

## COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Período Anual de Sesiones 2024- 2025

### ACTA DE LA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA

Martes, 3 de diciembre de 2024

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea del Palacio Legislativo y  
en la Plataforma virtual Microsoft Teams

En Lima, en el Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea del Congreso de la República y, a través de la plataforma virtual *Microsoft Teams*, el martes 3 de diciembre de 2024 se reunieron los integrantes de la comisión Vivienda y Construcción bajo la **presidencia** de la congresista Rosselli Amuruz Dulanto, quien dio la bienvenida a los señores congresistas y dispuso la verificación del quórum para iniciar la sesión.

Se contó con la **asistencia** de los congresistas miembros titulares: Mery Infantes Castañeda, María Acuña Peralta, Kira Alcarráz Agüero, Miguel Ángel Ciccía Vásquez, Darwin Espinoza Vargas, Américo Gonza Castillo, Edhit Julón Irigoín, Jeny López Morales, Pedro Martínez Talavera, Martha Moyano Delgado, Kelly Portalatino Ávalos, Edgar Tello Montes, Norma Yarrow Lumbreras, Elías Varas Meléndez y María Zeta Chunga. Y de la congresista accesitaria Digna Calle Lobatón.

Con licencia los congresistas: Germán Tacuri Valdivia, José Cueto Aservi, Silvia Monteza Facho y Raúl Doroteo Carbajo. Con dispensa el congresista Guido Bellido Ugarte.

Asimismo, se contó con la presencia del congresista Juan Carlos Mori Celis.

Con el quórum reglamentario, siendo las quince horas y veinticinco minutos, la **presidenta** inició la Octava Sesión Ordinaria de la comisión de Vivienda y Construcción del Período Anual de Sesiones 2024 – 2025.

#### I. APROBACION DEL ACTA

La **presidenta** sometió al voto la aprobación del acta de la Séptima Sesión Ordinaria, realizada el 29 de noviembre de 2024. No habiendo observación el acta fue aprobada.

#### II. DESPACHO

La **presidenta** indicó que se había remitido junto con la agenda, la relación de los documentos recibidos y emitidos por la comisión al 2 de diciembre de 2024, e indicó que, si algún congresista estuviera interesado en algún documento, podía solicitar copia de este en la secretaría de la comisión.

Asimismo, la secretaria técnica dio cuenta del ingreso del proyecto de ley 9511/2024-CR, que propone la Ley que modifica la Ley 32024 Ley que autoriza a la municipalidad distrital de Majes formalizar a los posesionarios.

**La presidenta** precisó que se ha solicitado las opiniones a las entidades competentes, para la elaboración del respectivo dictamen. Pasó al siguiente punto de la agenda.

### III. INFORMES

#### De la presidenta:

Señaló que se hace el seguimiento al compromiso de los representantes del Gobierno Regional del Callao y de la Municipalidad de Ventanilla, quienes se reunieron el día 26 de octubre del presente con pobladores de la Asociación de Porcicultores del proyecto Parque porcino con la elaboración de un plano básico de agua y alcantarillado conforme los parámetros señalados en el Reglamento de la Ley 32065 “Ley que establece medidas para asegurar el acceso al agua potable”, precisó que el impulso y la viabilidad de este proyecto de agua beneficiará a más de 3 mil pobladores de Ventanilla. Al respecto, señaló que se convocará a una próxima mesa de trabajo a las instituciones competentes con el objetivo de que se cumpla con la ejecución de este indispensable proyecto de agua.

Luego, cedió la palabra para los congresistas que deseen realizar sus informes y al no haber más informes pasó a la estación de pedidos.

### IV. PEDIDOS

La presidenta cedió la palabra a los congresistas que desearan formular sus pedidos.

Intervinieron los congresistas:

Infantes Castañeda informó que el próximo 10 de diciembre del presente, el ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), viajará al distrito de Bagua Grande ubicado en la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas para comprobar *in situ* la escasez de agua que padece esta ciudad. Detalló la problemática ampliamente y dijo que también se había reunido con funcionarios del MVCS, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y representantes del gobierno Regional de Amazonas, a fin de exponer el problema de la falta de agua en Bagua Grande.

La presidenta indicó que se enviará un oficio al MVCS exhortándolo para que viaje a la ciudad de Bagua Grande y compruebe personalmente las necesidades de dicha población.

Al no haber más pedidos, la presidenta pasó a la orden del día.

### V. ORDEN DEL DÍA

1. **Sustentación del proyecto de Ley 7718/2023-CR, que propone la Ley que promueve el marco legal para garantizar el saneamiento físico-legal de los**

## **bienes del sector salud destinados a establecimientos de salud pública, a cargo del congresista Juan Carlos Mori.**

La **presidenta** pidió al congresista Juan Carlos Mori exponer los principales alcances de la iniciativa de ley.

El congresista Morí Celis sustentó el proyecto de ley 7718/2023-CR. Señaló que esta iniciativa legislativa busca dictar disposiciones para dinamizar la facultad del Ministerio de Salud, las gerencias regionales de salud y las direcciones regionales de salud para realizar el saneamiento físico-legal de los establecimientos de salud que constituyen bienes inmuebles de propiedad del Estado o privados y sobre los cuales se mantenga una posesión continua y pacífica acreditada por un periodo igual o mayor de cinco años y de inmuebles adquiridos, donados, construidos, ampliados, independizados o rehabilitados por instituciones públicas o privadas, entre los principales planteamientos de su propuesta.

La presidenta agradeció al congresista Mori Celis y cedió la palabra a los congresistas que deseen intervenir sobre el proyecto de ley sustentado.

Al no haber intervenciones, pasó al siguiente punto de la agenda.

## **2. Debate y votación del predictamen recaído en el proyecto de ley 5091/2022-CR, que propone la Ley que prorroga el plazo para iniciar la expropiación dispuesta por la Ley 30764. (Dictamen de no aprobación).**

La **presidenta** indicó que antes de iniciar el debate la secretaria técnica daría lectura a los principales alcances del dictamen.

Intervino la secretaria técnica:

El proyecto de dictamen plantea la no aprobación de la iniciativa legislativa, atendiendo a las siguientes razones:

- a) En primer lugar, el artículo 70 de la Constitución Política del Perú establece que "El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad si no, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada.
- b) Asimismo, el Decreto Legislativo 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, en vigor desde el 24 de agosto de 2015, define expropiación como la transferencia forzosa del derecho de propiedad privada, autorizada únicamente por ley en favor del Estado, a iniciativa del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, de inmuebles que se requieren para la ejecución de Obras de Infraestructura o por otras razones de necesidad pública o seguridad nacional declaradas por ley; y previo pago de la indemnización justipreciada que incluye compensación por el eventual perjuicio al Sujeto Pasivo.
- c) La norma citada determina que el derecho de Expropiación del Sujeto Activo caduca cuando no se haya iniciado el procedimiento expropiatorio en un plazo de sesenta meses contados a partir de la vigencia de la Ley autoritativa. La caducidad se produce de pleno derecho.
- d) En este caso, la Ley 30764, Ley que declara de necesidad pública el fortalecimiento del eje monumental turístico cultural del Rímac, así como la expropiación de inmuebles para mejorar la calidad habitacional a través del programa de destugurización, entró en vigor el 13 de mayo de 2018, y en su artículo 7

estableció el plazo para que la Municipalidad Distrital del Rímac, en su condición de sujeto activo, iniciara la expropiación, que era de cinco años contados a partir de la entrada en vigor de la ley. Dicho plazo caducó, de acuerdo con el marco normativo vigente, el 15 de mayo de 2023.

- e) El plazo de caducidad establecido en la ley es una norma de orden público, cuya finalidad es preservar la seguridad jurídica y la situación de quienes, como sujeto pasivo de una expropiación, se encuentran frente a la posibilidad de una transferencia forzosa de sus propiedades en función al interés público identificado por el legislador al aprobar la expropiación en la ley autoritativa. Esta situación se sujeta necesariamente a un plazo, toda vez que no puede prorrogarse indefinidamente, por cuanto afecta el ejercicio pleno del derecho de propiedad de los sujetos pasivos.
- f) Asimismo, la atribución conferida al sujeto activo de la expropiación no puede ser irrestricta y se sujeta a una temporalidad cuya máxima extensión es fijada en la Ley Marco, en el artículo 33, que dispone que el derecho de expropiación del sujeto activo caduca cuando no se haya iniciado el procedimiento expropiatorio en un plazo de sesenta meses contados a partir de la vigencia de la Ley autoritativa. La norma añade que la caducidad se produce de pleno derecho.
- g) Como consecuencia de lo señalado, no resulta jurídicamente posible extender un plazo y con ello, el ejercicio de una atribución que han caducado. Hacerlo implicaría además regular excepcionalmente un plazo que superaría el máximo plazo legal permitido en la Ley Marco que es de sesenta meses. Recordemos que el proyecto de ley se presenta cuando el plazo de caducidad ya había operado.
- h) Finalmente, debe precisarse que, de acuerdo con la Ley Marco, son titulares de la iniciativa legislativa para la aprobación de leyes de expropiación el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales (artículo 24), correspondiendo únicamente a ellos la posibilidad de plantear una nueva ley autoritativa de la expropiación, al amparo de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Marco (Decreto Legislativo 1192).

Culminado con la fundamentación del predictamen, **la presidenta** concedió el uso de la palabra a los congresistas, al respecto señaló que consideraba que este predictamen debe de ser aprobado debido a que la competencia de la expropiación la tienen los gobiernos locales y regionales, principalmente.

Culminado con el debate, pidió a la secretaria técnica la consulta de los votos a los congresistas.

Votaron a favor los congresistas: Amuruz Dulanto, Infantes Castañeda, Acuña Peralta, Alcarraz Agüero, Espinoza Vargas, Julón Irigoín, Gonza Castillo, López Morales, Martínez Talavera, Monteza Facho, Moyano Delgado, Portalatino Ávalos, Tello Montes, Varas Meléndez, Yarrow Lumbreras, Zeta Chunga y Calle Lobatón (accesitaria en lugar del congresista Bellido). **El dictamen fue aprobado por unanimidad de los presentes.**

**La presidenta** continuó con el siguiente punto de la agenda.

3. **Debate y votación del predictamen recaído en la autógrafa observada del proyecto de ley 1210/2021-CR, que propone la Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas, para incorporar en el proceso de formalización a los pobladores que formen parte de posesiones informales constituidas del 2004 al 2015 con fines de vivienda sobre propiedad comunal. (Dictamen de insistencia).**

La presidenta señaló que se iniciaría el debate del predictamen de la autógrafa observada sobre el proyecto de ley 1210/2021-CR, pidió a la secretaria técnica dar lectura de los principales argumentos del predictamen.

Intervino la secretaria técnica:

El proyecto de dictamen de la autógrafa observada del proyecto de ley 1210/2021-CR analiza, preliminarmente, los antecedentes normativos de la ley propuesta, y determina que las tierras de las comunidades campesinas ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos, salvo aquellas sobre las que se hubieran planteado acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas, han estado exentas de ser consideradas como territorio comunal, y susceptibles por ende de ser objeto de acciones para formalizar la propiedad, ininterrumpidamente desde la vigencia de la Ley 24657, y respecto de posesiones asentadas hasta el 31 de diciembre de 2003, en mérito a las diversas ampliaciones y modificaciones introducidas por las diversas leyes detalladas en el dictamen. En este orden de ideas, la autógrafa plantea ampliar el plazo hasta el 31 de diciembre de 2015.

El dictamen concluye, además, en base al análisis del marco normativo vigente, que no puede reconocerse que exista una correspondencia necesaria entre comunidad campesina y pueblo indígena u originario, existiendo comunidades campesinas que NO tienen la condición de pueblo indígena u originario, respecto de las cuales se formula la propuesta contenida en la Autógrafa materia de dictamen.

Atendiendo a dicha diferenciación, la norma propuesta, al no plantear regulación respecto de tierras de las comunidades campesinas que a su vez son pueblos indígenas u originarios, NO CONTIENE afectación a los derechos de dichos pueblos, respecto de los cuales se requiera llevar adelante un proceso de consulta previa.

Más específicamente, el dictamen identifica como primera observación efectuada por el Poder Ejecutivo, el señalamiento respecto de que la Autógrafa de Ley debiera garantizar el derecho a la participación y a los derechos colectivos de los pueblos indígenas involucrados; así como evaluar la necesidad de realizar un proceso de consulta previa.

Al respecto, la comisión identifica que la propuesta de formalización planteada se sustenta en el reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho fundamental y constitucional, sumado a la promoción del desarrollo urbano y las posibilidades que se ofrecen a las personas de escasos recursos para que gocen de una vivienda digna. Este reconocimiento, no se ha hecho efectivo debido al factor temporal, por lo que el plazo originalmente estipulado requiere extenderse a fin de viabilizar soluciones a la problemática y necesidades de la población que ya habita en estos terrenos.

El dictamen da cuenta de que se ha comprobado la existencia de poblaciones de carácter urbano que se han asentado sobre territorio comunal en el periodo comprendido entre el 01.01.2004 y el 31.12.2015, que, de acuerdo con información de COFOPRI, se encontrarían asentadas en terreno de una comunidad campesina respecto del cual las poblaciones que las han ocupado han entendido que dichas áreas no se consideran tierras de la comunidad por haber sido ocupadas por familias sin vivienda.

Asimismo, respecto de dichas tierras no se han iniciado acciones legales de parte de las comunidades campesinas, y otras que cuentan con vínculo contractual de adjudicación o transferencia suscrita con la propia comunidad, así como autorización para su ocupación destinada a la vivienda, las mismas que se formalizarían con la aprobación de esta Ley, siempre que no exista acción judicial de recuperación.

Respecto de ello, la observación presidencial, no obstante, el tenor de la autógrafa, identifica la necesidad de efectuar la consulta previa, a pesar de que, como se ha demostrado, además de efectuarse la diferenciación en la fórmula legal, también está plenamente determinado y así reconocido legalmente y en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que NO todas las comunidades campesinas son pueblos indígenas u originarios, y que es respecto de aquellos que no tienen dicha condición que se plantea la propuesta de la Autógrafa.

En tal sentido, valorando la preocupación expresada en la observación y a fin de que quede completamente sentado que la Autógrafa NO contempla terrenos de las comunidades campesinas que son a su vez pueblos indígenas u originarios, se efectúa una precisión en la fórmula legal de la autógrafa.

Son perjuicio de lo señalado, el presente dictamen, conforme a lo establecido en el artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, configuraría una insistencia, por cuanto, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo (en el presente caso, expresada en la preocupación por la protección de los derechos de los pueblos indígenas u originarios), al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

Por lo tanto, sobre esta observación se propone que la comisión insista en la fórmula de la Autógrafa, con el ajuste contemplado, a modo de precisión, en el texto sustitutorio.

Por las consideraciones señaladas, se propone la insistencia en la autógrafa observada.

Como segunda observación, el Poder Ejecutivo considera que la Autógrafa contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario dado que implicaría demandas adicionales no previstas en la Ley de Presupuesto del Año Fiscal y precisan que se vulneraría lo dispuesto en el Artículo 79 de la Constitución Política. Sobre esta observación, el dictamen señala que, como ha dejado establecido el Tribunal Constitucional, el presupuesto público, de duración anual, constituye la materialización de la administración económica y financiera del Estado, que debe regirse por determinados principios, especialmente por aquellos establecidos expresamente en la Constitución, como la asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución orientadas eficientemente hacia la atención de los fines prioritarios del Estado; como los de satisfacer los derechos sociales o cumplir con los retos planteados por el proceso de descentralización, entre otros. Dicho Colegiado ha interpretado que el grado de exigencia del artículo 79 de la Constitución se orienta a que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal, y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional ha reconocido que tal prohibición "no impide que una iniciativa legislativa, presentada por los Congresistas, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requiera su materialización".

En tal sentido, por las consideraciones señaladas, se propone que la comisión insista en la fórmula de la Autógrafa con el texto sustitutorio contenido en el dictamen.

La presidenta cedió el uso de la palabra a los congresistas que deseen intervenir sobre el predictamen.

Intervinieron los congresistas: Calle Lobatón, Portalatino Ávalos, Martínez Talavera y Moyano Delgado.

La congresista Moyano Delgado señaló estar a favor de la insistencia del dictamen pero que consideraba que debía quedar como fue redactado anteriormente, para que se configure la insistencia plena.

La presidenta indicó que solo se había realizado cambios técnicos en la redacción del predictamen más no cambios de fondo con el párrafo adicional. Pidió a la secretaria técnica explique sobre el dictamen de insistencia que se venía viendo.

Intervino la secretaria técnica con la aclaración sobre el párrafo del predictamen, dijo que solo se había realizado una precisión de redacción.

La **presidenta** tuvo a bien indicar que, para llegar a un consenso sobre el dictamen de insistencia, se votaría el predictamen sin realizar ningún cambio, es decir, con la redacción anterior.

Culminado el debate, **la presidenta** saludo a los pobladores del centro poblado de Manchay y Jicamarca que se encontraban presentes en la sala, agregó que en sesiones anteriores habían estado también presentes pobladores de Puente Piedra, San Juan de Lurigancho y otros, reiteró que este problema sobre la titulación de predios tiene muchos años, se busca llegar a un consenso y se votará a favor de su aprobación.

**La presidenta** pidió a la secretaria técnica realizar la consulta del sentido del voto sobre el predictamen.

La secretaria técnica realizó la consulta del voto sobre el predictamen con la fórmula contenida en el dictamen original de acuerdo con el aporte realizado por la congresista Moyano y aceptado por la presidenta. Votaron a favor los congresistas Amuruz Dulanto, Infantes Castañeda, Acuña Peralta, Alcarraz Agüero, Espinoza Vargas, Julón Irigoín, Gonza Castillo, López Morales, Martínez Talavera, Monteza Facho, Moyano Delgado, Portalatino Ávalos, Tello Montes, Varas Meléndez, Yarrow Lumbreras, Zeta Chunga y Calle Lobatón (accesitaria). El dictamen fue aprobado por unanimidad de los presentes.

La congresista Calle Lobatón solicitó hacer uso de la palabra para agradecer a la presidencia de la comisión la aprobación del dictamen de insistencia.

Seguidamente, **la presidenta** continuó con el último punto de la agenda.

#### 4. **Segunda Sesión temática: Formalización de la propiedad en inmuebles tugurizados**

Exposición sobre el diagnóstico del problema de la formalización de la propiedad en el Perú en inmuebles identificados como tugurizados: actores involucrados, identificación de la casuística, estado situacional de los procesos de titulación. Propuestas.

##### Invitados:

- Municipalidad de Lima
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI
- Superintendencia Nacional de Bienes del Estado

**La presidenta** señaló que continuando con las sesiones temáticas de la comisión se habían disculpado para esta sesión los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Municipalidad de Lima y se encontraban presentes en la sala las señoras:

- ✓ Julia Yeny Fernández Vilca, especialista del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI
- ✓ Claudia Micaela Pantoja Mego, subdirectora de la dirección de normas y capacitación de la Superintendencia Nacional de Bienes del Estado (SBN)

Quienes expusieron el diagnóstico del problema de la formalización de la propiedad en el Perú en inmuebles identificados como tugurizados.

**La presidenta** pidió a la señora Julia Fernández de COFOPRI iniciar con la exposición.

La señora Julia Fernández expuso sobre el caso de renovación urbana denominado Cárcamo, por ser un caso emblemático respecto a la norma de destugurización. Describió su ubicación y demás características, así como sus antecedentes. Detalló que el costo de la expropiación fue a cuenta del Estado, que dicho proceso de formalización duró 3 años, bajo la Resolución Ministerial 270-2000-JUS, del 20 de setiembre de 2000 que aprobó la directiva “Normas complementarias para el Acondicionamiento Físico o Remodelación de Posesiones Informales”. Seguidamente, dio cuenta de los aspectos negativos de la experiencia como es el caso que no se había considerado alternativas de crecimiento vertical, no se llevaron a cabo reubicaciones, entre otros. Finalmente, también señaló las experiencias positivas como

la participación, en una comisión de trabajo, de las autoridades y la población en búsqueda de resultados.

A su turno, la señora Micaela Pantoja expuso sobre la aplicación de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con fines de renovación urbana, Ley 29415 y su aplicación en el proceso de renovación urbana, precisando la intervención de la Superintendencia de Bienes Nacionales Estatales – SBN.

Al término de las exposiciones, la **presidenta** agradeció a las funcionarias de COFOPRI y de la SBN y ofreció el uso de la palabra a las congresistas que desearan intervenir.

La **presidenta** formuló algunas preguntas a la representante de COFOPRI e hizo comentarios sobre la Ley 29415, Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados.

La señora Fernández absolvió la pregunta de la presidenta.

La **presidenta** señaló que se continuarán con las sesiones temáticas y solicitó la dispensa de la aprobación del acta con el quórum reglamentario presente en la sesión, a fin de ejecutar los acuerdos. Al no haber oposición fue **aprobada**.

Siendo las diecisiete horas y veinte minutos la **presidenta** levantó la sesión.

**ROSSELLI AMURUZ DULANTO**  
Presidenta

**GERMÁN TACURI VALDIVIA**  
Secretario

Forma parte del acta la transcripción de la versión grabada de la sesión que obra en la plataforma de sesiones virtuales Microsoft Teams, elaborada por el Área de Transcripciones del Congreso de la República.