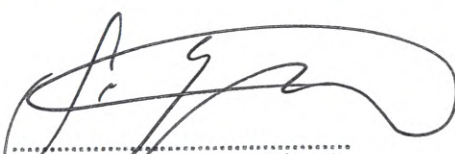
III. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana", resulta inviable, conforme a los argumentos expuestos en la parte analítica del presente informe.

Atentamente,


Sergio Arturo Silva Acevedo
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.


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



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Superintendencia
Nacional de Bienes
Estatales

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

San Isidro, 03 de abril de 2017

OFICIO N° 0561-2017/SBN

Señora

SILVANA PATRICIA ELÍAS NARANJO

Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Av. Paseo de la República N° 3361
San Isidro.-

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

03 ABR. 2017 3

N° 26374-17

Hora: Por:

REINGRESO
SEDE SAN ISIDRO

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana".

Referencia: Oficio N° 011-2017-VIVIENDA-OGAJ (S.I. N° 09330-2017)

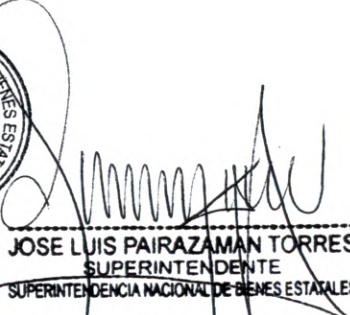
De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana".

Sobre el particular, mediante el Informe N°0032-2017/SBN-DNR de fecha 03-04-2017, elaborado por la Dirección de Normas y Registro, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) ha emitido la opinión requerida, la cual se adjunta para los fines pertinentes.

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

Atentamente,



JOSE LUIS PAIRAZAMAN TORRES
SUPERINTENDENTE
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES

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

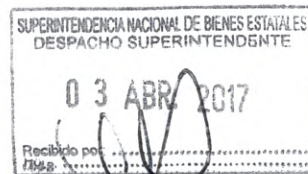
03 ABR. 2017

Firma: Hora: 12:00

Recibido:

Anexos:

- Informe N° 032 -2017/SBN-DNR
- Expediente original remitido por la OGAJ



INFORME N°0032-2017/SBN-DNR

PARA : JOSE MÁS CAMUS
Director de Normas y Registro

DE : MARIBEL CASTILLO PÉREZ
Abogada de la Dirección de Normas y Registro.

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley 948/2016-CR, Ley que modifica la Ley N° 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana.

REFERENCIA: Oficio N° 011-2017-VIVIENDA-OGAJ (S.I. N° 09330-2017)

FECHA : San Isidro, 03 de abril 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 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) solicita a esta Superintendencia emita opinión respecto al Proyecto de Ley 948/2016-CR, "*Ley que modifica la Ley N° 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana*".

Sobre el particular se informa lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Oficio N° 710-2016-2017/CVC-CR de fecha 13-02-2017, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, remitió y solicitó opinión al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) del Proyecto de Ley 948/2016-CR, "*Ley que modifica la Ley N° 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana*".
- 1.2 Mediante Oficio N° 011-2017-VIVIENDA-OGAJ de fecha 29-03-2017, Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) solicita a esta Superintendencia emita opinión respecto al Proyecto de Ley 948/2016-CR, "*Ley que modifica la Ley N° 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana*".

II. OBJETO DEL INFORME

Emitir opinión respecto al Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, "*Ley que modifica la Ley N° 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana*".

III. ANÁLISIS:

- 3.1 Conforme a lo dispuesto por el artículo 13° de la Ley N° 29151, *Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales*, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, es el ente rector responsable de normar los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los *bienes estatales*, así como de ejecutar dichos actos respecto de los bienes cuya administración está a su cargo, de acuerdo a la normatividad vigente, gozando de autonomía económica, presupuestal, financiera, técnica y funcional, con representación judicial propia.

- 3.2 Asimismo, de acuerdo al numeral 9.3 del artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, una de las funciones y atribuciones de la SBN, como Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, es procurar una eficiente gestión del portafolio mobiliario e inmobiliario de los bienes estatales racionalizando su uso y optimizando su valor.
- 3.3 En ese sentido, la SBN es competente para emitir opinión respecto a los aspectos vinculados a los bienes estatales, en relación al Sistema Nacional de Bienes Estatales, por lo que se procede a evaluar la propuesta normativa en el mencionado rubro.
- 3.4 El Proyecto de Ley materia de análisis está referido a la modificación de la Ley N° 29415, *Ley de Saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana*, publicada con fecha 02-10-2009, cuyo artículo 2° precisa que la referida Ley regula las acciones de los procesos de saneamiento físico y legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana en las áreas de tratamiento, sean de propiedad privada o estatal, comprendiendo tanto a personas naturales como jurídicas, y que hayan sido designadas como tales por las municipalidades distritales conforme al artículo 79, numeral 4.2 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, previo cumplimiento de los requisitos de la Ley en comento.
- 3.1 Asimismo se tiene que, mediante Decreto Supremo N° 011-2010-VIVIENDA, publicado con fecha 30-10-2010, se aprobó el Reglamento de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana, el cual conforme a su artículo 1°, establece los procedimientos y condiciones que deben aplicarse a los propietarios, moradores/poseedores interesados para lograr que los predios tugurizados puedan ser saneados legal y físicamente con fines de Renovación Urbana.
- 3.2 En relación a la intervención de la SBN, como se aprecia del artículo 34 de la citada Ley, su participación se limita a la transferencia a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de inmuebles de dominio privado del Estado, y de acuerdo a su disponibilidad.
- 3.3 Respecto al Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, se advierte que la propuesta normativa comprende la modificación de los artículos 3 y 11 de la Ley en referencia, y la incorporación de los artículos 7-A y 7-B, conforme a los términos siguientes:

“Artículo 3. Fines de la Ley

Son fines de la presente Ley los siguientes:

1. *La superación de las condiciones de vida de los habitantes de viviendas tugurizadas, en razón a su derecho de posesión, realizándose para tal efecto las acciones necesarias para mantener, mejorar y modernizar las viviendas existentes de acuerdo a las necesidades de los residentes (...)*

“Artículo 11. Definición (...)

El titular de la propiedad a que se refiere el presente capítulo puede acudir al arbitraje dentro del plazo máximo de veinte (20) días hábiles para cuestionar el peritaje. En caso de que no acuda al arbitraje, se entiende que ha aceptado el peritaje técnico. El propietario puede acudir a la vía judicial en caso acredite algún daño y/o perjuicio.”

“Artículo 7-A. Inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento

La resolución que expide la municipalidad distrital en virtud de la cual se constituye el área de tratamiento es título suficiente al día siguiente de ser declarada firme para la inscripción en el rubro de cargas y gravámenes del Registro de Predios de la localidad donde se encuentra ubicado el inmueble”.

“Artículo 7-B. Consecuencia de la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento”



me

Todo acto de disposición y administración que se realice sobre el inmueble que tenga como carga la declaración de área de tratamiento no libera al nuevo titular de los efectos del proceso de renovación urbana"

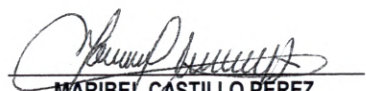
- 3.4 Como se aprecia, las citadas normas se proponen dentro de un marco normativo que regula una situación especial, dirigida específicamente a los predios identificados como *tugurizados*, los cuales comprenden predios estatales o privados, respecto de los cuales la Ley N° 29415 y su Reglamento han establecido procedimientos de saneamiento físico y legal, consolidados en *programas de renovación urbana*, con los que se busca preservar el ornato, la monumentalidad, el medio ambiente y el plan de desarrollo urbano de la ciudad (artículo 23 de la Ley).
- 3.5 En ese sentido, se advierte que la propuesta normativa no modifica, ni afecta, ni se opone al Sistema Nacional del Bienes Estatales (SNBE), no siendo competencia de esta Superintendencia abordar lo concerniente a la regulación de los procedimientos administrativos especiales regulados por dicha Ley o a sus aspectos judiciales o registrales.

IV. CONCLUSIONES:

- 4.1 De acuerdo a las competencias y funciones que corresponden a esta Superintendencia cabe precisar que el Proyecto de Ley N° 948/2016-CR, "*Ley que modifica la Ley N° 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana*" no modifica, ni afecta, ni se opone al Sistema Nacional de Bienes Estatales.

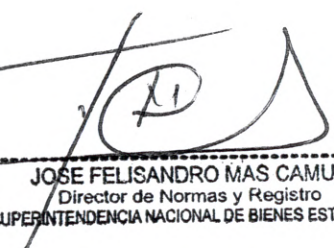
Es todo cuanto tengo se tiene que informar.

Atentamente,


MARIBEL CASTILLO PÉREZ
Abogada de la Dirección de Normas y Registro

Visto el presente informe, el Director de Normas y Registro expresa su conformidad y lo hace suyo; en consecuencia, remítase a la Alta Dirección para los fines del caso.

Atentamente,



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

POI 10.0.4.1



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Secretaría General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

San Isidro, 29 MAR. 2017

OFICIO N° 011 -2017-VIVIENDA-OGAJ

Señor

JOSÉ LUIS PAIRAZAMÁN TORRES

Superintendente Nacional de Bienes Estatales

Presente.-

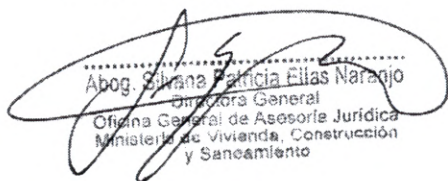
Asunto : Solicito opinión sobre el Proyecto de Ley 948/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios turgurizados con fines de renovación urbana".

Referencia : a) Oficio N° 710-2016-2017/CVC-CR
(HT N° 00026374-2017 Externo)
b) Oficio P.O. N° 1061-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(HT N° 00029695-2017 Externo)

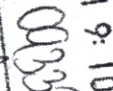
Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción y la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicitan opinión con relación al Proyecto de Ley 948/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios turgurizados con fines de renovación urbana".

En consideración a lo antes señalado, se solicita se sirva emitir opinión respecto al citado Proyecto de Ley, en el plazo de tres (03) días hábiles.

Atentamente,


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

Adj. expediente original

RECIBIDO POR: 
S.I. N° 
2017 MAR 29 AM 9:10

SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE BIENES ESTATALES
RECEPCION



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Vivienda y Urbanismo

Dirección General
de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 115-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU



A : CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión Técnica Legal sobre Proyecto de Ley N°948-2016-CR que modifica la Ley N°29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana

REFERENCIA : Oficio P.O. N°1061-2016-2017/CDRGLMGE-CR (HT N° 0029695-2017)

FECHA : Lima, 23 MAR. 2017

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, para dar Opinión Técnico Legal sobre el Proyecto de Ley N°948-2016-CR que modifica la Ley N°29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana.

Al respecto, debo informarle que luego de evaluar la viabilidad del Proyecto, esta Dirección ha concluido que éste no resulta ni técnica ni legalmente viable. Esta conclusión se sustenta en los siguientes argumentos: (i) las modificaciones propuestas no cuentan con el suficiente sustento técnico-jurídico; (ii) se encuentran omisiones de carácter técnico y de competencias, y; (iii) se adolece de un análisis exhaustivo del costo-beneficio de la norma.

Se adjunta al presente el Informe Técnico Legal N°032-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-Rdl-Vmz-Emc, que hago mío al encontrarlo conforme.

Atentamente,

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

2537 17 MAR 2017

RECIBIDO

01.20

INFORME TÉCNICO LEGAL N°032-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-Rdl-Vmz-Emc Hora:.....

A : Arq. EUSEBIO CABRERA ECHEGARAY
Director de Urbanismo y Desarrollo Urbano

ASUNTO : Opinión Técnica Legal sobre Proyecto de Ley N°948-2016-CR que modifica la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana

REFERENCIA : a) Oficio N°1061-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(H.T.N°0029695-2017-E)

FECHA : 15 de marzo de 2017

Por medio del presente le alcanzamos para su consideración el Informe Técnico Legal referido al Proyecto de Ley N° 948-2016-CR que modifica la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana

Al respecto debemos informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio N°1061-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, remite el Proyecto de Ley N°948-2016-CR que propone modificar la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana, para solicitar la opinión institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

II. BASE LEGAL

- Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con fines de Renovación Urbana.
- Decreto Supremo N°010-2014-VIVIENDA, 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°011-2010-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con fines de Renovación Urbana.

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY N°197-2016-CR

1. El Proyecto de Ley N° 948-2016-CR que propone modificar la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana 197/2016-CR consta de dos artículos, el primero modificatorio de los artículo 7 y 11 de la Ley N°29415, y el segundo adiciona los artículo 7 A y 7 B, además cuenta con una única disposición complementaria final sobre su reglamentación, y tres disposiciones complementarias transitorias y una disposición transitoria derogatoria, de acuerdo a la siguiente estructura de su texto:
 - Artículo 1 Modificación del artículo 3 y 11 de la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana
 - Artículo 2 Adiciona los artículos 7-A y 7-B de la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana
 - Disposición Complementaria Final Única.- Reglamento de la Ley
 - Disposiciones Complementarias Transitorias
Primera Regulación de los instrumentos normativos
Segunda: Plazo para identificación e inscripción de las Áreas de tratamiento
Tercera: Priorización de la fiscalización de predios tugurizados
 - Disposición Transitoria Derogatoria Única.- Derogación
2. El artículo 1 referido a la modificación de la Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana en primer término el artículo 3 sobre los fines de la ley numeral 1 al que se adiciona una justificante como el que pretende denominarse derecho de posesión, por lo que el texto completo propuesto del numeral 1 sería el siguiente:

*“La superación de las condiciones de vida de los habitantes de viviendas tugurizadas, **en razón a su derecho de posesión**, realizándose para tal efecto las acciones necesarias para mantener, mejorar y modernizar las viviendas existentes de acuerdo con las necesidades de los residentes (...)*”

Al respecto cabe precisar que la posesión tiene algunos atributos de la propiedad como es el caso del uso y del disfrute del bien, pero no tiene el derecho de disposición del bien y por tanto tampoco puede reivindicarlo.

De acuerdo al Código Civil en su artículo 896 *“La posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad”*.

Además existe jurisprudencia al respecto como la siguiente:

“La posesión, al ser uno de los elementos que integran la propiedad, sin embargo no pertenece al núcleo duro o contenido esencial de dicho derecho, careciendo por tanto de protección en sede constitucional, limitándose su reconocimiento y eventual tutela a los supuestos y mecanismos que la ley establece, a través de los procesos ordinarios.

(Piura - Expediente N° 03187-2008-PA-TC-)

En este sentido no es aplicable utilizar el término “derecho de posesión” porque la posesión constituye un ejercicio de hecho y cuya tutela y eventual reconocimiento es a través de procesos ordinarios, no tiene un reconocimiento ni protección con

rango constitucional. Utilizar el término derecho de posesión dentro de la temática puede inducir a error porque se trata de un derecho real autónomo, (que es una clasificación de una especialidad del Derecho como disciplina) que nace por la sola conducta que despliega una persona respecto a una cosa, sin importar si tiene derecho o no sobre ella.

En segundo término se modifica el artículo 11 en el cuarto párrafo eliminándose la figura de la compensación en favor de los propietarios, y se añade una frase otorgándole la posibilidad al propietario de acudir a la vía judicial en caso acredite un daño y/o perjuicio quedando el texto de la siguiente manera:

*"El titular de la propiedad a que se refiere el presente capítulo puede acudir al arbitraje dentro del plazo máximo de veinte (20) días hábiles para cuestionar el peritaje. En caso de que no acuda al arbitraje, se entiende que ha aceptado el peritaje técnico **El propietario puede acudir a la vía judicial en caso acredite algún daño y/o perjuicio**".*

De la revisión de la exposición de motivos, no se encuentra una justificante relevante para eliminación de la compensación, sin embargo cabe acotar que la indemnización justipreciada esta prevista en caso de expropiación por fines de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, la que incluye la compensación por el eventual perjuicio; se entiende que la figura de la compensación tuvo su razón de ser en evitar se declare inconstitucional la ley, y estar amparada dentro del marco constitucional, y esto se condice con la propuesta de incluir la posibilidad de acudir a la vía judicial en caso de daño y perjuicio, pero en algún sentido, esta inclusión hace perder el espíritu de la ley, que es desjudicializar la temática, es por ello que se propuso el abandono administrativo y la prescripción administrativa para facilitar el saneamiento físico y legal de los predios tugurizados.

Constitución Política del Perú

"Artículo 70.- El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio".

3. El artículo 2 referido a la adición del artículo 7 A y 7 B se considera lo siguiente:
 - 3.1. Respecto al artículo 7 A se propuso la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento en el rubro de cargas y gravámenes del Registro de Predios de la localidad donde se ubica el predio.
 - 3.2. En cuanto al artículo 7 B se establece que como consecuencia de la inscripción de la carga registral de la declaración de área de tratamiento como una especie de carga técnica para que los actos de disposición y administración que se realicen sobre el inmueble no se sustraigan de los efectos de los procesos de renovación urbana.
4. La Única Disposición Complementaria Transitoria, está referida a la Reglamentación por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el plazo de sesenta (60) días contados a partir del día siguiente de su publicación.

5. La primera disposición complementaria transitoria tiene por finalidad la adecuación normativa a nivel de ordenanzas de las municipalidades distritales y provinciales para la implementación de lo dispuesto en la presente propuesta de ley.
6. La segunda disposición complementaria transitoria mediante la cual se obliga a las municipalidades distritales a identificar de oficio y a pedido de parte las áreas de tratamiento e inscribirlas como carga registral en ciento veinte (120) días, contados a partir de la publicación del Reglamento de la propuesta de ley.
Al respecto opinamos que se ha obviado un tema esencial que en caso de Centros Históricos corresponde a la Municipalidad Provincial por ser Cercado a quien corresponde determinar el área de tratamiento, muchas áreas con predios tugurizados se encuentra en los centros históricos; en consecuencia debería complementarse esta obligatoriedad considerando a las Municipalidades Provinciales en los casos descritos.
7. La tercera disposición complementaria transitoria establece la priorización de la fiscalización de los predios tugurizados, por parte de las municipalidades distritales en un plazo de ciento veinte (120) días, con posterioridad a la entrada en vigencia del Reglamento y la ejecución de las recomendaciones producto de las acciones de fiscalización se deberán ejecutar en un plazo no mayor de treinta (30) días de emitido el informe de fiscalización.
Al respecto consideramos que en esta disposición se ha obviado a las Municipalidades Provinciales que tienen en su jurisdicción los Centros Históricos, y por otro lado estas disposiciones son propias de la parte sustantiva del cuerpo normativo y no en disposiciones de carácter transitorio.
8. La disposición transitoria derogatoria está referida a la derogación del artículo 13 de la Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana que regulaba la compensación a los propietarios producto de la declaración de abandono, se entiende como consecuencia de la modificación del artículo 11 de la citada Ley.
9. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:
 - 9.1 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.
 - 9.2 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.
 - 9.3 Respecto de la revisión de su exposición de motivos, que es la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta legal, se ha evidenciado que la misma no contiene la suficiente motivación jurídica y técnica que ampare la iniciativa normativa,
 - 9.4 En cuanto al análisis costo beneficio, no se ha analizado comparativamente desde el punto de vista cuantitativo, los beneficios y costos de los efectos de la inserción

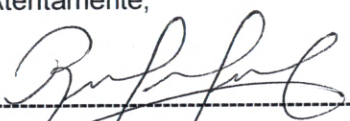
de la norma legal en nuestro entramado normativo; se aprecia en el análisis costo beneficio vertido en el proyecto de ley, que solo se circunscribe a señalar que no se genera los costos adicionales al Estado y que se generan beneficios a los poseedores de los predios tugurizados

- 9.5 La inserción del presente Proyecto de Ley, tendría como impacto en la legislación nacional el cambio normativo en las ordenanzas municipales

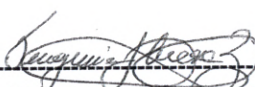
III. CONCLUSIÓN

Por los argumentos vertidos en la parte analítica del presente informe, el Proyecto de Ley N°948-2016-CR que propone modificar la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana, concluimos que resulta técnica y legalmente inviable

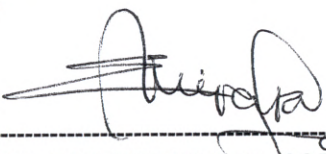
Atentamente,



ING. RUBÉN DAGA LOPEZ
Ingeniero Geógrafo
DGPRVU



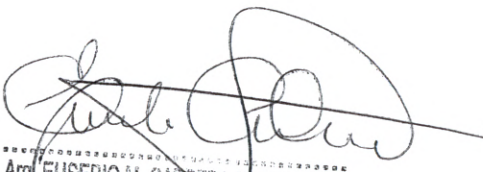
ABOG. VIRGINIA MEZA ZAMBRANO
Abogada
DGPRVU



ARQ. ESTHER MIRAVAL CORDANO
Arquitecta
DGPRVU

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



Arq. EUSEBIO M. CABNERA ECHEVARAY
Director
Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano
DGPRVU



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Vivienda y Urbanismo

Dirección General
de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 117-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

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

23 MAR. 2017

RECIBIDO

Hora: 11:55 Firma: [Firma]

A : CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión Técnica Legal sobre Proyecto de Ley N°948-2016-CR que modifica la Ley N°29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana

REFERENCIA : Oficio N°710-2016-20177CVC-CR
(HT N° 0026374-2017-E)

FECHA : Lima, 23 MAR. 2017

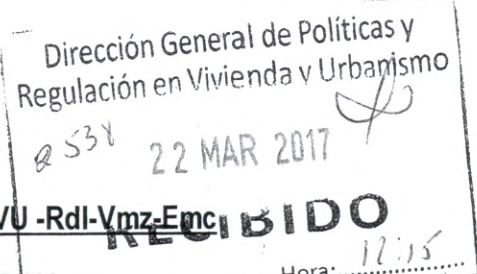
Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, para dar Opinión Técnico Legal sobre el Proyecto de Ley N°948-2016-CR que modifica la Ley N°29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana.

Al respecto, debo informarle que luego de evaluar la viabilidad del Proyecto, esta Dirección ha concluido que éste no resulta ni técnica ni legalmente viable. Esta conclusión se sustenta en los siguientes argumentos: (i) las modificaciones propuestas no cuentan con el suficiente sustento técnico-jurídico; (ii) se encuentran omisiones de carácter técnico y de competencias, y; (iii) se adolece de un análisis exhaustivo del costo-beneficio de la norma.

Se adjunta al presente el Informe Técnico Legal N°034-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-Rdl-Vmz-Emc, que hago mío al encontrarlo conforme.

Atentamente,

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



INFORME TÉCNICO LEGAL N°034-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU -Rdl-Vmz-Enc

A : Arq. EUSEBIO CABRERA ECHEGARAY
Director de Urbanismo y Desarrollo Urbano

ASUNTO : Opinión Técnica Legal sobre Proyecto de Ley N°948-2016-CR que modifica la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana

REFERENCIA : a) Oficio N°710-2016-20177CVC-CR
(HT N° 0026374-2017-E)

FECHA : 15 de marzo de 2017

Por medio del presente le alcanzamos para su consideración el Informe Técnico Legal referido al Proyecto de Ley N° 948-2016-CR que modifica la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana

Al respecto debemos informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio N°710-2016-2017 CVC-CR, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción, remite el Proyecto de Ley N°948-2016-CR que propone modificar la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana, para solicitar la opinión institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

II. BASE LEGAL

- Ley N°30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con fines de Renovación Urbana.
- Decreto Supremo N°010-2014-VIVIENDA, 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°011-2010-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con fines de Renovación Urbana.

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY N°197-2016-CR

1. El Proyecto de Ley N° 948-2016-CR que propone modificar la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana 197/2016-CR consta de dos artículos, el primero modificatorio de los artículo 7 y 11 de la Ley N°29415, y el segundo adiciona los artículo 7 A y 7 B, además cuenta con una única disposición complementaria final sobre su reglamentación, y tres disposiciones complementarias transitorias y una disposición transitoria derogatoria, de acuerdo a la siguiente estructura de su texto:
 - Artículo 1 Modificación del artículo 3 y 11 de la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana
 - Artículo 2 Adiciona los artículos 7-A y 7-B de la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana
 - Disposición Complementaria Final Única.- Reglamento de la Ley
 - Disposiciones Complementarias Transitorias
Primera Regulación de los instrumentos normativos
Segunda: Plazo para identificación e inscripción de las Áreas de tratamiento
Tercera: Priorización de la fiscalización de predios tugurizados
 - Disposición Transitoria Derogatoria Única.- Derogación
2. El artículo 1 referido a la modificación de la Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana en primer término el artículo 3 sobre los fines de la ley numeral 1 al que se adiciona una justificante como el que pretende denominarse derecho de posesión, por lo que el texto completo propuesto del numeral 1 sería el siguiente:

*"La superación de las condiciones de vida de los habitantes de viviendas tugurizadas, **en razón a su derecho de posesión**, realizándose para tal efecto las acciones necesarias para mantener, mejorar y modernizar las viviendas existentes de acuerdos con las necesidades de los residentes (...)"*

Al respecto cabe precisar que la posesión tiene algunos atributos de la propiedad como es el caso del uso y del disfrute del bien, pero no tiene el derecho de disposición del bien y por tanto tampoco puede reivindicarlo.

De acuerdo al Código Civil en su artículo 896 *"La posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad"*.

Además existe jurisprudencia al respecto como la siguiente:

"La posesión, al ser uno de los elementos que integran la propiedad, sin embargo no pertenece al núcleo duro o contenido esencial de dicho derecho, careciendo por tanto de protección en sede constitucional, limitándose su reconocimiento y eventual tutela a los supuestos y mecanismos que la ley establece, a través de los procesos ordinarios."

(Piura - Expediente N° 03187-2008-PA-TC-)

En este sentido no es aplicable utilizar el término "derecho de posesión" porque la posesión constituye un ejercicio de hecho y cuya tutela y eventual reconocimiento es a través de procesos ordinarios, no tiene un reconocimiento ni protección con

rango constitucional. Utilizar el término derecho de posesión dentro de la temática puede inducir a error porque se trata de un derecho real autónomo, (que es una clasificación de una especialidad del Derecho como disciplina) que nace por la sola conducta que despliega una persona respecto a una cosa, sin importar si tiene derecho o no sobre ella.

En segundo término se modifica el artículo 11 en el cuarto párrafo eliminándose la figura de la compensación en favor de los propietarios, y se añade una frase otorgándole la posibilidad al propietario de acudir a la vía judicial en caso acredite un daño y/o perjuicio quedando el texto de la siguiente manera:

*"El titular de la propiedad a que se refiere el presente capítulo puede acudir al arbitraje dentro del plazo máximo de veinte (20) días hábiles para cuestionar el peritaje. En caso de que no acuda al arbitraje, se entiende que ha aceptado el peritaje técnico **El propietario puede acudir a la vía judicial en caso acredite algún daño y/o perjuicio**".*

De la revisión de la exposición de motivos, no se encuentra una justificante relevante para eliminación de la compensación, sin embargo cabe acotar que la indemnización justipreciada esta prevista en caso de expropiación por fines de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, la que incluye la compensación por el eventual perjuicio; se entiende que la figura de la compensación tuvo su razón de ser en evitar se declare inconstitucional la ley, y estar amparada dentro del marco constitucional, y esto se condice con la propuesta de incluir la posibilidad de acudir a la vía judicial en caso de daño y perjuicio, pero en algún sentido, esta inclusión hace perder el espíritu de la ley, que es desjudicializar la temática, es por ello que se propuso el abandono administrativo y la prescripción administrativa para facilitar el saneamiento físico y legal de los predios tugurizados.

Constitución Política del Perú

"Artículo 70.- El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio".

3. El artículo 2 referido a la adición del artículo 7 A y 7 B se considera lo siguiente:
 - 3.1. Respecto al artículo 7 A se propuso la inscripción de la resolución que constituye el área de tratamiento en el rubro de cargas y gravámenes del Registro de Predios de la localidad donde se ubica el predio.
 - 3.2. En cuanto al artículo 7 B se establece que como consecuencia de la inscripción de la carga registral de la declaración de área de tratamiento como una especie de carga técnica para que los actos de disposición y administración que se realicen sobre el inmueble no se sustraigan de los efectos de los proceso de renovación urbana.
4. La Única Disposición Complementaria Transitoria, está referida a la Reglamentación por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el plazo de sesenta (60) días contados a partir del día siguiente de su publicación.

5. La primera disposición complementaria transitoria tiene por finalidad la adecuación normativa a nivel de ordenanzas de las municipalidades distritales y provinciales para la implementación de lo dispuesto en la presente propuesta de ley.
6. La segunda disposición complementaria transitoria mediante la cual se obliga a las municipalidades distritales a identificar de oficio y a pedido de parte las áreas de tratamiento e inscribirlas como carga registral en ciento veinte (120) días, contados a partir de la publicación del Reglamento de la propuesta de ley.
Al respecto opinamos que se ha obviado un tema esencial que en caso de Centros Históricos corresponde a la Municipalidad Provincial por ser Cercado a quien corresponde determinar el área de tratamiento, muchas áreas con predios tugurizados se encuentra en los centros históricos; en consecuencia debería complementarse esta obligatoriedad considerando a las Municipalidades Provinciales en los casos descritos.
7. La tercera disposición complementaria transitoria establece la priorización de la fiscalización de los predios tugurizados, por parte de las municipalidades distritales en un plazo de ciento veinte (120) días, con posterioridad a la entrada en vigencia del Reglamento y la ejecución de las recomendaciones producto de las acciones de fiscalización se deberán ejecutar en un plazo no mayor de treinta (30) días de emitido el informe de fiscalización.
Al respecto consideramos que en esta disposición se ha obviado a las Municipalidades Provinciales que tienen en su jurisdicción los Centros Históricos, y por otro lado estas disposiciones son propias de la parte sustantiva del cuerpo normativo y no en disposiciones de carácter transitorio.
8. La disposición transitoria derogatoria está referida a la derogación del artículo 13 de la Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana que regulaba la compensación a los propietarios producto de la declaración de abandono, se entiende como consecuencia de la modificación del artículo 11 de la citada Ley.
9. En cuanto a la adecuación del proyecto a la Ley N° 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento:
 - 9.1 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.
 - 9.2 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.
 - 9.3 Respecto de la revisión de su exposición de motivos, que es la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta legal, se ha evidenciado que la misma no contiene la suficiente motivación jurídica y técnica que ampare la iniciativa normativa,
 - 9.4 En cuanto al análisis costo beneficio, no se ha analizado comparativamente desde el punto de vista cuantitativo, los beneficios y costos de los efectos de la inserción

24

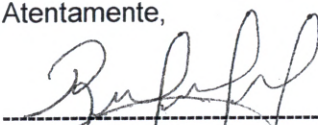
de la norma legal en nuestro entramado normativo; se aprecia en el análisis costo beneficio vertido en el proyecto de ley, que solo se circunscribe a señalar que no se genera los costos adicionales al Estado y que se generan beneficios a los poseionarios de los predios tugurizados

9.5 La inserción del presente Proyecto de Ley, tendría como impacto en la legislación nacional el cambio normativo en las ordenanzas municipales

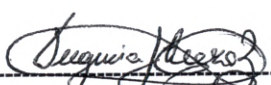
III. CONCLUSIÓN

Por los argumentos vertidos en la parte analítica del presente informe, el Proyecto de Ley N°948-2016-CR que propone modificar la Ley N°29415 Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana, concluimos que resulta técnica y legalmente inviable

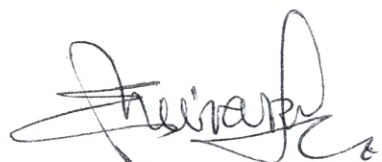
Atentamente,



ING. RUBEN DAGA LOPEZ
Ingeniero Geógrafo
DGPRVU



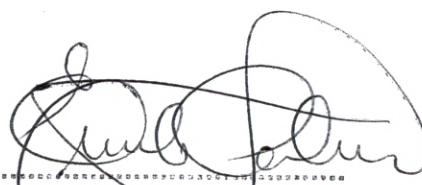
ABOG. VIRGINIA MEZA ZAMBRANO
Abogada
DGPRVU



ARQ. ESTHER MIRAVAL CORDANO
Arquitecta
DGPRVU

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



Arq. EUSEBIO M. CABRERA ECHEGARAY
Director
Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano
DGPRVU