

PROYECTO DE LEY 960/2021-CR



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N°
30230 Y DICTA MEDIDAS PARA FORTALECER
LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE
PREDIOS DE PROPIEDAD ESTATAL

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario ACCIÓN POPULAR, a iniciativa del Congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 22°, literal c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone la siguiente iniciativa legislativa:

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente ley:

FORMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 30230 Y DICTA MEDIDAS PARA FORTALECER
LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE PREDIOS DE PROPIEDAD ESTATAL**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 65° y 66°; así como modificar la décima séptima disposición complementaria e incorporar los artículos 65-A y 65-B en la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de la presente Ley, es proteger el trabajo de los servidores que ejecutan la recuperación extrajudicial de predios estatales, así como delimitar la actuación de quienes intervienen en dicha acción.

Artículo 3.- Modificar los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 65 y del artículo 66 de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

Modifíquese los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 65 y del artículo 66 de la Ley N° 30230, en los términos siguientes:

"Artículo 65. Recuperación extrajudicial de predios de propiedad estatal

(...)

Si los organismos estatales omiten ejercer la recuperación extrajudicial, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, en su condición de ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales -SNBE, requerirá al Titular del organismo para que inicie, bajo responsabilidad, la recuperación dentro del término de cinco (5) días hábiles de notificado el requerimiento. Vencido este plazo y

verificada la inacción, la Procuraduría Pública de la SBN inicia o continúa las acciones de recuperación extrajudicial.

No procede la aplicación de los mecanismos de defensa posesoria establecidos en los artículos 920° y 921° del Código Civil en favor de los invasores u ocupantes ilegales de predios bajo competencia, administración o propiedad del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales. Toda controversia sobre los supuestos derechos de quienes se consideren afectados por la recuperación extrajudicial se tramita en la vía judicial y con posterioridad a la misma.

La recuperación extrajudicial no exonera de responsabilidad civil, penal ni administrativa a quienes ocuparon de manera ilegal los predios de propiedad estatal".

"Artículo 66. Requerimiento del auxilio de la Policía Nacional del Perú

El requerimiento del auxilio de la Policía Nacional del Perú a que se refiere el artículo 65 debe formularse mediante una solicitud suscrita por el procurador público, o quien haga sus veces, del organismo requirente. Los únicos requisitos exigibles son:

- a) Acreditar la propiedad, competencia o administración del organismo estatal sobre el predio objeto de recuperación.
- b) Adjuntar el plano perimétrico – ubicación.
- c) La partida registral del predio o el certificado negativo de búsqueda catastral que descarte la inscripción a favor de terceros distintos al organismo requirente.
- d) Señalar expresamente que los ocupantes o invasores carecen de título material, entendiendo este como la razón jurídica que justifica la ocupación del predio, y que no exista proceso judicial en el que se cuestione el derecho de propiedad del Estado respecto de dicho predio.

Lo declarado en la solicitud de auxilio policial por el procurador público, o quien haga sus veces, del organismo requirente se sustenta en el principio de legalidad y el principio de presunción de veracidad, establecida en los numerales 1.1 y 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, respectivamente.

La Policía Nacional del Perú, en atención a lo solicitado por el organismo requirente y la documentación presentada, debe prestar el auxilio requerido, bajo responsabilidad, dentro del plazo máximo de cinco (5) días calendarios.

La existencia de instalaciones temporales informales o edificaciones permanentes en predios estatales, realizadas por invasores u ocupantes ilegales, no impide la recuperación extrajudicial de dicho predio. El organismo público solicitante, con el auxilio de la Policía Nacional del Perú, se encuentra facultado para remover o demoler toda instalación que se encuentre en la misma diligencia de recuperación.

La Policía Nacional del Perú sujeta su actuación a lo previsto en esta norma, no pudiendo excusarse bajo ningún motivo de atender el requerimiento formulado por el procurador público o quien haga sus veces, en tanto se cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley".

Artículo 4.- Modificar la décima séptima disposición complementaria final de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

Modifíquese la disposición complementaria final décima séptima de la Ley N° 30230, en los términos siguientes:

"DÉCIMA SÉTIMA. Procesos civiles o constitucionales en trámite sobre predios estatales

Facúltase al titular y a los procuradores del organismo público para conciliar o transigir en procesos civiles o constitucionales en trámite, conforme a los requisitos y procedimientos dispuestos por el Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y Crea la Procuraduría General del Estado, en los casos que el particular, demandado o demandante, reconozca que el Estado es propietario del predio e inicie el procedimiento para su adquisición o el otorgamiento de cualquier otro derecho, de conformidad con las disposiciones previstas en la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su Reglamento.

Para la conclusión de procesos civiles o constitucionales, mediante conciliación o transacción, a que se refiere el párrafo precedente, es necesario que se acredite la compraventa del predio y el pago de su valor, o la emisión de la resolución administrativa que aprueba el otorgamiento de cualquier otro derecho sobre el predio.

En tanto dure la tramitación del procedimiento de venta o de aprobación del otorgamiento de cualquier otro derecho, las partes del proceso pueden solicitar la suspensión del proceso civil o constitucional ante el órgano jurisdiccional correspondiente. En caso de que la autoridad administrativa desestimara la solicitud del particular, el procurador público del organismo público comunica al órgano jurisdiccional para la prosecución del proceso judicial.

En todo proceso judicial iniciado por un organismo público en el que se pretenda la recuperación de un predio estatal, procede el lanzamiento anticipado de los invasores u ocupantes ilegales, excepto en los casos en los que se discuta la titularidad del dominio del predio materia de litigio".

Artículo 5.- Incorporar los artículos 65-A y 65-B en la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

Incorpórese los artículos 65-A y 65-B en la Ley N° 30230, en los términos siguientes:

"Artículo 65-A. Reglas aplicables a la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal

Las reglas aplicables a la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal son las siguientes:

- a) Ninguna autoridad puede emitir disposiciones que pretendan regular el procedimiento de recuperación extrajudicial de predios estatales, creando o requiriendo documentos que no sean los previstos en la presente ley ni emitiendo informes legales que se pronuncien sobre la legalidad o viabilidad de la

recuperación extrajudicial de la propiedad estatal, por cuanto esa evaluación corresponde a las procuradurías públicas de las entidades titulares de los predios estatales; la contravención a esta disposición amerita la denuncia correspondiente.

- b) Ningún documento público o privado es oponible a la recuperación extrajudicial; en todo caso, corresponde al interesado realizar cualquier reclamo posterior a su ejecución, en la vía que estime conveniente al derecho que pretende, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados desde el día siguiente de la ejecución de la recuperación extrajudicial.
- c) Los ocupantes o invasores de predios de propiedad estatal no pueden invocar buena fe conforme a las reglas establecidas en los artículos 906, 907 y 908 del Código Civil.
- d) Respecto a la construcción de edificaciones temporales o permanentes, así como a la siembra de plantas en predios de propiedad estatal, no podrá alegarse buena fe, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 943 del Código Civil. La demolición prevista en dicha norma no requiere de pronunciamiento judicial previo, y su existencia será considerada como una forma de turbación de la posesión siendo aplicable el Código Penal.
- e) En el caso de que el predio a recuperar se encuentre inscrito a favor de entidad pública en más de una partida registral del Registro de Predios, para que la solicitud sea atendida por la Policía Nacional del Perú, debe constar inscrito el derecho de propiedad del organismo requirente en una de dichas partidas. Si la duplicidad registral involucra a más de un organismo estatal, el requerimiento de auxilio corresponde a quien primero haya inscrito su derecho de propiedad sobre el predio.
La existencia de superposición gráfica parcial advertida en las bases gráficas registrales no impide la recuperación extrajudicial del predio de propiedad estatal, en cuanto corresponda a la parte del predio respecto de la que no existe superposición".

"Artículo 65-B. Trámite de las denuncias penales contra funcionarios o servidores públicos

Las denuncias penales que se formulan contra los funcionarios o servidores públicos que directa o indirectamente ejecutan acciones en cumplimiento de las disposiciones para la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal contenidas en la presente ley, para su calificación e investigación preliminar por los órganos competentes del Ministerio Público o de la Policía Nacional del Perú, deben contar con la opinión fundamentada de la entidad que solicitó la recuperación extrajudicial del predio estatal sobre el cumplimiento de la legislación de la materia; dicho informe es emitido dentro de un plazo de quince (15) días hábiles.

El fiscal debe merituar la referida opinión para decidir si estima o no procedente la denuncia, de conformidad con las normas aplicables. De igual manera, el juez o la sala deben tener en cuenta dicha opinión al momento de expedir la resolución que corresponda.

En los procesos penales en trámite por las denuncias a las que se refiere este artículo, el juez requiere de inmediato opinión fundamentada de la entidad que solicitó la recuperación extrajudicial sobre el cumplimiento de la legislación de la materia. La autoridad judicial, una vez recibida la opinión, puede sobreseer definitivamente el proceso".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN y de las demás entidades públicas involucradas según corresponda, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Congreso de la República

Ilich Freyre
Congresista
Acción Popular

Congreso de la República

Ilich Freyre López Ureña
Congresista
Acción Popular

JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
Congresista de la República

JUAN CARLOS MORI CELIS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

WILSON SOTO PALACIOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

MG. LUIS ANGEL ARAGÓN CARREÑO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Elvis Vergara Mendoza
Vocero



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **diciembre** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con
el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de
la República: pase la Proposición **N° 960** para
su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
**1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA
FINANCIERA.**

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** de **abril** del **2022**

De conformidad con lo acordado por el Consejo Directivo en su sesión realizada el 11 de abril de 2022, pase también la iniciativa legislativa 960/2021-CR para su estudio y dictamen, a la Comisión de:

VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Mediante los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, se establecen disposiciones para la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal.

De conformidad con la citada Ley, corresponde a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, a través de sus Procuradurías Públicas o quienes hagan sus veces, repeler todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales que se realicen en los predios estatales bajo su competencia, administración o de su propiedad inscrito o no en el Registro de Predios.

Asimismo, señala que toda controversia sobre los supuestos derechos de quienes se consideren afectados con la recuperación extrajudicial, se tramita en la vía judicial y con posterioridad a la misma. La acción de recuperación extrajudicial no exonera de responsabilidad civil y/o penal a quienes ocuparon ilegalmente predios de propiedad estatal.

El requerimiento del auxilio de la Policía Nacional del Perú es formulado por el Procurador Público o quien haga sus veces, de la entidad requirente, por escrito, acreditando la propiedad, competencia o administración del predio invadido, adjuntando el plano perimétrico-ubicación, la partida registral del predio o el Certificado Negativo de Búsqueda Catastral cuando el predio no se encuentre inscrito. La Policía Nacional del Perú verifica la documentación presentada y debe prestar el auxilio requerido, bajo responsabilidad, dentro del plazo máximo de cinco (05) días calendarios, pudiendo remover las instalaciones temporales informales que se hubieran instalado en el predio objeto de recuperación.

II. MARCO NORMATIVO

- El marco normativo vigente para la recuperación extrajudicial de los predios de la propiedad estatal, es la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.
- El 12 de julio de 2014, se promulgó la Ley N° 30230, el mismo que en sus artículos 65° y 66° establecen disposiciones para la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal. Es importante señalar que esta norma se creó sobre la base de que cerca de 6,000 hectáreas de predios de propiedad estatal se encuentran invadidas.¹

¹ Esta cifra fue expuesta en conferencia de prensa por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento de aquel entonces, Milton Von Hesse. Tomado de Andina, edición del 10 de octubre de 2014. En: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-von-hesse-no-habra-impunidad-adelante-para-trafficantes-terrenos-526972.aspx>

III. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA Y PROBLEMA

ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

Respecto de la protección constitucional del derecho de propiedad

El artículo 70 de la Constitución Política del Perú, dentro del título referido al Régimen Económico, establece que: "El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley (...)". De otro lado, su artículo 73 establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles; y los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares para su aprovechamiento económico². La protección constitucional es respecto a los bienes de particulares y de la propiedad pública.

El tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de propiedad se caracteriza, entre otras cosas, por ser:

- a) Un derecho pleno, en el sentido de que le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos;
- b) Un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende de la propia voluntad del titular y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, salvo las excepciones que prevé expresamente la Constitución Política del Perú.³

El Código Civil vigente ha desarrollado el derecho de propiedad, precisando los atributos de la propiedad: usar, disfrutar, disponer y reivindicar (art. 923 CC⁴). Asimismo, que el derecho de propiedad predial comprende el suelo, subsuelo y sobresuelo (art. 954 CC); no obstante, lo cual, no comprende (la propiedad particular) los recursos naturales, yacimientos y restos arqueológicos, debido a que estos son bienes de dominio público de la Nación (art. 954 del CC y art. 66 de CPP).

Respecto de la propiedad estatal, el artículo 6 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, establece que el Sistema Nacional de Bienes Estatales tiene por finalidad contribuir al desarrollo del país promoviendo el saneamiento de la propiedad estatal, para incentivar la inversión pública y social, procurando una eficiente gestión del portafolio mobiliario e inmobiliario del Estado; ordenar, integrar y simplificar los procedimientos de adquisición, administración, disposición, registro y supervisión de los bienes estatales en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) para lograr una gestión eficiente.

El artículo 31 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, establece que "las entidades públicas deberán adoptar las acciones necesarias para la defensa administrativa y judicial de los bienes estatales de su propiedad o los que tengan a su cargo". Así, la administración, conservación y tutela de los bienes de dominio público compete a las entidades responsables de su uso o de la prestación del servicio público.

² Artículo 73. Bienes de dominio y uso público

Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

³ Expediente N° 05614-2007-PA/TC

⁴ Código Civil

"Noción de propiedad

Artículo 923.- La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley"

En tal sentido, tenemos un marco constitucional que protege el derecho de propiedad pública y privada, desarrollado por normas civiles, penales y administrativas; además, para la propiedad estatal existe una regulación especial, que establece, entre otros, que las entidades públicas tienen la obligación de defender los bienes de su propiedad, bajo su administración o competencia, dicha defensa es ejercida a través de su Procurador Público conforme a ley⁵, usando los mecanismos judiciales (Código Procesal Civil) y extrajudiciales (artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230).

El mecanismo de la recuperación extrajudicial no es un procedimiento judicial o administrativo seguido por cualquier ciudadano, para reclamar un legítimo derecho, sino que es una **acción extrajudicial que sigue el Estado**, a través de sus funcionarios y servidores públicos, para repeler la invasión u ocupación ilegal de sus predios y poder recuperarlos; vale decir que, el Estado ejerce dicha acción, establecida en la ley, para hacer valer su derecho legítimo de propiedad, lo que en el derecho civil se denomina defensa posesoria extrajudicial (art. 920 del CC), pero en el marco de la Ley N° 30230 se denomina recuperación extrajudicial. En ese sentido, dicho mecanismo extrajudicial no contraviene el debido proceso ni la tutela jurisdiccional efectiva, reconocidos como principios y derechos de la función jurisdiccional en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

Respecto del auxilio de la Policía Nacional del Perú

De conformidad con lo previsto por el artículo 166 de la Constitución Política⁶, "la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia ...".

A fin de garantizar y restablecer el orden interno⁷ en los predios estatales ocupados e invadidos ilegalmente, la Policía Nacional para la recuperación de dichos predios contara con el apoyo logístico del titular del predio, cuando las acciones que realice para neutralizar a los grupos hostiles que perturban la propiedad estatal resulten insuficientes.

Asimismo, la Policía Nacional y los Procuradores Públicos, en su caso, ponderarán el uso de la fuerza pública cuando para salvaguardar el derecho de propiedad o la inviolabilidad del domicilio se ponga en peligro la vida, integridad, salud y seguridad de las personas, prefiriendo la protección de estos últimos. Conforme al fundamento 195 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 010-2002-AI/TC, "el principio de proporcionalidad es un principio general del derecho

⁵ De conformidad con el artículo 47 de la Constitución Política, la defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos; se encuentra regulado conforme al Decreto Legislativo N° 1068, Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2008-JUS.

⁶ Constitución Política

"Finalidad de la Policía Nacional

Artículo 166.- La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

⁷ Decreto Legislativo N° 1095

Artículo 3.- Definición de términos

Para los efectos del presente Decreto Legislativo, se entiende por:

(...)

i. Orden Interno. - Es la situación en la cual están garantizados la estabilidad y el normal funcionamiento de la institucionalidad político - jurídica del Estado. Su mantenimiento y control demandan previsiones y acciones que el Estado debe adoptar permanentemente, llevando implícita la posibilidad de declarar los regímenes de excepción que prevé la Constitución Política.

expresamente positivizado, cuya satisfacción ha de analizarse en cualquier ámbito del derecho. En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico, éste se halla constitucionalizado en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución. En su condición de principio, su ámbito de proyección no se circunscribe sólo al análisis del acto restrictivo de un derecho bajo un estado de excepción, pues como lo dispone dicha disposición constitucional, ella sirve para analizar cualquier acto restrictivo de un atributo subjetivo de la persona, independientemente de que aquel se haya declarado o no (. . .). "

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Los inmuebles estatales, entendidos como los de propiedad del Estado y de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno⁸, son muy numerosos y se extienden en todo el territorio de la República. Dichos inmuebles se clasifican en dos grupos: de dominio público - destinados a un uso público o a la prestación de un servicio público- y de dominio privado - no están destinados a un uso público ni a la prestación de un servicio público-, pudiendo ejercerse el derecho de propiedad con todos sus atributos.

Gran parte de los predios estatales, debido a su ubicación o naturaleza pública (playas, eriazos, derechos de vías, cerros, laderas, pampas, llanuras, zonas de expansión urbana, etc.) no cuentan con cercos de seguridad o vigilancia permanente, por el alto costo que demandaría al erario público, por lo que se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad, originando como consecuencia su apropiación ilícita por parte de particulares fundamentalmente mediante dos modalidades: la invasión u ocupación ilegal y la generación ilegal de títulos de propiedad (uso irregular de procedimientos establecidos por normas legales para el saneamiento de la titulación de inmuebles o regularización del derecho de propiedad).

Para afrontar dicha problemática y, especialmente, para combatir las invasiones se han promulgado en los últimos tiempos normas para endurecer las penas y crear nuevas modalidades del delito de usurpación, especialmente de usurpación agravada (Ley N° 30076 del 19.08.13, Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30327 del 20.05.15 y Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1187 del 16.08.15 y la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30556 del 29.04.17). Asimismo, se ha creado un nuevo tipo penal para sancionar a los funcionarios públicos que indebidamente otorgan algún derecho sobre inmuebles: delito de otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles contemplado por el artículo 376-B del Código Penal, incorporado por la Ley N° 30327 (21.05.15).

Por su parte, la SBN y el Poder Ejecutivo, han propuesto e impulsado diversas fórmulas normativas para regular temas importantes respecto de los inmuebles estatales, como la declaración de imprescriptibilidad de los terrenos del Estado (Ley N° 29618 del 25.11.10) y la recuperación extrajudicial de terrenos invadidos y ocupados ilegalmente (artículos 65° y 66° de la Ley N° 30230 del 12.07.14).

⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

Artículo 3.- Bienes estatales

Para los efectos de esta Ley, los bienes estatales comprenden los bienes muebles e inmuebles, de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan.

La recuperación extrajudicial es un mecanismo que ha permitido contar con una respuesta inmediata frente a los invasores y ocupantes ilegales que buscan traficar o apropiarse de la propiedad predial estatal, quienes en décadas pasadas invadían grandes áreas de terreno con esteras y palos, pero en la actualidad realizan edificaciones o construcciones de material noble, para sustraerse al anotado marco normativo, situaciones ante las cuales la Policía Nacional de Perú (PNP) considera que no puede intervenir.

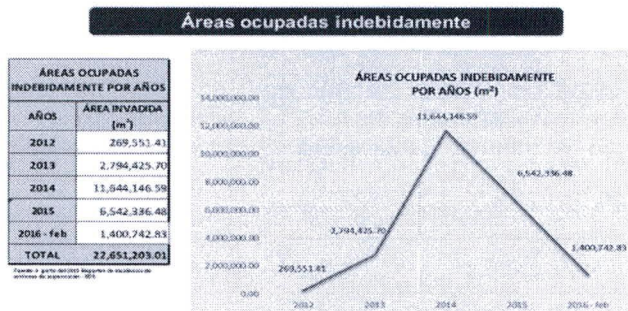
Adicionalmente, se presentan otras dificultades como las siguientes:

- La falta de personal policial suficiente para llevar a cabo la recuperación extrajudicial.
- La falta de aprobación oportuna de la orden de operaciones por parte del Comisario de la PNP.
- La frustración de la diligencia, cuando se encuentran bienes dentro de la ocupación ilegal; además porque la PNP requiere una orden de descerraje para el ingreso al bien ocupado indebidamente.
- Interposición de denuncias a los servidores por parte de los invasores.
- Respecto de la autorización para conciliar, contenida en la Décima Séptima Disposición Complementaria Final de la ley N° 30230, en los procesos judiciales civiles o constitucionales, en los que se reconozca al Estado como propietario del predio y se inicie el procedimiento para su adquisición, se señala que se exija que se verifique la venta con el pago del precio.

En tal sentido, resulta necesario hacer ajustes a los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230, disponiendo de manera expresa que la ejecución de la recuperación se realiza independientemente de las instalaciones (temporales o permanentes) que puedan existir en el predio, fortalecimiento a los operadores de la ley, reglas aplicables a todas las entidades para ejecutar la recuperación extrajudicial, entre otros aspectos, que permitan efectuar una mejor defensa y recuperación de predios estatales, que es patrimonio de la Nación.

Estado de la cuestión

De acuerdo con la información proporcionada por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN⁹, desde el 2014, año en que se promulgó la Ley, el número de áreas de propiedad inmueble estatal ocupadas ilegalmente ha decrecido considerable y sostenidamente, conforme se expresa en el siguiente cuadro:



⁹Superintendencia Nacional de Bienes Estatales: "Defensa y Recuperación de Bienes Estatales". En: https://www.sbn.gob.pe/callao/material_callao/GORE_CALLAO.pdf

De igual manera, el número de denuncias ha decrecido favorablemente, hacia el año 2016:

DENUNCIAS DE LA CIUDADANÍA RECIBIDAS POR DIVERSOS MEDIOS						
ACTIVIDAD	MODALIDAD DE DENUNCIAS	AÑOS				
		2012	2013	2014	2015	2016- FEB
CAUTELAR EL USO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES ESTATALES	TELÉFONO	0	0	39	5	0
	EMAIL - WEB	0	0	6	20	0
	MEMORANDUM	0	0	0	20	1
	S.J.	36	120	282	324	102
	OTROS	0	0	0	0	6
TOTAL		36	120	327	369	109

*Fuente: Reporte de Inidencias (SDS) y SID

De otro lado, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN también nos informa que la recuperación judicial de los predios estatales puede tardar un promedio de cuatro (04) años, durante los cuales, evidentemente, el Estado se ve privado de ejercer y disfrutar sus derechos reales con plenitud, generando consecuentemente un detrimento económico al Estado:

MATERIA	MATERIA DE PROCESO	CONCLUIDOS EN EL 2012, 2013 Y 2014	DURACIÓN PROMEDIO (años)
CIVIL	Interdicto de Retener	1	3
	Desalojo	17	3
	Reivindicación	12	6
	Nulidad de título	23	5
	Mejor derecho de propiedad	9	4
	Deslinde	1	4
	Impugnación de Res. Administrativa	56	4
	Prescripción Adquisitiva de Dominio	69	3
	Otros	20	4
PENAL	Usurpación	5	3
	Otros		
GARANTÍA CONSTITUCIONAL	Acción de Amparo	11	3
	Otros		
TOTAL		224	4

Fuente: Reporte de aplicativo seguimiento de Procesos Judiciales de la SBN

De cara a esta dilación, la recuperación extrajudicial de los inmuebles del Estado es estadísticamente más favorable, en términos de resultados, conforme lo expresa la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN en el cuadro denominado "Cantidad de predios y áreas a recuperar: Judicial vs Extrajudicial. Periodo 2014-2015-2016" que a continuación presentamos:

CANTIDAD DE PREDIOS Y ÁREAS A RECUPERAR SEGÚN NORMA		2014		2015		2016	
		Nº PREDIO	ÁREA A RECUPERAR	Nº PREDIO	ÁREA A RECUPERAR	Nº PREDIO	ÁREA A RECUPERAR
NORMAS APLICABLES	* LEY Nº 30230	41	4,019,005.45	137	4,024,867.46	19	739,975.76
	* MATERIA PENAL	2	31,750.11	0	0.00	0	0.00
	* MATERIA CIVIL	13	524,577.82	6	420,149.73	3	1,301,440.63
TOTAL		56	4,575,333.38	143	4,445,017.19	22	2,041,416.39

*Fuente: Memorando emitidos a PP

En suma, como se puede apreciar, en un contexto de eficiencia en la administración de los inmuebles de propiedad estatal, el Estado Peruano ha encontrado una medida eficaz en la acción extrajudicial contemplada en la Ley; lo que impone correlativamente en los funcionarios públicos encargados por la Ley, la maximización de su deber de diligencia.

IV. EXPOSICIÓN DE LA PROPUESTA

DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS INVASORES U OCUPANTES ILEGALES

La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN en virtud a lo dispuesto en el artículo 19-A de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, incorporado por el artículo 58 de la Ley N° 30230, se encuentra facultada a imponer sanciones y aplicar medidas correctivas de incautación y decomiso de bienes, a los particulares que promuevan invasiones, invadan y/o construyan sin autorización ni título alguno sobre predios estatales.

En ese sentido, es necesario modificar el cuarto párrafo del artículo 65 de la Ley N° 30230, con la finalidad de sistematizar las responsabilidades (civil, penal y administrativa) de las que pueden ser objeto los invasores u ocupantes ilegales, independientemente de la recuperación extrajudicial del predio estatal; señalando que la recuperación extrajudicial no exonera, además de la responsabilidad civil y penal ya establecidas, de la responsabilidad administrativa, a los que ocupan o invadan ilegalmente predios estatales.

EMPODERAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVIENEN EN LA EJECUCIÓN DE LA LEY N° 30230

A fin de cautelar el trabajo de los operadores de la Ley N° 30230, en lo que se refiere a la recuperación extrajudicial de predios de propiedad estatal, que se ven involucrados en la formulación de denuncias infundadas por parte de ocupantes e invasores ilegales de predios estatales, que solo buscan entorpecer la recuperación extrajudicial, es necesario incorporar como una norma disuasiva a dichas denuncias, disposiciones en la parte final del artículo 65, con la finalidad de precisar que se requiere opinión fundamentada de la entidad que solicitó la recuperación extrajudicial del predio estatal, la cual versará sobre el cumplimiento de la legislación de la materia, para la calificación e investigación preliminar por los órganos competentes del Ministerio Público o de la Policía Nacional del Perú, dicho informe es emitido dentro de un plazo de quince (15) días hábiles, teniendo a la vista el anotado informe el fiscal procederá conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 94 del Decreto Legislativo N° 52, Ley Orgánica del Ministerio Público.

La anotada precisión guarda concordancia con los numerales 8 y 11 del artículo 20 del Código Penal, que establecen que están exento de responsabilidad penal "el que obra por disposición de la ley, en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo"; "el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte"; respectivamente, por tanto debe desestimarse la denuncia.

En los procesos penales en trámite por las denuncias contra los operadores de la Ley N° 30230, en lo que se refiere a la recuperación extrajudicial de predios de

propiedad estatal, el Juez también deberá requerir la emisión de opinión fundamentada de la entidad que solicitó la recuperación extrajudicial, la cual versará sobre el cumplimiento de la legislación de la materia, dicha opinión será ponderada al momento de resolver, pudiendo disponerse el sobreseimiento definitivo del proceso, conforme al artículo 346 y siguientes del Código Procesal Penal.

Asimismo, se precisa que la fórmula legal que se propone se puede encontrar en el numeral 7.1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1333, Decreto Legislativo para la simplificación del acceso de predios para proyectos de inversión priorizados, la cual ha sido materia de evaluación por el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, que recomendó su modificación, proponiendo la respectiva fórmula legal, la misma que es acogida en la modificación del artículo 65.

DE LA OPORTUNA PRESTACIÓN DEL AUXILIO POLICIAL

En el Informe N° 154-2017/SBN-DNR-SDNC se indica que la Procuraduría Pública de la SBN ha informado que se encuentran pendientes o frustrados más de 150 casos de requerimiento de auxilio policial.

Considerando que el plazo para evaluar la solicitud de auxilio policial y la prestación del auxilio es muy breve, se requiere de una norma con rango de ley que establezca expresamente la forma cómo una entidad debe solicitar el auxilio público, el contenido y los requisitos de la misma, de tal manera que las entidades públicas cuenten con un procedimiento ágil y simplificado. Así, a fin de evitar la dilación de la atención del requerimiento, por lo que deben establecerse los requisitos que se debe adjuntar a la solicitud, precisando que son los únicos, a fin que la Policía Nacional del Perú no solicite mayores documentos ni la realización de diligencias previas.

En ese sentido, es necesario modificar el tercer párrafo del artículo 66 de la Ley N° 30230, a efectos de precisar que lo señalado por las entidades públicas en las solicitudes de auxilio policial y la documentación que se acompaña, se encuentran sustentadas en los principios de legalidad y de presunción de veracidad, regulados en los numerales 1.1 y 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, con la finalidad de que en atención a lo solicitado por el organismo requirente y la documentación presentada, la Policía Nacional del Perú preste el auxilio requerido bajo responsabilidad, dentro del plazo máximo de cinco (5) días calendarios.

DE LA REMOCIÓN DE TODA INSTALACIÓN EXISTENTE EN EL PREDIO ESTATAL

A fin de evitar la frustración o suspensión de diligencias de recuperación extrajudicial cuando se advierta la existencia de instalaciones que no son temporales, se propone modificar el cuarto párrafo del artículo 66 de la Ley N° 30230, a efectos de establecer en forma expresa que la existencia de instalaciones temporales o edificaciones permanentes sobre predios estatales no impide su recuperación extrajudicial. De ese modo, los organismos públicos, en la misma diligencia pueden remover o demoler todas las instalaciones que encuentren en el predio.

Asimismo, se debe tener en cuenta que toda instalación (temporal o edificación permanente, o plantaciones) sobre un predio estatal sin la autorización de su titular, se sujeta a la presunción de mala fe del invasor u ocupante ilegal que la realizó, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 943 del Código Civil, dado que estos solo buscan traficar o apropiarse de dichos terrenos, perjudicando el patrimonio del Estado.

REGLAS APLICABLES A LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE LA PROPIEDAD ESTATAL

A propuesta del Consejo de Defensa Jurídica del Estado del MINJUS se incorpora el artículo 65-A a la Ley N° 30230, que establece "reglas aplicables a la recuperación extrajudicial de propiedad estatal", a fin de mejorar la efectividad del procedimiento para la recuperación extrajudicial, así se establece que:

- (i) Ninguna autoridad podrá emitir disposiciones que perturben o retarden la recuperación extrajudicial;
- (ii) Se precisa que no es oponible ningún documento público o privado para frustrar la recuperación, como la presentación de constancias o certificados de posesión ante la Policía Nacional del Perú o el Ministerio Público, las cuales son emitidas irregularmente, fuera del ámbito de la formalización de posesiones informales (artículo 27 del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo Complementaria de la formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA), y que cualquier reclamo debe realizarse con posterioridad a su ejecución;
- (iii) Los ocupantes o invasores no pueden invocar buena fe sobre los predios estatales que ocupan, así como respecto de las edificaciones o siembras que hayan realizado en el bien, en la medida que no cuentan con autorización de la entidad propietaria o competente para ocupar el bien, y que además se presume que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad, de conformidad con la Ley N° 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

DE LA CONCLUSIÓN DE PROCESOS JUDICIALES EN LOS QUE SE RECONOCE LA PROPIEDAD DEL ESTADO

De conformidad con el texto vigente de la Décima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30230, las entidades puedan transigir o conciliar con un particular (demandante o demandado), en la medida que este reconozca al Estado como el dueño del predio en litigio y se apersonen a la entidad a solicitar la adquisición del bien, conforme a la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento; sin embargo, solo se prevé petitionar la transferencia del bien, cuando podría solicitarse cualquier otro derecho que le permita al particular igualmente utilizar el bien estatal y regularizar su situación.

En ese sentido, en la propuesta de modificación del primer párrafo de la Décima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30230, se precisa que, además de solicitar la adquisición del predio en litigio, el particular puede solicitar el otorgamiento de cualquier otro derecho, como: superficie, arrendamiento, usufructo, etc., regulados en el Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA.

Además, para evitar que la presentación de la solicitud de adquisición o de otorgamiento de cualquier derecho se convierta solo en un mecanismo dilatorio, es necesario incorporar un párrafo a la Décima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30230, a fin de precisar que, para la conclusión del proceso civil o constitucional, mediante la conciliación o la transacción, se debe acreditar la venta del predio con el pago de su valor, o la emisión de una resolución administrativa que aprueba el otorgamiento de algún derecho.

También se incorpora un párrafo, que establezca que en tanto dure la tramitación de la solicitud de adquisición, o de otorgamiento de un derecho sobre un predio estatal, es necesario establecer la posibilidad de que ambas partes del proceso (el particular y el Estado) puedan solicitar la suspensión del proceso judicial; y en caso la administración pública desestimara la solicitud, la Procuraduría Pública de la entidad solicitará al órgano jurisdicción la prosecución del proceso hasta la recuperación del predio.

DE LA PROCEDENCIA DEL LANZAMIENTO ANTICIPADO EN TODO PROCESO JUDICIAL INICIADO POR ENTIDADES PÚBLICAS

La Décima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30230, también establece que procede el lanzamiento anticipado, en los procesos de desalojo en trámite iniciados por el Estado, siempre que el organismo público demandante acredite que el predio se encuentra bajo su competencia, administración o propiedad.

Sobre la base de la norma vigente, se amplía dicho mecanismo (lanzamiento anticipado) a todo proceso judicial iniciado por un organismo estatal, exceptuándose a los procesos judiciales en los que se discute la titularidad del dominio del predio materia de litigio, con el fin de evitar que se consolide la ocupación ilegal. Claro está que, siendo la naturaleza cautelar del lanzamiento anticipado en un proceso judicial principal de cualquier naturaleza, su otorgamiento se realizará a solicitud de la entidad perjudicada, en aras de evitar la consolidación del tercero - demandado que lo ocupa o mantiene en su poder indebidamente; y su ejecución se realizará previa ponderación del Juez de dicho pedido, quien determinará si la medida perjudica o no a la otra parte, y en esa medida dispondrá su concesión o no.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la norma que se propone, será cubierta con el presupuesto institucional de la SBN y demás entidades públicas involucradas según corresponda, por lo que no irrogará gastos adicionales al Tesoro Público.

La SBN al igual que las demás entidades públicas integrantes del Sistema Nacional de Bienes Estatales, en aplicación del texto vigente de los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230, ya vienen ejecutando el mecanismo de la recuperación extrajudicial de predios estatales; lo que busca el proyecto normativo es fortalecer este mecanismo extrajudicial, como un instrumento eficaz de recuperación, llenando los vacíos advertidos en la aplicación de la norma vigente, de tal manera que las entidades puedan obtener el auxilio oportuno de la Policía Nacional del Perú para recuperar los predios estatales, aclarando los términos de su procedencia, para evitar la frustración de las diligencias de recuperación; protegiendo a los operadores de la norma de denuncias penales infundadas, formuladas por invasores u ocupantes ilegales; también se otorga a los

particulares, que reconocen la propiedad del Estado, alternativas para acceder de manera formal a la propiedad o a obtener un derecho sobre un predio estatal.

De esa manera el proyecto de Ley busca proteger el patrimonio inmobiliario del Estado, evitando que los ocupantes e invasores consoliden su ilegal ocupación, con el fin de procurar que el Estado, a través de sus distintas reparticiones, sea el que disponga de la propiedad inmobiliaria de manera planificada.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de Ley no colisiona con la Constitución Política del Perú, ni la legislación nacional; lo que pretende es modificar los artículos 65, 66 y la Décima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, introduciendo innovaciones y precisiones a la norma vigente, a fin de suplir los vacíos advertidos en su aplicación; e incorpora el artículo 65-A a la citada ley para establecer reglas claras que delimitan la actuación de los que intervienen en la recuperación extrajudicial de predios estatales en todo el territorio nacional.

VII. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL¹⁰

El presente proyecto normativo, se vincula con el acápite 19° de la Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada "**Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental**", por el cual el Estado Peruano se compromete a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú.

- (...) c. Promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras, así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio.
- g. promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas.

Asimismo, se vincula con el acápite 34° de la Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada "**Ordenamiento y Gestión Territorial**", por el cual el Estado Peruano se compromete a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz.

- (...) c. Impulsará y consolidará ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural, articuladas en razón de su jerarquía y de su complementariedad funcional y que promuevan corredores económicos abastecidos con redes de agua, energía, transportes y comunicaciones, a fin de facilitar procesos de innovación, cadenas de valor y oportunidades de inversión en actividades primarias, industriales y de servicios.

¹⁰ Acuerdo Nacional – Unidos para crecer, 35 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.
<http://acuerdonacional.pe>

Lima, 11 de abril de 2022

Oficio 361-2021-2022-ADP-CD/CR

Señor congresista

DARWIN ESPINOZA VARGAS

Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción
del Congreso de la República

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la señora Presidenta del Congreso de la República, para hacer de su conocimiento que el Consejo Directivo del Congreso, en su sesión presencial realizada el 11 de abril de 2022, con la dispensa del trámite de sanción del acta, acordó que pasen también para estudio y dictamen, de la comisión que preside, como segunda comisión, las siguientes iniciativas legislativas, peticiones formuladas con los oficios 347-2021/2022-DEV/CVC-CR y 339-2021/2022/JDEV-CR:

- Proyecto de Ley 825/2021-CR, por el que se propone ampliar el plazo que exceptúe del pago del bono familiar habitacional para que las familias accedan al Programa Techo Propio.
- Proyecto de Ley 960/2021-CR, por el que se propone modificar la Ley 30230 y dicta medidas para fortalecer la recuperación extrajudicial de predios de propiedad estatal.

Con esta oportunidad reitero a usted, señor congresista, la expresión de mi especial consideración.

Atentamente,

HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor del Congreso de la República

CERTIFICO QUE:
El presente documento es copia fiel del original que tengo a la vista, de cuyo contenido no asumo responsabilidad.

Lima, 12 ABR 2022

Ronald Jiménez Puma
FEDATARIO
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

c.c. Área de Trámite y Digitalización de Documentos
JVCH/cvd.

RU 823806