



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

66553

San Isidro, 06 JUN. 2018

OFICIO N° 308 -2018-VIVIENDA/DM

Señor Congresista

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.



Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1797/2017-CR "Ley de Uso y Gestión del Suelo Urbano"

Referencia : Oficio P.O. N° 190-2017-2018/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° 1797/2017-CR "Ley de Uso y Gestión del Suelo Urbano".

Al respecto, adjunto al presente para su conocimiento y fines el Informe N° 1669-2017-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,

.....
JAVIER PIQUÉ DEL POZO
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

Reg. 1598



INFORME N° 1009-2017-VIVIENDA/OGAJ

- A :** MANUEL PABLO FERNANDINI CAPURRO
Jefe de Gabinete de Asesores
- C.c. :** JORGE ERNESTO ARÉVALO SÁNCHEZ
Viceministro de Vivienda y Urbanismo
- Asunto :** Remite opinión legal sobre Proyecto de Ley N° 1797/2017-CR
"Ley de Uso y Gestión del Suelo Urbano"
- Ref. :** a) Oficio N° 197-2017-2018/CVC-CR
b) Oficio N° 0948-2017/SBN
c) Informe N° 058-2017/VIVIENDA/VMVU/PGSU
d) Informe N° 374-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
e) Oficio P.O. N° 190-2017-2018/CDGLMGE-CR
(HT. N° 00154495-2017 Externo)
(HT. N° 00152053-2017 Externo)
- Fecha :** San Isidro, 15 NOV. 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° 190-2017-2018/CDRGLMGE/CR de fecha 07.09.2017, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1797/2017-CR "Ley de Uso y Gestión del Suelo Urbano" (en adelante, **Proyecto de Ley**).
- 1.2. Con Informe N° 374-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 13.09.2017, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (en adelante, **DGPRVU**) haciendo suyo el contenido de la Ficha Técnica de fecha 08.09.2017, elaborada por la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano emite opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Con Informe N° 058-2017/VIVIENDA/VMVU/PGSU de fecha 22.09.2017 el Programa Generación de Suelo Urbano (en adelante, **PGSU**) remite el Informe N° 063-2017/VMVU/PGSU-APAJSE de fecha 15.09.2017, mediante el cual el Área de Planeamiento, Asesoramiento Jurídico, Seguimiento y Evaluación del PGSU, emite opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.4. Con Oficio N° 0948-2017/SBN de fecha 26.09.2017, la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales (en adelante, **SBN**) remite el Informe N° 00130-2017-SBN-DNR de fecha 21.09.2017, mediante el cual la Dirección de Normas y Registro de la SBN emite opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.5. Mediante Oficio N° 197-2017-2018/CVC-CR de fecha 25.10.2017, el Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento opinión sobre el Proyecto de Ley.



II. ANÁLISIS

SOBRE LA SITUACIÓN/ESTADO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1. Con fecha 21.08.2017 la Congresista de la República **MARISA GLAVE REMY**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República presentó el Proyecto de Ley.
- 2.2. Con fecha 28.08.2017 la Oficialía Mayor del Congreso de la República decreta que el Proyecto de Ley pase 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, para su estudio y dictamen correspondiente.

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.3. El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer los principios y reglas generales que rigen el uso, gestión y acceso del suelo urbano y de expansión urbana, y su relación sobre el territorio nacional, para que se articulen eficazmente, se promueva el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio, se propicie el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro, ambiente saludable y a la vivienda digna y adecuada.

SOBRE LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.4. La DGPRVU mediante Ficha Técnica de Opinión, al referirse al Análisis sobre el Proyecto Normativo en atención a su competencia, señala lo siguiente:

"(...)

▪ **Conclusión:**

(...) *Se considera que el Proyecto de Ley N° 1797/2017-CR, Ley de Uso y Gestión del Suelo Urbano, es viable con observaciones de fondo.*

(...)"

- 2.5. El PGSU mediante Informe N° 063-2017/MMVU/PGSU-APEJSE del Área de Planeamiento, Asesoramiento Jurídico, Seguimiento y Evaluación señala lo siguiente:

"(...)

III. Conclusión

Se opina favorablemente por el proyecto de Ley de "Uso y gestión de suelo urbano" siempre que se acojan las observaciones planteadas en el presente informe.

(...)"

- 2.6. La SBN mediante Informe N° 00130-2017-SBN-DNR de la Dirección de Normas y Registro, señala lo siguiente:

"(...)

4. CONCLUSIONES

(...)

4.2 *En relación a los aspectos vinculados al Sistema Nacional de Bienes Estatales el Proyecto resulta viable con las sugerencias y observaciones indicadas. (...)"*



OPINIÓN LEGAL

- 2.7. El Proyecto de Ley, propone establecer los principios y reglas generales que rigen el uso, gestión y acceso del suelo urbano y de expansión urbana, y su relación sobre el territorio nacional, para que se articulen eficazmente, se promueva el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio, se propicie el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro, ambiente saludable y a la vivienda digna y adecuada, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú. No obstante, es preciso recordar que en nuestra legislación existe normatividad especial al respecto, por lo cual consideramos que debería unificarse y consolidarse en un sólo texto normativo con fuerza de Ley, que contribuya al desarrollo sostenible y eficiente del uso del suelo, para beneficio de la población y el Estado.
- 2.8. En este sentido, considerando que el ordenamiento jurídico vigente ha regulado las reglas generales que rigen el uso, gestión y acceso del suelo urbano y de expansión urbana, y su relación sobre el territorio nacional en diversos dispositivos; corresponde efectuar las siguientes precisiones al Proyecto de Ley:
- 2.8.1. En relación, a la definición de **ciudad** propuesta en el artículo 5 del Proyecto de Ley, se recomienda considerar los términos **centro poblado, conglomerado urbano y conurbación** establecidos en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, así como el rango poblacional para la ciudad establecido en el Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, con la finalidad de concordar los términos.
- 2.8.2. Respecto a la definición del Coeficiente de Aprovechamiento Básico (CAB) propuesta en el artículo 5 del Proyecto de Ley, se recomienda conceptualizar la definición en función a las limitaciones al derecho de edificación prevista en nuestro marco normativo vigente y a los parámetros urbanísticos edificatorios del predio.
- 2.8.3. Respecto a la definición de **Suelo y clasificación del suelo**, que propone el artículo 9 del Proyecto de Ley, se debe considerar como suelo no urbanizable, aquellos suelos declarados como de "muy alto riesgo no mitigable" y "alto riesgo no mitigable" conforme lo define la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, su modificatoria Ley N° 30645 y su Reglamento; y, la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.
- 2.8.4. Respecto a los artículos 11, 12, 13 y 14, referidos a las implicancias del bien común en la propiedad del suelo, corresponde señalar que el régimen de propiedad inmueble se encuentra regulado en la Constitución Política del Perú (artículo 70 Inviolabilidad del derecho de propiedad); y, en el Código Civil (artículos 923, 925, 927, 954, 955, 957 y siguientes) que regulan los alcances de la propiedad, restricciones legales, reivindicación, extensión de la propiedad, régimen de la propiedad predial, y otras limitaciones a la propiedad, en este sentido, se recomienda concordar el Proyecto de Ley debería con la legislación existente.



- 2.8.5. Respecto al artículo 16 del Proyecto de Ley, referido al abandono de la propiedad se recomienda replantear el primer párrafo, por cuanto, conforme a lo previsto en el artículo 968 del Código Civil; el artículo 62 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales; el literal j) del artículo 35 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; y, el artículo 13 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, los **predios abandonados corresponden al Estado, cuya administración estará a cargo de la SBN o de los Gobiernos Regionales con facultades transferidas.**
- 2.8.6. Respecto al artículo 24, el cual propone como un mecanismo para la distribución equitativa de cargas y beneficios, a la Unidad de Gestión Urbanística - UGU, la cual actuará a partir de un proyecto urbanístico de habilitación urbana con construcción simultánea o sin construcción, reurbanización o de renovación urbana; sin embargo, este mecanismo ya se encuentra regulado en el numeral 115.2 del artículo 115 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, estableciendo que la finalidad de la UGU también puede ser el **Reajuste de Suelos**, en ese sentido, recomendamos que se incorpore el Reajuste de Suelos al Proyecto de Ley.
- 2.8.7. Respecto al Sub Capítulo IV (artículos 35 al 39) que propone como instrumentos que regulan el acceso al suelo, los siguientes: *i) Derecho Preferente del Estado de identificar y adquirir predios para la ejecución del infraestructura, equipamiento público, así como construcción de vivienda de interés social; ii) Declaración de zonas especiales de interés social; iii) Anuncio de Proyectos Públicos; iv) Desarrollo obligatorio y prioritario; y, v) Enajenación forzosa.* Al respecto, es preciso indicar que el artículo 70 de la Constitución Política del Perú **garantiza el derecho a la propiedad privada**, en este sentido es preciso indicar que la **Constitución Política del Perú vigente no establece la privación de la propiedad privada para fines sociales**, por consiguiente, en este extremo el Proyecto de Ley debe ser reformulado.

Adicionalmente, cabe mencionar que en nuestra legislación el Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la Ejecución de Obras de Infraestructura y modificatorias, regula la **transferencia voluntaria y transferencia forzosa de predios afectados por la ejecución de obras de infraestructura** previamente declaradas por ley expresa de necesidad pública e interés nacional, estableciendo los procedimientos y competencias para dichos fines.

- 2.8.8. Respecto al artículo 34 del Proyecto de Ley, el cual desarrolla la **Contribución Especial de Obras Públicas**, se recomienda su exclusión por cuanto la disposición contenida en el mismo, ya se encuentra normada en el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal.
- 2.8.9. Respecto al artículo 35 de Proyecto de Ley, referido a la adquisición de bienes por el Estado, mediante **adquisición preferente**, se recomienda reformular la propuesta, considerando lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú y los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo N° 1192 y modificatorias.



- 2.8.10. Respecto al artículo 40 del Proyecto de Ley, referido al Banco de Tierras, debería considerarse lo previsto en el artículo 23 de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, a fin de considerar a los terrenos eriazos de propiedad del Estado, privados o de comunidades de la costa, para generar el acceso al suelo de sectores de menores recursos económicos y concordar con lo dispuesto en el artículo 22 de citada ley, el cual establece que el inventario de terrenos estatales para fines de vivienda está a cargo de la SBN.
- 2.8.11. Asimismo, cabe indicar que la condición de imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio privado que propone el artículo 40 del Proyecto de Ley, **ya fue declarada por el artículo 2 de la Ley N° 29618**, Ley que Establece la Presunción de que el Estado es Poseedor de los Inmuebles de su Propiedad y Declara Imprescriptibles los Bienes Inmuebles de Dominio Privado Estatal, motivo por el cual se recomienda excluir la referida disposición del Proyecto de Ley.

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

- 2.9. El Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos, cumplen con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República y su Manual de Técnica Legislativa.

III. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 1797/2017-CR "Ley de Uso y Gestión del Suelo Urbano" presenta las siguientes observaciones:

- En relación, a la definición de **ciudad** propuesta en el artículo 5 del Proyecto de Ley, se recomienda considerar los términos **centro poblado, conglomerado urbano y conurbación** establecidos en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, así como el rango poblacional para la ciudad establecido en el Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, con la finalidad de concordar los términos.
- Respecto a la definición del Coeficiente de Aprovechamiento Básico (CAB) propuesta en el artículo 5 del Proyecto de Ley, se recomienda conceptualizar la definición en función a las limitaciones al derecho de edificación prevista en nuestro marco normativo vigente y a los parámetros urbanísticos edificatorios del predio.
- Respecto a la definición de **Suelo y clasificación del suelo**, que propone el artículo 9 del Proyecto de Ley, se debe considerar como suelo no urbanizable, aquellos suelos declarados como de "muy alto riesgo no mitigable" y "alto riesgo no mitigable" conforme lo define la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, su modificatoria Ley N° 30645 y su Reglamento; y, la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

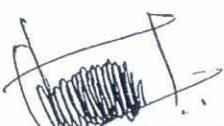


- Respecto al artículo 16 del Proyecto de Ley, referido al abandono de la propiedad se recomienda replantear el primer párrafo, por cuanto, conforme a lo previsto en el artículo 968 del Código Civil; el artículo 62 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales; el literal j) del artículo 35 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; y, el artículo 13 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, los **predios abandonados corresponden al Estado, cuya administración estará a cargo de la SBN o de los Gobiernos Regionales con facultades transferidas.**
- Respecto al artículo 34 del Proyecto de Ley, el cual desarrolla la **Contribución Especial de Obras Públicas**, se recomienda su exclusión por cuanto la disposición contenida en el mismo, ya se encuentra normada en el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal.
- Respecto al artículo 35 de Proyecto de Ley, referido a la adquisición de bienes por el Estado, mediante **adquisición preferente**, se recomienda reformular la propuesta, considerando lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú y los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura y modificatorias.
- Respecto al artículo 40 del Proyecto de Ley, referido al **Banco de Tierras**, debería considerarse lo previsto en el artículo 23 de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos a fin de considerar a los terrenos eriazos de propiedad del Estado, privados o de comunidades de la costa, para generar el acceso al suelo de sectores de menores recursos económicos y concordar con lo dispuesto en el artículo 22 de citada ley, el cual establece que el inventario de terrenos estatales para fines de vivienda está a cargo de la SBN.
- Asimismo, cabe indicar que la condición de imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio privado que propone el artículo 40 del Proyecto de Ley, **ya fue declarada por el artículo 2 de la Ley N° 29618**, Ley que Establece la Presunción de que el Estado es Poseedor de los Inmuebles de su Propiedad y Declara Imprescriptibles los Bienes Inmuebles de Dominio Privado Estatal, motivo por el cual se recomienda excluir la referida disposición del Proyecto de Ley.

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



Pedido del Congreso

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
SECRETARÍA GENERAL
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo
07 SET. 2017 2
N° 152053
Hora: 5:28 Por: [Signature]
RECIBIDO
SEDE SAN ISIDRO

Lima, 29 de agosto de 2017

OFICIO P.O. N° 190 -2017-2018/ 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 1797/2017-CR, Ley de Uso y Gestión del Suelo Urbano.

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,



GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GTZ/rmch.

MINISTERIO DE VIVIENDA,
CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA
07 SET. 2017
Firma: [Signature] Hora: 11:53
Recibido:

