

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción la Autógrafa observada por el Poder Ejecutivo de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”, de conformidad con lo establecido por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y por los artículos 77 y 79 del Reglamento del Congreso de la República, que está referida al Proyecto de Ley N°6230/2020-CR presentado a iniciativa del congresista Paul Gabriel García Oviedo del Grupo Parlamentario Acción Popular.

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su sesión ordinaria del 12 de mayo de 2021, después del análisis y debate pertinente, acordó por mayoría la aprobación del presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Oyola Rodríguez, Paul García Oviedo, Mario Javier Quispe Suárez, Gilmer Trujillo Zegarra y Yessica Apaza Quispe.

Se abstuvieron los congresistas Luz Milagros Cayguaray Gambini y Daniel Oseda Yucra.

Presentaron licencia los congresistas Rolando Rubén Ruíz Pinedo, Eduardo Geovanni Acate Coronel y Angélica María Palomino Saavedra.

I. SITUACIÓN PROCESAL

A. Estado procesal de la Autógrafa Observada

Con Oficio N°231-2020-PR del 20 de abril de 2020, el señor Francisco Rafael Sagasti Hochhausler, Presidente de la República, y la señora Violeta Bermúdez Valdivia, Presidenta del Consejo de Ministros, remiten a la señora Mirtha Vásquez Chiquilín, Presidenta del Congreso de la República, siete observaciones a la Autógrafa de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”.

El 20 de abril de 2021 la autógrafa observada pasa a la Comisión de Vivienda y Construcción, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”

El 21 de abril de 2021 la autógrafa observada ingresa a la Comisión de Vivienda y Construcción para su estudio correspondiente.

B. Antecedentes legislativos

En la vigésima segunda sesión ordinaria de la Comisión de Vivienda y Construcción, realizada el 25 de noviembre de 2020, se aprobó por mayoría con 8 votos a favor y 3 abstenciones, el dictamen recaído en el proyecto de ley 6230/2020-CR.

El 11 de marzo de 2021 se debatió y aprobó un texto sustitutorio en la Comisión Permanente, aprobándose en primera votación. En esa misma fecha se aprobó la dispensa de la segunda votación por Acuerdo del pleno virtual.

El 29 de marzo de 2021 el Congreso de la República remite la Autógrafa al Despacho Presidencial, teniendo como fecha de vencimiento el 21 de abril de 2021.

II. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA OBSERVADA

Con Oficio N°231-2021-PR del 20 de abril de 2021, el Poder Ejecutivo remite a la Presidenta del Congreso de la República, siete observaciones a la Autógrafa de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”, señalando lo siguiente:

1. En relación a la ejecución de la habilitación urbana, la Ley N°29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, permite a las entidades competentes gestionar la habilitación urbana en los predios correspondientes a las asociaciones y/o programas de Vivienda del Ex Fundo Oquendo, distrito Callao, Provincia Constitucional del Callao.

En efecto, uno de los procedimientos que regula la referida Ley es el relacionado a la habilitación urbana de oficio de conformidad a lo establecido en el artículo 24, cuyo texto dispone que: *“las municipalidades distritales y las provinciales o la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito del Cercado, declaran la habilitación urbana de oficio de los predios registra/mente calificados como rústicos ubicados en zonas urbanas consolidadas, que cuentan con edificaciones y servicios públicos domiciliarios, otorgándoles la correspondiente calificación de urbano de conformidad con su realidad local, y dispone la inscripción registra/ del cambio de uso de suelo rústico a urbano. Estas habilitaciones no se encuentran sujetas a los aportes de la habilitación urbana.*

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafo observada de la "Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao"

(...)."

De otro lado, en cuanto al saneamiento físico legal de los predios correspondientes a las asociaciones o programas de vivienda del ex – fundo Oquendo , en el distrito del Callao, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI manifiesta que mediante Oficio N° 290-2016 -MPC-GG-AH , de fecha 07.09.2016, la Municipalidad Provincial del Callao, comunicó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que se encontraba ejecutando labores de formalización en su jurisdicción, por lo que solicitó que se tome en cuenta el trabajo que viene realizando a efecto que COFOPRI no interfiera en su jurisdicción; por tal motivo, a la fecha COFOPRI no viene ejecutando labores de formalización en la jurisdicción del Callao, ya que la Municipalidad Provincial del Callao ha asumido plena competencia.

Sobre este punto, si bien COFOPRI tiene la función de ejecutar el saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos ubicados en posesiones informales durante la vigencia del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos; no obstante, las Municipalidades Provinciales, de acuerdo a su Ley Orgánica, tienen como función exclusiva el "reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos"; por lo que esta labor, se realiza de manera coordinada entre ambas instituciones, comunicando las jurisdicciones donde realizarán las labores de saneamiento a efectos de no generar interferencia o superposiciones en las labores que se vienen realizando.

En consecuencia, existiendo en el marco jurídico vigente, una Ley que posibilita que las entidades competentes implementen el procedimiento de Habilitación Urbana, sobre los predios que corresponden a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex Fundo Oquendo, distrito Callao, Provincia Constitucional del Callao; y que la Municipalidad Provincial del Callao ha comunicado que viene ejecutando labores de formalización en su jurisdicción, no resulta necesaria el establecimiento de la regulación propuesta en el artículo 1 de la Autógrafa de Ley.

2. Por otro lado, el artículo 4 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución Política del Perú, establece que los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. De igual manera, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los responsables de promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral sostenible de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados en armonía con las políticas y planes nacionales.

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”

En esa misma línea, según la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica.

Asimismo, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución

Luego de ello, en el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, para lo cual se desarrolla la fase de Formulación y Evaluación, como requisito previo a la fase de Ejecución. Después de contar con la declaración de viabilidad en el caso de los proyectos de inversión y de la aprobación en el caso de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR), las inversiones ingresan a la fase de Ejecución del Ciclo de Inversión, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones.

En ese sentido, una vez culminada la ejecución física de las inversiones y habiéndose efectuado la recepción de los activos de acuerdo a la normativa de la materia, la Unidad Ejecutora de Inversiones realiza la entrega física de las mismas a la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios en la fase de Funcionamiento.

Dicha fase de Funcionamiento comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta fase las inversiones pueden ser objeto de evaluaciones ex post, así como la rendición de cuentas. La operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de las inversiones, así como la provisión de los servicios implementados con dichas inversiones, con base en las estimaciones realizadas en la fase de Formulación y Evaluación, se encuentra a cargo de la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios. En ese sentido, es competencia de las entidades titulares determinar las acciones para el Funcionamiento de los activos generados con la inversión.

3. Ahora bien, con relación a la propuesta contenida en el artículo 3,

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”

respecto a que la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de cada sector, del gobierno regional del Callao o de los gobiernos locales, según corresponda, dentro de la elaboración y actualización de la cartera de inversiones de su Programación Multianual de Inversiones (PMI) prioriza los proyectos de inversión pública a fin de consolidar, ejecutar y hacer efectivos los proyectos de habilitaciones urbanas y el saneamiento físico-legal de los predios de las asociaciones o programas de vivienda del citado ex fundo Oquendo, señalamos que las Inversiones comprenden a los proyectos de inversión y a las IOARR. No comprenden gastos de operación y mantenimiento. A su vez, los proyectos de inversión se definen como intervenciones temporales que se financian, total o parcialmente, con recursos públicos, destinadas a la formación de capital físico, humano, institucional, intelectual y/o natural, que tenga como propósito crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/o servicios.

El literal d (Condiciones previas a la Ejecución) del numeral 2.5.1 (Fase de Ejecución) de la Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión, aprobada por la Resolución Directoral N° 004-2019 -EF/63.01, señala las condiciones previas a la Ejecución del proyecto de inversión, para lo cual se debe tener en cuenta los aspectos técnicos y regulatorios relacionados al proyecto de inversión. Por ejemplo, la obtención de las aprobaciones y las autorizaciones necesarias para la ejecución, la entrega del terreno o el saneamiento físico legal de la propiedad, la licencia de construcción, el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) y la certificación ambiental (de acuerdo al SEIA) cuando corresponda, entre otros.

En la misma línea, el numeral 24.9 del párrafo 24 de la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, señala que durante la fase de Formulación y Evaluación del proyecto de inversión, la Unidad Formuladora verifica que se cuente con el saneamiento físico legal, los arreglos institucionales o la disponibilidad física del predio o terreno, según corresponda, a efectos de garantizar su ejecución; salvo que, por la tipología del proyecto de inversión, dichos aspectos correspondan ser verificados en la fase de Ejecución. Así mismo, en el párrafo 32.1 del artículo 32 de la citada Directiva, se señala que la Unidad Ejecutora de Inversiones antes del inicio de la elaboración del expediente técnico o documento equivalente debe verificar que se cuente con el saneamiento físico legal, los arreglos institucionales o la disponibilidad física del predio o terreno, según corresponda, para garantizar la ejecución de la inversión y prestación de servicios durante la operación de los activos generados con la ejecución de la misma; salvo que, por el tipo de inversión, dichos aspectos se desarrollen durante la elaboración del expediente técnico o documento equivalente o en la ejecución física.

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la "Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao"

Por tanto, las habilitaciones urbanas y los procesos y acciones asociadas al saneamiento físico legal no constituyen inversiones en el marco de las disposiciones establecidas en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. En ese sentido, no corresponde que las habilitaciones urbanas y dichos procesos y acciones sean programadas en el PMI conforme a la propuesta planteada, toda vez que no se constituyen en una inversión en sí misma.

4. Asimismo, tal como se mencionó en los párrafos anteriores, se precisa que la priorización de inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones sigue una lógica de cierre de brechas de infraestructura o de accesos a servicios, para lo cual los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinan las brechas de infraestructura o de acceso a servicios, definen los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas de producto específicas e indicadores de resultado, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica. En ese sentido, no corresponde que por mandato legal se prioricen proyectos de inversión específicos.
5. Por otra parte, considerando que la Autógrafa de Ley contiene una propuesta meramente declarativa, resulta necesario señalar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, acerca de los efectos de las normas de declaración de necesidad pública e interés nacional, precisó que "la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos".
6. Sin perjuicio de lo antes señalado, y desde el ámbito estrictamente presupuestal, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley N°6230-2020-2021-CR, que la generó, no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el Año Fiscal 2021, que asegure su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, no incluye una evaluación costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, vulnerando de esta manera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.

En consecuencia, la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la "Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao"

artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma supondría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 y demandarían recursos adicionales del Tesoro Público.

7. Finalmente, cabe precisar que siendo la Autógrafa de Ley una iniciativa congresal, es pertinente tener en cuenta lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)". Por tanto, la Autógrafa de Ley contraviene lo regulado por el citado artículo constitucional.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú; artículos 3, 55, 195 numeral 8 y Cuarta Disposición Final y Transitoria.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N°26366, Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos.
- Ley N°26912, Ley de promoción del acceso de la población a la propiedad privada de vivienda y fomento del ahorro, mediante mecanismos de financiamiento con participación del sector privado y sus modificatorias.
- Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, Capítulo 11. Competencias Municipales. "Artículo 43º: Competencias compartidas: h) Vivienda y renovación urbana".
- Ley N°27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional y sus modificatorias.
- Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículos 29-A y 58.
- Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, artículos 79 y 161.
- Ley N°28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y sus modificatorias.
- Ley N°28579, Ley de conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA a Fondo MIVIVIENDA S.A., y sus modificatorias.
- Ley N°28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. Art. 17
- Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes estatales, artículo 12.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículos 4º y 5º.
- Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley N°30305, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y alcaldes, respecto del artículo 194 que establece que las municipalidades provinciales y distritales son

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la "Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao"

órganos de Gobierno Local que gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

- Decreto Legislativo N° 1226, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional y que dicta medidas complementarias para el acceso a la vivienda de la población vulnerable.
- Decreto Legislativo N°1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Decreto Supremo N° 024-2005-VIVIENDA, Dictan disposiciones para la conversión del Fondo MIVIVIENDA a una sociedad anónima denominada Fondo MIVIVIENDA S.A., dispuesta en la Ley N° 28579.
- Decreto Supremo N° 005-2013-MC, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.
- Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.
- Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR Observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso.

IV. ANÁLISIS DE LA AUTÓGRAFA OBSERVADA

A. Análisis técnico

Comparativo de los artículos de la autógrafa observada

Contenido de la autógrafa observada	Observaciones
<p>Artículo 1. Declaración de utilidad y necesidad públicas Declárase de utilidad y necesidad públicas la habilitación urbana y el saneamiento físico-legal de los predios correspondientes a las asociaciones o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, localizados en el distrito de Ventanilla, de la Provincia Constitucional del Callao, que carecen o están pendientes de licencia o saneamiento, con el objeto de viabilizar su regulación jurídica, garantizando la calidad de vida y la seguridad jurídica pública y privada.</p>	<p>Que dicho procedimiento ya estaría regulado en la Ley N° 29090, artículo 24, habilitación urbana de oficio. Así mismo mediante Oficio N°290-2016-MPC-GG-AH, de fecha 07.09.2016, la Municipalidad Provincial del Callao, comunicó al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento que se encontraba ejecutando labores de formalización en su jurisdicción, por lo que solicitó que se tome en cuenta el trabajo que se viene realizando a efecto de que COFOPRI no interfiera en su jurisdicción.</p>
<p>Artículo 2. Acciones para ejecutar las habilitaciones urbanas y el saneamiento físico-legal Las entidades de la administración pública, el Gobierno Nacional, el Gobierno Regional del Callao y los gobiernos locales que correspondan, disponen las acciones que resulten convenientes para viabilizar y ejecutar las habilitaciones urbanas y el</p>	<p>Las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución. Luego de ello, en el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, para lo</p>

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”

<p>saneamiento físico-legal de los predios de las asociaciones o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, en el distrito de Callao, de la Provincia Constitucional del Callao</p>	<p>cual se desarrolla la fase de Formulación y Evaluación, como requisito previo a la fase de Ejecución.</p>
<p>Artículo 3. Priorización de Proyecto de Inversión Pública. La Oficina de Programa Multianual de Inversiones (OPMI) de cada sector, el Gobierno Regional del Callao o los gobiernos locales, según corresponda dentro de la elaboración y actualización de la cartera de inversiones de su Programa Multianual de Inversiones (PMI) prioriza los proyectos de inversión pública a fin de consolidar, ejecutar y hacer efectiva los proyectos de habilitaciones urbanas y el saneamiento físico-legal de los predios de las asociaciones o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, en el distrito de Callao, de la Provincia Constitucional del Callao</p>	<p>La priorización de inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones sigue una lógica de cierre de brechas de infraestructura o de accesos a servicios, para lo cual los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinan las brechas de infraestructura o de acceso a servicios, definen los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas de producto específicas e indicadores de resultado, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica. En ese sentido, no corresponde que por mandato legal se prioricen proyectos de inversión específicos.</p>
<p>Artículo 4. Financiamiento Los gastos que irrogue lo dispuesto por esta ley se financian con cargo a los respectivos presupuestos institucionales de cada entidad pública, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público</p>	<p>La autógrafa observada, no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el Año Fiscal 2021, que asegure su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, no incluye una evaluación costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, vulnerando de esta manera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021</p>

Análisis de las observaciones

La observación 1 refiere que la ejecución de la Habilitación urbana ya estaría regulada en la Ley N° 29090, artículo 24, habilitación urbana de oficio. Así mismo mediante Oficio N°290-2016-MPC-GG-AH, de fecha 07.09.2016, la Municipalidad Provincial del Callao, comunicó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que se encontraba ejecutando labores de formalización en su jurisdicción, por lo que solicitó que se tome en cuenta el trabajo que se viene realizando a efecto de que COFOPRI no interfiera en su jurisdicción.

Con respecto a este punto el proyecto de ley expresa la voluntad del

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”

legislador de llevar adelante y priorizar la *habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, que se encuentra ubicado en el Distrito del Callao, en la Provincia Constitucional del Callao. Que, si bien es cierto, existe la Ley N° 29090 Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones*. Cabe señalar que es competencia municipal priorizar su atención, tal como lo establece la Ley N° 279725, Ley Orgánica de Municipalidades, que prescribe lo siguiente “*Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia*”. Empero *hasta la fecha no ha podido ser formalizado, presumiendo la falta de interés del gobierno local, lo que conlleva a priorizar la iniciativa legislativa*.

El presente Proyecto de Ley no modifica ninguna norma legal ni infralegal. Es una norma declarativa cuyo objetivo es que las autoridades correspondientes realicen los actos a su cargo, para lograr las titulaciones de predios necesarias en el Callao.

La observación 2 hace referencia a que, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los responsables de promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral sostenible de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados en armonía con las políticas y planes nacionales, en consecuencia: ***“las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución. Luego de ello, en el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, para lo cual se desarrolla la fase de Formulación y Evaluación, como requisito previo a la fase de Ejecución”***¹.

Debe tenerse en cuenta, que estamos ante un pedido que necesita ser atendido de manera prioritaria, en consecuencia, es preciso indicar que la utilidad de culminar con todo el procedimiento administrativo de habilitación urbana consiste en que *“Gracias a la habilitación urbana, un terreno adquiere la aptitud física y legal para recibir edificaciones. Mientras no exista habilitación urbana (en obras y como declaración legal de la autoridad), no se puede tramitar licencias de edificación y, por lo tanto, no se podrá construir”*.

Además, aquellos dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, se generan, en la mayoría de los casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe

¹La cursiva y negrita es nuestro.

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la "Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao"

cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos. Respecto al primer resultado, implica que, para la ejecución de las prestaciones estatales resulte necesario que se autorice una transferencia de partida presupuestal para el sector correspondiente; mientras que, con referencia al segundo resultado se procura mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual deviene en brindar un mayor bienestar a la sociedad.

Las observaciones 3 y 4 hacen referencia a la priorización de inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones sigue una lógica de cierre de brechas de infraestructura o de accesos a servicios, para lo cual los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Con respecto a estos puntos descritos, cabe señalar que las normas que declaran un proyecto o actividad bajo la categoría "interés nacional" y "necesidad pública" son empleadas en el ordenamiento jurídico para habilitar al Estado a tomar decisiones que incidan sobre determinados derechos fundamentales, así como a establecer obligaciones que el Estado deberá cumplir, por resultar de atención prioritaria a fin de beneficiar a la colectividad.

El efecto práctico de las declaraciones de "interés nacional" y "necesidad pública" en dispositivos normativos de rango legal, que no tienen por objeto alcanzar las habilitaciones establecidas en la Constitución, se dirigen a generar obligaciones para el Estado (en el caso de normas con rango de ley) o para un sector específico (en el caso de las decretos supremos u otras disposiciones de rango infra legal), ***cuyo propósito es atender el interés general, para lo cual se podrá necesitar de transferencias o ajustes presupuestales.***

Con la finalidad de mantener concordancia con el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones que sigue una lógica de cierre de brechas de infraestructura o de accesos a servicios se cambia el texto del artículo 3 en los siguientes términos:

Texto original de la Ley:

Artículo 3. Priorización de proyecto de inversión pública

La Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de cada sector, el Gobierno Regional del Callao o los gobiernos locales, según corresponda dentro de la elaboración y actualización de la cartera de inversiones de su Programa Multianual de Inversiones (PMI) **prioriza los proyectos de inversión pública** a fin de consolidar, ejecutar y hacer efectivos los proyectos de habilitaciones urbanas y el saneamiento físico-legal de los predios de las asociaciones o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, en el distrito de Callao, de la Provincia Constitucional del Callao.

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la "Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao"

Nuevo texto del dictamen por insistencia

Artículo 3. Priorización de proyecto de inversión pública

La Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de cada sector, el Gobierno Regional del Callao o los gobiernos locales, según corresponda dentro de la elaboración y actualización de la cartera de inversiones de su Programa Multianual de Inversiones (PMI) **dispone las acciones necesarias** a fin de consolidar, ejecutar y hacer efectivos los proyectos de habilitaciones urbanas y el saneamiento físico-legal de los predios de las asociaciones o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, en el distrito de Callao, de la Provincia Constitucional del Callao.

La observación 5 considera que la Autógrafa de Ley contiene una propuesta meramente declarativa, tomando en cuenta lo vertido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que precisa "la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos".

Con respecto a este punto cabe precisar, que el efecto legal y práctico de las leyes declarativas de interés nacional o necesidad pública fueron señalados en el Informe N°036-2014-JUS/DNAJ, del 10 de abril de 2013, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, concluyó que solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda .

En ese contexto, las normas "declarativas" tienen una particularidad esencial: si bien requieren de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público que justificaron su aprobación, estas normas sí generan algunos efectos inmediatos; estas normas no sólo activan una red de procedimientos posteriores, **sino que constituyen mandatos al Poder Ejecutivo, para que este priorice la ejecución de una determinada obra o infraestructura, ante la imposibilidad del legislador de proponer alguna iniciativa de gasto en la ejecución del presupuesto.**

Las observaciones 6 y 7 se formulan en virtud de no contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el Año Fiscal 2021, que asegure su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Adicionalmente concluye precisando que, al tratarse de una iniciativa congresal, el Legislativo no tiene capacidad de gasto.

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafo observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”

Con respecto a los citados numerales, es menester precisar que, la ley por sí misma no genera gasto al Estado por tratarse de una ley declarativa. El Legislativo al estar facultado para direccionar la política del Estado, busca la atención del Ejecutivo, Gobierno Regional o Gobierno Local, para que determinado proyecto sea priorizado y ejecutado después de ser incluido en el ejercicio presupuestal del año fiscal siguiente. Consecuentemente muchas veces estas leyes que incluyen la realización de obras de infraestructura son ejecutadas al ser incluidas en el Presupuesto General de la República por coincidir con instrumentos como la Agenda Legislativa del Congreso y las priorizaciones contenidas en los planes sectoriales del Poder Ejecutivo o en los planes de desarrollo regional o local respectivo.

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

La autógrafo observada al tratarse de una ley declarativa, no contraviene ninguna disposición de orden constitucional; al contrario, busca cautelar lo establecido en el artículo 70 de la *Constitución Política que señala que “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” (...)*. La base del Derecho Urbanístico se encuentra en la norma constitucional citada, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21), así como en el derecho a una vivienda adecuada, contenido en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

Esta norma identifica e individualiza la acción del Estado, reforzando lo dispuesto en Ley N° 29090, es preciso señalar que la dicha Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, tiene por objeto regular los procedimientos administrativos para la independización de predios rústicos, subdivisión de lotes, obtención de licencias de Habilitación Urbana, así como de fiscalizar en la ejecución de los respectivos proyectos y la recepción de obras de una Habilitación Urbana.

Asimismo, busca impulsar el acceso a una vivienda adecuada, es determinante para el bienestar y las posibilidades de desarrollo de las familias, puesto que influye directamente sobre la calidad de vida de las personas, entendiéndose a ésta como la satisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, acceso a servicios básicos, etc.). Una vivienda adecuada en una urbanización de acuerdo a los estándares actuales, disminuye el riesgo de enfermedades, contribuye a mejorar los niveles de educación de los miembros de la familia y proporciona seguridad y bienestar. Asimismo, cabe señalar que la construcción de viviendas supone un cambio en el medio ambiente, siempre y cuando se efectúe en el contexto de planes urbanos. Por todos estos factores, el acceso a una vivienda adecuada y las características de la misma son aspectos centrales al evaluar la calidad de vida de las personas y el desarrollo nacional

Esta iniciativa es concordante con la Política de Estado N° 21 del Acuerdo Nacional: Desarrollo en infraestructura y vivienda que señala:

“Nos comprometemos a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafo observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”

de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado. El Estado, en sus niveles nacional, regional y local, será el facilitador y regulador de estas actividades y fomentará la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según el caso, al sector privado. Con el objetivo de desarrollar la infraestructura del país”.

Además, la fórmula legal de este dictamen armoniza con la legislación vigente y con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional siguientes:

21. Desarrollo en Infraestructura y Vivienda. El Estado: b) otorgará un tratamiento especial a las obras de servicio social, con especial énfasis en la infraestructura de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje.

24. Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente. El Estado: a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de atención de trámites así como de provisión y prestación de servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantice a la población.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que el procedimiento de Habilitaciones urbanas es distinto a los predios sometidos a saneamiento y si bien cumplen con la misma finalidad, según el Derecho urbanístico, resulta que el trámite de Habilitaciones urbanas recaen mayormente sobre el propietario del predio; sin embargo, los predios que ingresan al saneamiento físico-legal, solo pueden ser asumidos por el ente formalizador, es decir la Municipalidad Provincial o el Cofopri, en caso se haya suscrito convenio para tales fines.

C. Análisis costo beneficio

1. Costos

La ley por sí misma no genera gasto al Estado por tratarse de una ley declarativa, lo que sí debería ocasionar es que se ponga en agenda pública la materia que se legisla y en consecuencia se priorice su ejecución. A partir de allí deben iniciarse gestiones administrativas y posteriormente asignaciones presupuestales, que no demanden recursos adicionales al tesoro público.

2. Beneficios

Con la aprobación de esta ley se espera otorgar el acceso a la vivienda digna a los pobladores del ex fundo Oquendo, que necesitan regularizar su situación legal y poder obtener la habilitación urbana y el saneamiento físico-legal de los predios, lo cual les permitirá contar con vías de acceso, pistas, veredas, proyectos públicos y privados, entre otros.

Todo ello contribuirá a mejorar las condiciones de vida de estas familias

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”

y en consecuencia a proporcionar mejores condiciones para que las nuevas generaciones puedan desarrollar un plan de vida, generando un círculo virtuoso en esa población.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 79 del Reglamento del Congreso y el Acuerdo N°080-2003-2004/CONSEJO-CR Observaciones formuladas por el Presidente de la República a la autógrafa de ley aprobada por el Congreso, la Comisión de Vivienda y Construcción recomienda la APROBACIÓN por insistencia de la “Ley que declara de utilidad y necesidad públicas la habilitación urbana y el saneamiento físico-legal de los predios correspondientes a las asociaciones o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, distrito de Ventanilla, Provincia Constitucional Callao”, con el siguiente texto:

**“LEY QUE DECLARA DE UTILIDAD Y NECESIDAD PÚBLICAS LA
HABILITACIÓN URBANA Y EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS
PREDIOS CORRESPONDIENTES A LAS ASOCIACIONES O
PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL EX FUNDO OQUENDO, DISTRITO DE
VENTANILLA, PROVINCIA CONSTITUCIONAL CALLAO”**

Artículo 1. Declaración de utilidad y necesidad públicas

Declárase de utilidad y necesidad públicas la habilitación urbana y el saneamiento físico-legal de los predios correspondientes a las asociaciones o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, localizados en el distrito de Ventanilla, de la Provincia Constitucional del Callao, que carecen o están pendientes de licencia o saneamiento, con el objeto de viabilizar su regulación jurídica, garantizando la calidad de vida y la seguridad jurídica pública y privada.

Artículo 2. Acciones para ejecutar las habilitaciones urbanas y el saneamiento físico-legal

Las entidades de la administración pública, el Gobierno Nacional, el Gobierno Regional del Callao y los gobiernos locales que correspondan, disponen las acciones que resulten convenientes para viabilizar y ejecutar las habilitaciones urbanas y el saneamiento físico-legal de los predios de las asociaciones o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, en el distrito de Callao, de la Provincia Constitucional del Callao.

Artículo 3. Priorización de proyecto de inversión pública

La Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de cada sector, el Gobierno Regional del Callao o los gobiernos locales, según corresponda dentro de la elaboración y actualización de la cartera de inversiones de su Programa Multianual de Inversiones (PMI) dispone las acciones necesarias a fin de consolidar, ejecutar y hacer efectivos los

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”

proyectos de habilitaciones urbanas y el saneamiento físico-legal de los predios de las asociaciones o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, en el distrito de Callao, de la Provincia Constitucional del Callao.

Artículo 4. Financiamiento

Los gastos que irrogue lo dispuesto por esta ley se financian con cargo a los respectivos presupuestos institucionales de cada entidad pública, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Deróganse o déjense sin efecto, según corresponda, las normas legales que se opongan a la presente ley.

Salvo mejor parecer
Dase cuenta
Sala de la Comisión
Lima, 12 de mayo de 2021.



Período de Sesiones 2020-2021

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de la “Ley que propone declarar de utilidad y necesidad pública la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los predios correspondiente a las asociaciones y/o programas de vivienda del ex fundo Oquendo, Distrito Callao, Provincia Constitucional Callao”