

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario

03 JUN 2024

RECIBIDO

Firma:  Hora: 13:14 h.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"

**COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024**

Segunda Legislatura Ordinaria

SEÑOR PRESIDENTE:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, el Proyecto de Ley 2311/2021-CR, de autoría del Congresista de la república Miguel Ángel Ciccía Vásquez, integrante del grupo parlamentario Renovación Popular, Mediante el cual proponen, el proyecto de "Ley que reconoce la propiedad a los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas adquiridas, en el marco del Decreto Ley N° 22591, que tengan mas de veinticinco años de posesión pacífica".

I.- SITUACIÓN PROCESAL DEL PROYECTO LEGISLATIVO

I.1.- ANTECEDENTES DEL Proyecto de Ley 2311/2021-CR

El Proyecto de Ley 2311/2021-CR¹ fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 09 de junio de 2022, siendo decretado el 15 de junio de 2022, para su estudio y dictamen a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora.

Luego del análisis, la Comisión de Vivienda y Construcción, en su Vigésima Segunda Sesión Ordinaria realizada el martes 14 de mayo de 2024 en el Hemiciclo "Raúl Porras Barrenechea" del Palacio Legislativo y a través de la Plataforma Virtual Microsoft Teams, acordó por **UNANIMIDAD la NO APROBACIÓN** del presente dictamen con el voto favorable de los congresistas María Agüero Gutiérrez, Juan Burgos Oliveros, Manuel García Correa, José Arriola Tueros, Guido Bellido Ugarte, Digna Calle Lobatón, Nilza Chacón Trujillo, María Córdoba Lobatón, Víctor Flores Ruíz, Noelia Herrera Medina, Pedro

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"

Martínez Talavera, Martha Moyano Delgado, Luis Picón Quedo, Kelly Portalatino Ávalos, Hilda Portero López y Edgar Tello Montes.

En la misma sesión, se aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I.2.-OPINIÓN SOLICITADA Y RECIBIDA.

De conformidad con los artículos 69 y 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión solicitó opinión técnico legal a las siguientes entidades:

A.- OPINIÓN SOLICITADA

Cuadro 2 Opinión solicitada sobre el Proyecto de Ley 2311/2021-CR

Entidad	Oficio	Fecha de envío
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO N° 955-2021-2022-JDEV-CVC-CR.	22 de junio de 2022
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO N° 957-2021-2022-JDEV-CVC-CR	22 de junio de 2022
Presidencia del Consejo de ministros	OFICIO N° 961-2021-2022-JDEV-CVC-CR.	22 de junio de 2022
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 0105-2022-2023-CVC-CR	20 de setiembre de 2022
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio N° 107-2022-2023-CVC-CR	20 de setiembre de 2022
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 1142-2022-2023-CVC-CR	08 de marzo de 2023

Fuente: Comisión de Vivienda y Construcción

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"

B.- OPINIÓN RECIBIDA.

Cuadro 2 Opinión recibida sobre el Proyecto de Ley 2311/2021-CR

Entidad		Oficio	Fecha de envío
Presidencia del Consejo de ministros	de	OFICIO D002120-2022-PCM-SG	14 de setiembre de 2022
Ministerio de Economía y Finanzas	de y	Oficio N° 1398-2022-EF/10.01	05 de octubre del 2022
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	de y	Oficio N° 1061 -2023-VIVIENDA/SG	06 de junio del 2023

Fuente: Comisión de Vivienda y Construcción

II.- CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

II.1.- El Proyecto de Ley 2311/2021-CR, contiene nueve artículos y dos disposiciones reglamentarias y derogatorias, cuyo texto legal es lo siguiente:

EL PROYECTO DE "LEY QUE RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE VIVIENDAS ADQUERIDAS, EN EL MARCO DEL DECRETO LEY N° 22591, QUE TENGAN MAS DE VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA.

Artículo 1.- Objeto de la presente Ley

La presente ley tiene por objeto reconocer la propiedad a los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas adquiridas en el marco del Decreto Ley N° 22591 (crean en el banco de la vivienda del Perú el Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI), que tengan más de veinticinco años de posesión pacífica, a fin de sanear el estado situacional de los beneficiarios y otorgarles seguridad jurídica respecto de su bien inmueble.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación de la Ley.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

La presente Ley comprende a todos los beneficiarios y adjudicatarios de vivienda, en el marco Decreto Ley N° 22591 (crean en el banco de la vivienda del Perú el fondo nacional de vivienda - FONAVI) que cuenten con más de veinticinco años de haber adquirido su vivienda y tengan la posesión pacífica por más de 25 años.

Artículo 3.- Reconocimiento de Propietario.

Reconózcase la condición de propietarios a todos los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco Decreto Ley N° 22591, que cuenten con más de veinticinco años de haber adquirido su vivienda y tengan la posesión pacífica por más de 25 años.

Artículo 4°. Condonación del saldo de la deuda.

Los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco Decreto Ley N° 22591, que tengan la posesión pacífica por más de 25 años y que a la fecha no han cumplido con el pago de sus cuotas o tengan deuda pendiente, se les condonara la deuda y asimismo se entregará el contrato definitivo de propiedad.

Artículo 5°. Única Vivienda.

Los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco Decreto Ley N° 22591, solo podrán tener la condición de propietario de una vivienda, sin excepción alguna.

Artículo 6°. Reversión al Estado.

Todos aquellos solicitantes que no puedan acreditar la condición de beneficiario y adjudicatario de viviendas en el marco Decreto Ley N° 22591, deberán ser revertidas al Estado peruano.

Artículo 7°. Comisión de alto nivel.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

Créase la Comisión de Alto Nivel para el reconocimiento de propiedad de los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco Decreto Ley N° 22591, a fin de que sea la encargada de elaborar el padrón respectivo en el plazo no menor de 01 (un) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 8° Integrantes de la Comisión.

La Comisión de Alto Nivel para reconocimiento de la titularidad de los beneficiarios y adjudicatarios en el marco Decreto Ley 22591, estará conformada por:

- Un representante del Consejo de Ministros, quien la presidirá.
- Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y saneamiento
- Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
- Dos representantes de los poseedores de los beneficiarios de las viviendas del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

Esta comisión será nombrada mediante Resolución Suprema.

Artículo 9° De las funciones de la Comisión de Alto Nivel.

Son funciones de la Comisión de Alto Nivel:

- a).- Elaborar el padrón de beneficiarios y adjudicatarios en el marco Decreto Ley 22591.
- b).- Certificar los años de aporte de los adjudicatarios del FONAVI. Recepción de la documentación que acredita los años de aportaciones de los ex-fonavistas, con el fin de que se le otorgue la certificación.
- c).-Recepción de la documentación que acredita los años de aportaciones de los ex-fonavistas, con el fin de que se le otorgue la certificación".

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

El Proyecto de Ley contiene además dos Disposiciones Complementarias, de acuerdo a los siguientes términos:

B.- "DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS Y DEROGACIÓN"

Primero: Reglamentación.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento procederá a expedir el Reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de 30 días de su entrada en vigencia.

Segundo: Derogatoria y entrada en vigencia.

Deróguense o déjense sin efecto las disposiciones legales que se opongan o limiten la aplicación de la presente Ley, la que entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

II.II.- Admisibilidad del Proyecto de Ley.

La iniciativa legislativa presentada cumple con los requisitos generales y específicos establecidos en el artículo 75 y numeral 4 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, por lo que se procedió a solicitar opiniones y a realizar el estudio correspondiente, asimismo, cabe precisar que en su elaboración se ha considerado el literal e) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso, referido a la Agenda Legislativa 2023-2024² aprobada de conformidad con el artículo 29³ y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

² La Agenda Legislativa es un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa y que el debate de los proyectos de ley ahí contenidos tiene prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso.

³ Reglamento del Congreso de la República

Artículo 29. (...)

Al inicio del Periodo Anual de Sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de ministros presentarán una propuesta detallando los temas y proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. El Pleno del Congreso votará la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo a los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

III.- MARCO NORMATIVO

- . Constitución Política del Perú; Artículos 43 y 79.
- . Ley Nro. 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- . Decreto Supremo 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba lo Lineamientos de la Organización de Estado.

IV.- ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley 2311/2021-CR, Ley que reconoce la propiedad a los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas adquiridas, en el marco del Decreto Ley 22591 que tengan más de veinticinco años de posesión pacífica, consta de nueve (9) artículos y dos (02) "Disposiciones Reglamentarias y Derogación" que plantean lo siguiente:

El artículo 1 señala que la Ley tiene por objeto reconocer la propiedad a los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas adquiridas en el marco del Decreto Ley 22591, Decreto Ley que crea en el Banco de la Vivienda del Perú el Fondo Nacional de Vivienda, que tengan más de veinticinco años de posesión pacífica

EL artículo 2 establece que la Ley comprende a los beneficiarios y adjudicatarios de vivienda, en el marco del Decreto Ley 22591, que cuente con más de veinticinco años de haber adquirido su vivienda y tengan posesión pacífica por dicho periodo

- **El artículo 3** reconoce la condición de propietarios a los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas en el marco del Decreto Ley 22591, que cuenten con más de veinticinco años de haber adquirido su vivienda y tengan posesión pacífica por dicho periodo

- **El artículo 4** condona la deuda de los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas en el marco del Decreto Ley 22591, que tengan posesión pacífica por más de veinticinco años que no hayan cumplido con el pago de sus cuotas, y se dispone la entrega del contrato definitivo de propiedad.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

El artículo 5 señala que los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco del Decreto Ley N° 22591, solo tendrán condición de propietario de una vivienda, sin excepción.

El artículo 6 establece que los solicitantes que no puedan acreditar la condición de beneficiario y adjudicatario de viviendas en el marco del Decreto Ley N° 22591, deberán ser revertidas al Estado Peruano

El artículo 7 crea la Comisión de Alto Nivel para el reconocimiento de propiedad de los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco del Decreto Ley N° 22591, encargada de elaborar el padrón correspondiente.

El artículo 8 establece que la Comisión de Alto Nivel está conformada por representantes del Consejo de Ministros; del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y de los poseedores de las viviendas del Fondo Nacional de Vivienda – FONAVI.

El artículo 9 establece las funciones de la referida Comisión de Alto Nivel.

La Primera Disposición señala que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento reglamenta la Ley en un plazo no mayor a treinta (30) días desde la entrada en vigencia de la Ley.

- La Segunda Disposición deroga las disposiciones legales que se oponga o limiten la aplicación de la Ley, la misma que entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

Según se indica en la Exposición de Motivos, la iniciativa legislativa busca favorecer a las familias y beneficiarios que obtuvieron una vivienda hace más de veinticinco años en el marco del Decreto Ley N° 22591, quienes buscan regularizar su situación legal en cuanto al reconocimiento de ser poseedores de las viviendas por parte del Estado. Asimismo, se señala que, de formalizarse, la misma tendría valor hipotecario.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

V.- ANÁLISIS

Sobre la propuesta legislativa

El PL, en el artículo 7, crea la Comisión de Alto Nivel para el reconocimiento de propiedad de los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco del Decreto Ley N° 22591, a fin que sea la encargada de elaborar el padrón respectivo en el plazo no menor de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, estando conformado, de acuerdo al artículo 8, por representantes del:

- Consejo de Ministros, quien lo presidirá.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ministerio de Trabajo y Promoción social.
- Poseedores de los beneficiarios de las viviendas del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

Asimismo, en el artículo 9 del PL se regula las funciones con las que contará la citada Comisión

Opinión de la Dirección de la Comisión de Vivienda:

Del proyecto de Ley y de su Exposición de Motivos, se advierte que este tiene el objeto reconocer la propiedad a los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas adquiridas en el marco del Decreto Ley N° 22591, "Crean en el banco de la vivienda del Perú el Fondo Nacional de Vivienda -FONAVI", que tengan más de veinticinco años de posesión pacífica, a fin de sanear el estado situacional de los beneficiarios y otorgarles seguridad jurídica respecto de su bien inmueble.

Sin embargo; existe el mecanismo jurídico que puede cumplir con el objeto de la propuesta normativa, esta es, lo regulado en el artículo 950 del Código Civil Peruano, aprobado por el Decreto Legislativo N° 295, el cual dispone que la propiedad de un inmueble también se adquiere por prescripción adquisitiva de dominio, mediante la posesión continua, pacífica y

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

pública como propietario durante diez años, o por cinco años cuando median justo título (compraventa, permuta, donación, dación en pago, etc.) y buena fe.

El artículo 952 del citado cuerpo legal dispone que el poseedor del bien inmueble que cumple con los requisitos señalados en el artículo anterior, puede acudir al **Poder Judicial** para que esta declare la prescripción adquisitiva respectiva y reconozca como propietario al poseedor, sirviendo la sentencia favorable como título para la inscripción de la propiedad en el registro respectivo y para cancelar el asiento en favor del antiguo dueño.

Del mismo modo, el artículo 36 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley No 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común, aprobado por el Decreto Supremo N° 035-2006- VIVIENDA; establece que también procede tramitar notarialmente la prescripción adquisitiva de dominio, cuando el interesado acredita posesión continua, pacífica y pública del inmueble por más de diez años

En efecto, ya existe un marco legal que permitiría reconocer o regularizar el derecho de propiedad de los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas adquiridas en el marco del Decreto Ley N° 22591, lo que solo bastaría que dichos ciudadanos acudan a la prescripción adquisitiva de dominio por vía judicial y notarial, cumpliendo los requisitos respectivos, tomando en cuenta que vendrían ocupando las viviendas respectivas con más de 25 (veinticinco) años de posesión pacífica, continua, pública y buena fe.

Asimismo, es necesario tomar en cuenta, que el marco jurídico que regulaba lo referente a los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas del FONAVI, el Decreto Ley N° 22591, se encuentra fuera del marco jurídico vigente, conforme lo dispone el artículo 1 de la Ley N° 29477, Ley que inicia el proceso de consolidación del espectro normativo peruano, publicada el 18 de diciembre del 2009.

En relación al artículo 8 del proyecto normativo, que señala la conformación de la Comisión de Alto Nivel para el reconocimiento de la titularidad de los beneficiarios y adjudicatarios en

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

el marco del Decreto Ley N° 22591, teniendo al MVCS como uno de sus miembros; sin embargo, no corresponde que dicho Ministerio forme parte de la referida Comisión, dado que el reconocimiento de titularidad de un inmueble, como una vivienda, a favor de un privado no forma parte de sus funciones establecidas en la Ley No 301561, para ello, como se indicó anteriormente, existe la prescripción adquisitiva de dominio vía notarial y judicial, cumpliendo los requisitos establecidos, caso contrario se estaría contraviniendo las competencias asignadas a este Ministerio.

La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, la LOPE), norma de desarrollo constitucional, regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, estableciendo, en su artículo 35, que las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades, careciendo sus conclusiones de efectos jurídicos frente a terceros, y están integradas a una entidad pública. Asimismo, en el mismo artículo, se precisa que las normas de creación de una Comisión deben contener necesariamente disposiciones referidas.

Por su parte, el artículo 36 de la LOPE regula los tipos de Comisiones existentes, siendo estos los siguientes:

- **Comisiones Sectoriales:** Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por resolución ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden
- **Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal:** Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

- Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente: Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas.

Cabe precisar que en caso participen representantes de otros niveles de gobierno, otros Poderes del Estado, así como Organismos Constitucionalmente Autónomos, se requiere de la conformidad previa de su máxima autoridad, siendo que la creación de la Comisión se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de los sectores involucrados, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública, de acuerdo a lo establecido en el numeral 23.2 del artículo 23 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM (en adelante, los LOE).

De acuerdo al marco normativo expuesto, se concluye que la creación de una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo, cualquiera sea su tipo e incluye a las multi poder y multinivel, constituye una potestad exclusiva de este Poder del Estado, competencia que no la puede delegar ni transferir a otro (Poder del Estado), de acuerdo a lo indicado en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE; debiéndose precisar que para la creación de cualquier instancia en el ámbito del Poder Ejecutivo, que incluye a las Comisiones, se debe tener en cuenta los principios, criterios y reglas contenidas en el artículo V del Título Preliminar de la LOPE, el artículo 6 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y las disposiciones establecidas en los LOE.

En el presente caso, a través del Proyecto Ley, además de crear una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo (al presidirlo un representante del Consejo de Ministros), que sería de naturaleza multisectorial (al estar integrado por diversos ministerios), también determinó su objeto, conformación y funciones, situación que vulneraría no sólo la LOPE sino también el Principio de Separación de Poderes, establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, toda vez que un Poder del Estado no puede determinar la

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

organización y funcionamiento de otro Poder del Estado, al gozar cada Poder de autonomía para determinar cómo llevará a cabo sus funciones sustantivas asignadas tanto en la Constitución como en sus Leyes orgánicas, a modo de ejemplo el Poder Ejecutivo no podría proponer la creación de Comisiones en el ámbito del Poder Legislativo.

En ese sentido, con el Proyecto Ley, se afectaría la reserva de competencia que nuestro ordenamiento jurídico establece en favor del Poder Ejecutivo para crear Comisiones dentro de su ámbito, máxime si el Poder Ejecutivo no requiere de una Ley para poder llevar a cabo dicha acción al encontrarse habilitado, por su propia Ley orgánica, para efectuarlo mediante una norma de su competencia (Resolución Ministerial, Resolución Suprema o Decreto Supremo, ello según el tipo y naturaleza de Comisión que se pretenda crear), correspondiéndole a este determinar la pertinencia y necesidad de la creación de instancias dentro de su ámbito de competencia

Afectación de los principios constitucionales de separación de poderes y competencia

La Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando dispone que:

El "Artículo 51 de la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado".

En función a dicho Principio Constitucional, el artículo 38 de la Constitución Política del Perú dispone:

Que el "Artículo 38.- Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación".

Por consiguiente, el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución: corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

pública, al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.

De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.

En la línea de lo señalado, advertimos que en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que "la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución" .

De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.

Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

En ese sentido, en concordancia con lo señalado, consideramos que la creación de una comisión es una potestad del Poder Ejecutivo regulada en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cuya norma de aprobación, de acuerdo al tipo de comisión, es emitida en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo.

Finalmente, en atención a lo expuesto, la fórmula legal contenida en los artículos 6 al 8 del Proyecto de Ley N°2311/2021-CR que propone la creación de la Comisión de Alto Nivel para el reconocimiento de la propiedad de los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas en el marco del Decreto Ley N° 22591, dispone su conformación y determina sus funciones; no ha considerado que la creación de una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"**

constituye una potestad exclusiva de dicho Poder el Estado, competencia que no se puede delegar ni transferir a otro Poder del Estado; por lo que el referido Proyecto de Ley, al ser una iniciativa del Congreso de la República, contraviene el principio de Separación de Poderes recogido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, el principio de competencia recogido en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar y los artículos 35 y 36 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como lo dispuesto en los Lineamientos de Organización del Estado aprobados por Decreto Supremo N°054-2018-PCM.

VI.- CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto, la Comisión de Vivienda y Construcción, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** y su envió al archivo del Proyecto de Ley 2311/2021-CR.

Dese cuenta.

Plataforma de Sesiones Virtuales.

Lima, 14 de mayo del 2024

María Agüero Gutiérrez
Presidenta
Comisión de Vivienda y Construcción



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxaña FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2024 16:53:03-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ María
Antonieta FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2024 09:52:15-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE
ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2024 16:21:46-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2024 11:21:51-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 20/05/2024 11:22:10-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDÓ Luis Raul FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2024 17:33:00-0500

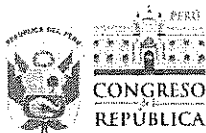
**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 3 de septiembre de 2024

Con conocimiento del Consejo Directivo,
pose al archivo.



.....
JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2311/2021-CR QUE, PROPONE LA "LEY QUE
RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS
BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE
VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL
DECRETO LEY 22591, QUE TENGAN MÁS DE
VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA"



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/05/2024 16:23:55-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/05/2024 17:15:47-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/05/2024 10:43:43-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2024 17:12:07-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/05/2024 11:05:07-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/05/2024 12:13:54-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/05/2024 13:00:08-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 14:23:40-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/05/2024 16:32:23-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/05/2024 11:26:40-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 15:20:00-0500