

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES,
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
PERIODO DE SESIONES 2022 – 2023**



Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente iniciativa legislativa:

- **Proyecto de Ley 2200/2021-CR**, cuyo objeto es declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito de Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la novena sesión ordinaria celebrada el miércoles 9 de noviembre de 2022, del periodo anual de sesiones 2022-2023, realizada en la modalidad semipresencial acordó por **MAYORÍA** de los presentes la **NO APROBACION** del **Proyecto de Ley 2200/2021-CR**, habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, María del Pilar Cordero Jon Tay, Eduardo Enrique Castillo Rivas, Auristela Ana Obando Morgan, Raúl Huamán Coronado, José Alberto Arriola Tueros, Germán Tacuri Valdivia, Magaly Rosmery Ruiz Rodríguez, Noelia Rossvith Herrera Medina, Norma Martina Yarrow Lumbreras, Carlos Javier Zeballos Madariaga y Diana Carolina Gonzales Delgado.

El voto en abstención el congresista Alfredo Pariona Sinche.

La Comisión en su novena sesión ordinaria, efectuada el miércoles 9 de noviembre de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 2200/2021-CR** fue presentado como una actualización del Proyecto de Ley 5949/2020-CR por el grupo parlamentario Acción Popular, conforme al Acuerdo 019-2021-2022/CONSEJO-CR, aprobado el 17 de agosto de 2021, y al Oficio 067-2022/GP-AP-CR, de fecha 04 de abril de 2022. Posteriormente, con fecha 23 de mayo de 2022, ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos, siendo decretado para su estudio y dictamen a la Comisión de Vivienda y Construcción como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión dictaminadora, el día 30 de mayo de 2022.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

En primer término, corresponde señalar que, el Proyecto de Ley 2200/2021-CR es una actualización del Proyecto de Ley 5949/2020-CR, el cual propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito de Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

Para ello se plantea la siguiente fórmula normativa:

«Artículo 1°. - Declaratoria de necesidad pública e interés nacional

Declárese de necesidad pública e interés nacional el uso de las tierras eriazas detalladas en el artículo 2, por parte del distrito de Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

Artículo 2°. - Las tierras eriazas

Las tierras eriazas a ser usadas son las ubicadas en la zona sur de San Juan de Marcona hasta el límite con el departamento de Arequipa en Cruz de Yanyarin, la zona de la repartición a la altura del kilómetro 488, ingreso de Marcona; las zonas para uso industrial, carretera antigua a Acarí, la zona del peaje, y la zona comprendida desde el kilómetro 489 hasta el kilómetro 507, en los bordes de la carretera Panamericana Sur.

Artículo 3°. - Extinción de los derechos de uso sobre tierras eriazas

Precísese la situación jurídica de las tierras eriazas detalladas en el artículo 2°, en ejercicio de la atribución constitucional conferida en el numeral 1° del artículo 102 de la Constitución Política:

- 1. Los derechos de uso sobre tierras eriazas que desde el año 1992 tiene la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. en el distrito de Marcona-Ica son derechos otorgadas por efecto del "Contrato de Compra Venta de Acciones y Compromiso de Aportes al Capital de Hierro Peru" (en adelante "Contrato de Compra Venta de Acciones") suscrito entre la Empresa Minera del Perú S.A. - MINERO PERU y la empresa Shougang Corporation el 1° de diciembre de 1992, y no de un contrato minero regido por el Título Décimo Tercero del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (TUO) aprobado por el Decreto Supremo 014-92-EM.*
- 2. Consecuentemente, los indicados derechos de uso sobre tierras eriazas, se rigen por las normas sobre derecho de uso del Código Civil, y no por las normas de derecho de uso gratuito de tierras eriazas del mencionado TUO de la Ley General de Minería, porque estas normas se aplican sólo si el derecho de uso deriva de un contrato minero.*
- 3. Los derechos de uso sobre tierras eriazas que se otorgan mediante el "Contrato de Compra Venta de Acciones", tienen un plazo máximo de 30 años de conformidad con los artículos 1026 y 1001 del Código Civil. Consecuentemente se extinguirán el 1° de diciembre del año 2022 de conformidad con los artículos 1026, 1001 y 1021 del Código Civil, y las tierras eriazas quedarán libres de cargas y gravámenes, y fuera del área de concesión de la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., a partir del 2 de diciembre del 2022.*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

La presente Ley respeta estrictamente, de conformidad con el artículo 62 de la Constitución, el contenido y alcances del "Contrato de Compra Venta de Acciones y Compromiso de Aportes al Capital de Hierro Perú" suscrito entre Empresa Minera del Perú S.A. MINERO PERU y la empresa Shougang Corporation el 1° de diciembre de 1992, así como la garantía del Estado a favor de las declaraciones y seguridades estipuladas por Minero Perú como vendedora de las acciones de Hierro Perú que se aprobó mediante el Decreto Supremo 027-92-EM.»

III. MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Reglamento del Congreso de la República.
- c) Código Civil Peruano.
- d) Ley 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial.
- e) Ley 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- f) Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- g) Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- h) Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- i) Decreto Legislativo 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado.
- j) Decreto Supremo 191-2020-PCM, Reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- k) Decreto Supremo 014-92-EM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Durante el actual Periodo Parlamentario (2021-2026) no se han identificado otras propuestas legislativas con objetos similares dentro de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Sin embargo, se ha identificado durante el Periodo Parlamentario 2011-2016, que el Alcalde Distrital de Marcona presentó ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el Proyecto de Ley 2015/2012-GL, mediante el cual se propone declarar de utilidad y necesidad pública, la expansión urbana e industrial del distrito de Marcona, provincia de Nasca, departamento de Ica, dentro de concesiones mineras, decretándose para su estudio y dictamen a la Comisión de Descentralización Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como única comisión dictaminadora.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

Posteriormente, en el Periodo Parlamentario 2016-2021, el Alcalde Distrital de Marcona presentó ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el Proyecto de Ley 4249/2018-GL, mediante el cual se propone declarar de necesidad pública e interés nacional la expansión urbana e industrial del distrito de Marcona, provincia de Nasca, departamento de Ica, decretándose para su estudio y dictamen a la Comisión de Descentralización Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Vivienda y Construcción, como segunda comisión dictaminadora. Este proyecto fue agrupado con el Proyecto de Ley 5949/2020-CR, siendo que su autógrafa remitida al Poder Ejecutivo y devuelta con observaciones mediante Oficio 445-2021-PR, no fue insistida.

En esa línea, a través del Proyecto de Ley 5949/2020-CR, presentado el 11 de agosto de 2020 por el Grupo Parlamentario Acción Popular a iniciativa del congresista Juan Carlos Oyola Rodríguez, y posteriormente decretado para su estudio y dictamen a la Comisión de Vivienda y Construcción - como primera comisión dictaminadora - y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado - como segunda comisión dictaminadora -, se habría presentado la misma iniciativa legislativa, la cual ha sido actualizada con el proyecto de ley 2200/2021-CR, teniendo como objeto declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito de Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

De esta manera, se ha observado que, durante el citado periodo legislativo (entiéndase 2016-2021) la Comisión de Vivienda y Construcción emitió dictamen favorable¹ y se le dispensó de dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, por Acuerdo de la Junta de Portavoces virtual, 05.05.21 Of. 1391-2020-2021-ADP-D/CR O.M.

Si bien es cierto, el proyecto de ley 5949/2020-CR llegó al Pleno del Congreso para debate, este fue devuelto a ambas comisiones, para finalmente ser enviado al archivo en el citado periodo legislativo, el que a la fecha ha sido actualizado y es objeto del presente pronunciamiento, conforme se decretó con fecha 30 de mayo de 2022.

V. OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADA

a) Opiniones Solicitadas

¹ En el mencionado Dictamen se acumula también el proyecto de ley 4249/2018-GL, el mismo que con fecha 29 de abril de 2019 fue decretado, por la Oficialía Mayor, a la Comisión de Descentralización Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Vivienda y Construcción como segunda comisión dictaminadora.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado cursó oficios a fin de conocer las opiniones técnicas de entidades estatales, para que presentaran sus opiniones por escrito sobre el tema en análisis.

A continuación, se muestran los detalles de los pedidos de opinión solicitados:

Cuadro 1				
Opiniones solicitadas por el Proyecto de Ley 2200/2021-CR				
Oficio N°	Proyecto	Entidad	Titular	Fecha de envío
1971-2021-2022/CDRGLMGE-CR	2200/2021-CR	Gobierno Regional de Arequipa	Kimmerlee Keily Gutiérrez Canahuire	20/06/2022
1972-2021-2022/CDRGLMGE-CR	2200/2021-CR	Gobierno Regional de Ica	Javier Gallegos Barrientos	20/06/2022
1973-2021-2022/CDRGLMGE-CR	2200/2021-CR	Ministerio de Energía y Minas	Alessandra Gilda Herrera Jara	20/06/2022
1974-2021-2022/CDRGLMGE-CR	2200/2021-CR	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Geiner Alvarado López	20/06/2022
1975-2021-2022/CDRGLMGE-CR	2200/2021-CR	Municipal Distrital de Marcona	Elmo Pacheco Jurado	20/06/2022

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión de Estado.

b) Opiniones Recibidas

Con relación al proyecto de ley en estudio, se han recibido las siguientes opiniones:

- De la empresa **Shougang Hierro Perú S.A.A:** por medio del documento GG.AS2022-031, de fecha 20 de junio de 2022, expone su desacuerdo con el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, puesto que la Ley Orgánica de Municipalidades ya reconoce a los gobiernos locales las funciones relacionadas al ordenamiento territorial y al plan de desarrollo urbano, en acciones coordinadas con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. De igual manera, la citada empresa se refirió también al trámite pendiente de delimitación territorial en la Secretaría

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

Técnica de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

De otro lado, la empresa expresa su oposición a la iniciativa legislativa en lo que concierne a la concesión minera reconocida a su favor, toda vez que, disponer del área del terreno que sería parte de la concesión minera supondría *"un acto confiscatorio del derecho de uso del terreno superficial sobre las concesiones mineras de las cuales somos titulares de acuerdo a Ley, mucho más si las diferencias de derecho ya fueron resueltas por el órgano competente de administrar justicia mediante Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 01735-2008-PA/TC de fecha 20 de mayo de 2008"*.

- Del **Gobierno Regional de Arequipa**: mediante Oficio 776-2022-ANGR/P, de fecha 21 de julio de 2022, remite opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley 2200/2021-CR. En el mencionado Oficio, el Gobierno Regional de Arequipa expone que *"(...) la Constitución política del Perú señala claramente en el Artículo 196, numeral 6 que los gobiernos locales son competentes entre otros de planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial."*

Asimismo, señala que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento también tiene entre sus competencias *"(...) la función de normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano y urbanizable en el ámbito de su competencia (...) Por tanto, le corresponde a este sector velar por el cumplimiento de los procesos de determinación que hacen los gobiernos locales de las zonas de expansión urbana e industrial de una jurisdicción (...)"*.

En consecuencia, el Gobierno Regional de Arequipa considera que el proyecto de ley estaría regulando materias ya recogidas por la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, como su reglamento aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM y el Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA, específicamente en lo que se refiere a la Planificación Urbana, lo cual está a cargo de las Municipalidades Provinciales y al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Aunado a ello, el Gobierno Regional de Arequipa también hace mención a las diferencias limítrofes que aún están pendientes de resolución por parte de la Secretaría Técnica de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por consiguiente, sostiene que la iniciativa legislativa *"resulta innecesaria toda vez que ya se encuentran previstos en la normativa de Planificación establecida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento"*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

(...) que deben seguir las Municipalidades para la elaboración y aprobación de los instrumentos técnicos normativos de planificación (...)"

- Del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**: a través del Oficio 326-2022-VIVIENDA/DM, de fecha 21 de septiembre de 2022, adjunta el Informe 410-2022-VIVIENDA/OAJ, de fecha 30 de junio de 2022, el mismo que recoge el análisis y las conclusiones del Informe 232-2022-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DC, del Informe Técnico Legal 014-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-Rgs-Vmz, y el Informe 410-2022-VIVIENDA/OAJ, los cuales también se adjuntan al citado Oficio.

Es así que, mediante el Informe 410-2022-VIVIENDA/OAJ, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emitió opinión teniendo en consideración el análisis efectuado por la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento y la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, y la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, concluyendo que se tiene observaciones respecto a la iniciativa legislativa las cuales se detallan a continuación:

- En el informe previamente referido se indica que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento *«(...) tiene como funciones exclusivas, entre otras: (i) "formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia"; (ii) "normar, aprobar y efectuar las tasaciones de bienes que soliciten las entidades y empresas estatales de derecho público o de derecho privado y (iii) "desarrollar y aprobar tecnologías, metodologías o mecanismos que sean necesarios para el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, en el ámbito de su competencia",* siendo competente para emitir opinión sobre la materia en virtud de los numerales 1 y 4 del artículo 5 de la Ley 30156, los mismos que se encuentran referidos a Vivienda y a Urbanismo y Desarrollo Urbano.
- Asimismo, en el citado informe se expone el análisis efectuado por la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, en el cual se advierte que la finalidad contenida en la iniciativa legislativa, es decir, *"(...) no corresponde al Poder Legislativo asumir la función planificadores que, por mandato constitucional, tiene los Gobiernos Locales conforme al inciso 6 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú. Es así, que la propuesta normativa colisiona con la función exclusiva de las Municipalidades para planificar su jurisdicción, dado que son los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano los que determinan la clasificación del suelo, la zonificación, los parámetros urbanísticos y edificatorios, entre otros, como producto de los procesos de participación ciudadana efectiva. No correspondiendo a una ley, por tanto, la*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

facultad de ejercer las funciones de planificación urbana de los entes competentes, porque los procesos urbanísticos responden a realidades y características y dinámicas urbanas cambiantes de cada ciudad."

- Sumado a ello, la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano concluyó que *"En consecuencia, en la sustentación de la exposición de motivos, la necesidad pública e interés nacional del uso de tierras eriazas por parte de un distrito como el de Marcona – Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público no se ha acreditado, pero incluso si se acreditara en la exposición de motivos, como ya se analizó una propuesta de ley no es el mecanismo correcto para resolver la problemática del déficit de vivienda o de infraestructura urbana, sino que esto corresponde a la elaboración y actualización de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el marco de la normativa y políticas nacionales de la materia (Política Nacional de Vivienda y Urbanismo) vigentes."*
- Finalmente, en el Informe 410-2022-VIVIENDA/OAJ se adjunta la opinión cursada por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), por medio del Informe 148-2022/SBN-DNR, emitido por la Dirección de Normas y Registros de dicha entidad, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Es así que, la SBN argumenta que no tiene competencia para emitir opinión sobre el proyecto de ley, en tanto el citado proyecto está vinculado al contrato de Compra Venta de Acciones y Compromisos de Aportes al Capital de Hierro Perú. No obstante, la SBN cita la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 01735-2008-PA/TC, en la cual el Tribunal sostiene que se estaría afectando los derechos de la empresa minera Shougang Hierro Perú S.A.A. por cuanto, calificar como área urbana parte del terreno concesionado a la citada empresa, generaría un conflicto de derechos sobre el mismo terreno. Por último, la SBN recomienda que se siga el procedimiento correspondiente para cancelar el derecho de uso minero existente ante el Ministerio de Energía y Minas.
- De la **Municipalidad Distrital de Marcona**: mediante el Oficio 268-2022-ALC/MDM, de fecha 26 de setiembre de 2022, adjunta el Informe 1662-2022-GDU/MDM, el cual contiene el Informe 570-2022-SGPUYC-GDU-MDM remitido por la Subgerencia de Planeamiento Urbano y Catastro, anexando la opinión técnica solicitada con Informe 042-2022-JEPQ-SGPUYC-GDU-MDM.

Conforme al Informe 042-2022-JEPQ- SGPUYC-GDU-MDM, de fecha 21 de setiembre de 2022, la Municipalidad Distrital de Marcona emite opinión favorable, señalando que *"(...) según el detalle del Informe 045-2022-ERCD-SGPUC-GDU-MDM, no cuenta con la información actualizada del área descrita, empero realizada*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

la búsqueda en el sistema googlee GEOCATMIN se desprende que esta no se ubica en un polígono en conjunto, ubicándose mas bien en dicha área descrita unidades catastrales con restricciones de propiedad privada y propiedad del Estado u de concesión minera y otras áreas con superposición parcial con partidas inscritas en los Registros Públicos".

Además, en relación al artículo 3 del Proyecto de Ley 2200/2021-CR, sostiene que se fundamenta en: *"(...) que el contrato de Compra Venta de Acciones, suscrito entre la Empresa Minera Perú S.A. MINERO PERU y la Empresa Shougang Corporation el primero de diciembre de dos mil doce, no se trata de un contrato minero regido por el Título Décimo Tercero del T.U.O. de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N°014-92-EM".*

De esta manera, se concluye que *« (...) el artículo 60° de la Ley N°27972, preceptúa la Transferencia de Tierras Públicas "El Gobierno Nacional a petición de las municipalidades puede transferir tierras eriazas abandonadas, y ribereñas que se encuentran en el territorio de su jurisdicción y que requiere para sus planes de desarrollo. Dentro de base argumentativa el área de tierras eriazas y su expansión urbana es factible, por cuanto es una necesidad e interés público urgente en la jurisdicción del Distrito de Marcona, en consideración del crecimiento demográfico, poblacional, urbano y otros de interés social, y que generan una mayor demanda de áreas terreno, siendo el área demandada en el proyecto de expansión urbana debe hacerse realidad en función a un Plan Integral sobre el área que se identifique en el Plan de Desarrollo Urbano de la Municipalidad (...)».*

c) Opiniones Recibidas en Otras Comisiones

Por su parte, la Comisión de Vivienda y Construcción, primera comisión dictaminadora, solicitó opiniones a diferentes entidades; además, del Gobierno Regional de Arequipa, la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (las que sí dieron una respuesta a esta comisión de Descentralización), se han alcanzado opiniones adicionales, las cuales se han recogido en el Dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, de fecha 04 de julio de 2022, tal y como sigue:

- De la **Municipalidad Distrital de Lomas**, mediante Oficio N°00164-2022-MDL/ALC, emitió opinión a fin de dar respuesta a la Comisión de Vivienda y Construcción. De esta manera, la mencionada municipalidad solicitó que se archive el proyecto de ley materia de análisis, dado que, se encuentra pendiente de resolución, en la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, la controversia limítrofe entre los distritos de Lomas (Arequipa) y Marcona (Ica), siendo que a su vez, dicha controversia estaría generando conflictos sociales entre la población de los distritos mencionados. Por

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

último, la Municipalidad Distrital de argumentó que el Proyecto de Ley 2200/2021-CE estaría abordando una competencia del Poder Ejecutivo.

- De la **ciudadanía** se recibieron **siete (07)** opiniones mediante el portal web del Congreso de la República, de las cuales ninguna es favorable.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

a) Sobre las competencias en materia territorial y de urbanismo

De acuerdo a lo regulado en el numeral 1.1. del inciso 1 del artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales tienen entre sus funciones "*Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana (...)*". En esa misma línea, las municipalidades distritales tienen a su cargo "*Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia*", de conformidad con lo establecido en el numeral 3.1. del inciso 3 de la citada norma.

Además, el artículo 73 del mismo cuerpo normativo señala que es competencia y función específica de las municipalidades provinciales "*(a) Planificar íntegramente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial (...)*" y "*(b) Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia*" (énfasis agregado).

De esta manera, se puede evidenciar que los gobiernos locales, tanto provincial como distrital tienen competencia en lo referido a la planificación urbana, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Como un segundo punto, se ha podido observar que, a través de las respuestas a las solicitudes de opinión, los límites entre el distrito de Marcona, provincia de Nasca, departamento de Ica y el distrito de Lomas, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa aún no ha sido resuelto. Es así que, en atención a la información obtenida, la delimitación territorial de este espacio geográfico se encontraría en trámite en la Secretaría Técnica de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por lo tanto, al no haber concluido el procedimiento de delimitación no resulta adecuado declarar de necesidad pública e interés nacional, el uso de tierras eriazas por parte del Distrito de Marcona – Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

público, más aún cuando no se tienen claros los límites territoriales del espacio geográfico que estaría bajo su jurisdicción.

Finalmente, y en relación al punto anterior, debe considerarse, como parte del análisis, el impacto en las comunidades que viven en las circunscripciones de las zonas de frontera entre los departamentos de Ica y Arequipa, sobre las cuales aún se debe determinar los límites territoriales a fin de evitar algún conflicto social que pueda surgir por la aplicación y/o implementación de la presente iniciativa legislativa. Por consiguiente, los gobiernos locales deben ejercer sus competencias de manera responsable, y de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente.

b) Sobre las tierras eriazas y la concesión minera

De la revisión de la propuesta legislativa se advierte que el terreno sobre el que recaería la declaratoria de necesidad pública e interés nacional son tierras eriazas que estarían dentro de la concesión minera otorgada a la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., la misma que suscribió un "Contrato Ley de Compra Venta de Acciones y Compromiso de Aportes de Capital de Hierro Perú", siendo en ese momento los suscribientes Shougang Corporation y el Estado Peruano, con fecha 1 de diciembre de 1992. Es así que, adicionalmente, a fin de que dicha empresa continúe con la actividad económica vinculada a la minería, contaría con la Resolución Ministerial 086-2010-EM, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas. Por ello, los terrenos superficiales estarían constituidos como derechos de uso minero. En atención a lo anterior, habría un conflicto entre lo que dispondría el proyecto de ley y lo ya reconocido por la normativa vigente.

De ahí que, se advierte que se atentaría contra un derecho real reconocido en el artículo 66 del Constitución Política del Perú, de acuerdo al cual *"Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal"* (énfasis agregado).

c) Sobre el dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción

Se observa que, la Comisión de Vivienda y Construcción, en su vigésima primera sesión ordinaria realizada el 04 de julio de 2022, acordó por unanimidad la no aprobación del Proyecto de Ley 2200/2021-CR, tal como se observa del Dictamen del mencionado proyecto de ley. Ciertamente, de la revisión del citado Dictamen se tiene que la Comisión de Vivienda y Construcción considera que se atentaría con el derecho a la propiedad y contra la libertad de industria y comercio, en la medida que existen

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

bienes de uso a favor de la empresa Shougang, así como el derecho de uso que tendría sobre las tierras eriazas en parte del distrito de Marcona.

Además, a entender de la citada comisión, la iniciativa legislativa resultaría innecesaria al ya encontrarse prevista en el Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA y la Ley Orgánica de Municipalidades, entre otras.

Por último, la Comisión advierte que aún se encuentra en trámite, ante la Secretaría Técnica de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, la demarcación política entre los departamentos de Ica y Arequipa, dado que existen diferencias limítrofes no resueltas entre el distrito de Marcona, ubicado en el departamento de Ica, y el distrito de Lomas, ubicado en el departamento de Arequipa.

En consecuencia, la Comisión de Vivienda y Construcción recomendó la no aprobación de la iniciativa legislativa materia de análisis, por lo que, se acordó por unanimidad archivar el mencionado proyecto de ley.

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

- En lo que se refiere al impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, se observa que su promulgación conllevaría que, bajo el mismo esquema, es decir, mediante una ley de carácter declarativo se regule un ámbito que ya cuenta con una norma vigente y especial en la materia, lo que generaría una duplicidad innecesaria de funciones y competencias, por parte del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo. Además de atentar contra textos constitucionales, como ya se ha señalado.
- Al respecto y como primer punto de análisis de la propuesta legislativa, se ha determinado que la misma resultaría inviable, al intervenir en una materia que es competencia de los Gobiernos Locales de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades. En efecto, conforme al numeral 1.1 del inciso 1 del mencionado artículo, las municipalidades provinciales tienen entre sus funciones aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana.
- Asimismo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene competencia para formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial, bajo su responsabilidad, entre ellas, las de urbanismo y desarrollo urbano de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. Por lo tanto, la iniciativa legislativa no es viable por cuanto la materia sobre la que versa es

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

competencia de los gobiernos locales y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

- Por otra parte, en virtud del Dictamen emitido por la Comisión de Vivienda y Construcción, sobre el mismo proyecto de ley, se tiene conocimiento de las diferencias limítrofes entre los distritos de Marcona y Lomas en los departamentos de Ica y Arequipa, respectivamente, siendo que el trámite de demarcación territorial aún se encuentra pendiente de resolución en la Secretaría Técnica de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Finalmente, y como un punto adicional, se debe considerar que, además de la concesión minera otorgada a la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., esta tendría derechos reconocidos por el Estado Peruano a su favor, entre los cuales se encuentra el derecho de uso sobre parte del terreno que se pretende declarar de necesidad pública e interés nacional, en el distrito de Marcona, departamento de Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público. Ciertamente, el artículo 9 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo 014-92-EM, establece que *"(...) La concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentre ubicada"*, por lo que la concesión minera no implica el derecho de uso sobre el terreno en el que se encuentre; no obstante, el artículo 37 numeral 1 del mismo cuerpo normativo señala que los titulares de concesiones goza, entre otros, del siguiente atributo *"En las concesiones que se otorguen en terrenos eriazos, al uso minero gratuito de la superficie correspondiente a la concesión, para el fin económico de la misma, sin necesidad de solicitud adicional alguna"*. Por lo tanto, la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. tiene la concesión minera y el derecho al uso de la superficie del terreno eriza donde se encuentra dicha concesión.
- En consecuencia, la iniciativa legislativa es inviable en la medida que el territorio, respecto del cual se pretende declarar el interés nacional la construcción de viviendas e infraestructura del uso público, aún no ha sido delimitado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la presidencia del Consejo de Ministros. Además, es deber del Estado Peruano garantizar la seguridad jurídica en relación a las normas vigentes y los contratos suscritos con las empresas nacionales y extranjeras.

VIII. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

Si bien se señala que, con el proyecto de ley se beneficiaría al distrito de Marcona permitiendo una mejora en la calidad de vida de su población, sin irrogar gastos al tesoro

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.

público por ser declarativo; sin embargo, el proyecto de ley sería inviable por las razones que se exponen a continuación.

Como se ha expuesto, al encontrarse pendiente el pronunciamiento por parte de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial en lo relativo al problema limítrofe entre el distrito de Marcona, provincia de Nasca, departamento de Ica, y el distrito de Lomas, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa, no resulta oportuno promulgar una ley declarativa en esta materia, dado que un pronunciamiento sobre el particular podría conllevar un costo social en la medida que, existe un riesgo de conflicto entre las comunidades que se encuentran en la zona de frontera de los departamentos de Ica y Arequipa, en donde se pretende expandir la zona urbana de Marcona (Ica).

De igual manera, se tienen objeciones a esta iniciativa legislativa por estar referida al ámbito de competencia de los gobiernos locales y del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento en lo concerniente a la Planificación Urbana. Por lo tanto, no sería necesario profundizar en el análisis de costo beneficio del proyecto de ley, puesto que, si bien se identifica una necesidad de expansión urbana ordenada para la población del distrito de Marcona del departamento de Ica, su ejecución práctica implicaría como consecuencia también acciones de planificación urbana en la Municipalidad Distrital de Lomas del departamento de Arequipa y acentuando, además, el problema limítrofe entre ambas municipalidades, cuya solución de demarcación territorial concierne también al Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 2200/2021-CR y por consiguiente su envío al archivo.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones.
Lima, 9 de noviembre de 2022



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2022 14:55:31-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2022 14:30:44-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2022 14:18:45-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2022 14:30:59-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2200/2021-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional el uso de tierras eriazas por parte del distrito Marcona-Ica, para la construcción de viviendas e infraestructura de uso público.



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2022 15:42:43-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2022 15:53:28-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/11/2022 11:12:43-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/11/2022 16:04:57-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542861 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/11/2022 13:32:34-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2022 17:20:41-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Maria Del
Pilar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2022 12:43:42-0500



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2022 12:00:55-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/11/2022 18:46:27-0500