



PROYECTO DE LEY N° 1352/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Proyecto de “Ley que precisa y agrava la sanción a la expedición de Certificado o Constancia de Posesión” modificando los artículos 3° 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687 y 376-B del Código Penal.

Los congresistas del grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR** que suscriben la presente iniciativa legislativa del Congresista Octavio Salazar Miranda, al amparo de lo previsto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, cumpliendo con los requisitos previstos en el artículo 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el Proyecto de Ley siguiente:

El Congreso de la República
Ha dado la ley siguiente:

I. FORMULA LEGAL

PROYECTO DE “LEY QUE PRECISA Y AGRAVA LA SANCIÓN POR LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADO O CONSTANCIA DE POSESIÓN”

Artículo 1. Modificación y adición a los artículos 3°, 8°, 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687

Modifícase el numeral 3.2. del artículo 3°, adiciónese el numeral 5 al artículo 8°, y modifíquese los artículos 25°, 26° y 27° de la Ley N° 28687, en los términos siguientes:

Artículo 3.- **Ámbito de aplicación**

3.1. La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004.

(...)

3.2. No están comprendidos en el ámbito de la presente Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes:

3.2.1. Los de uso y los utilizados o reservados para servicios públicos, siempre y cuando la ordenanza municipal sea anterior a la fecha de la posesión, de equipamiento educativo, de reserva nacional, defensa nacional y zonas mineras.

(...)

3.2.5. Los ubicados en zonas de riesgo y **zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N° 29869**, previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.

(...)

Artículo 8. Procedimiento de formalización

El procedimiento de formalización de la propiedad informal que deben realizar las municipalidades provinciales comprende:

1. La toma de competencia de las posesiones informales.

(...)

5. **Los informes emitidos por el Instituto Nacional de Defensa Civil que declaran zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N° 29869.**

Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios

Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento.

Bajo ninguna circunstancia se otorgará factibilidad de servicio a zonas comprendidas en el numeral 3.2.5 de la presente Ley o aquella persona o personas que se encuentren en proceso judicial por conflicto de propiedad.

Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título.

No podrán ser otorgados Certificados o Constancias de Posesión conforme al artículo 3.2 de la presente Ley. Su otorgamiento no constituye reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

Artículo 27.- Restricciones

Bajo ninguna circunstancia la municipalidad correspondiente otorgará autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las zonas rígidas para crecimiento urbano, las mismas que corresponden a las áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas. ***De igual forma la restricción alcanza a las zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme a la Ley N° 29869.***

Artículo 2. Adecuación del Reglamento de la Ley N° 28687

El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento de la Ley N° 28687, conforme a las modificaciones ordenadas en la presente Ley, en el plazo de treinta (30) días naturales siguientes a su vigencia.

Artículo 3. Adecuación a TUPA'S de gobiernos locales.

Los gobiernos locales modificarán y adecuarán sus respectivos Texto Único de Procedimientos Administrativos, conforme a las modificaciones ordenadas en la presente Ley, en el plazo de treinta (30) días naturales siguientes a su vigencia bajo responsabilidad administrativa y penal.

Artículo 4. Modificación del artículo 376-B del Código Penal.

Modifícase el artículo 376-B del Código Penal, el mismo que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 376-B.- Otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles

El funcionario público que, en violación de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente, será reprimido con pena privativa de libertad, no menor de **cinco** ni mayor de **siete** años.

Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a personas que ilegalmente ocupan o usurpan los bienes inmuebles referidos en el primer párrafo, la pena privativa de libertad será no menor de **siete** ni mayor de **nueve** años.

Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a persona o personas que ocupan o usurpan bienes inmuebles en zonas de riesgo no mitigable, la pena privativa de libertad será no menor de nueve ni mayor de once años.

[Handwritten signature: R. Salazar]

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Congresista de la República

[Handwritten signature]
Roj VEHTUN

[Handwritten signature]
Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Handwritten signature]
Antalagayana

[Handwritten signature]
Shñadues

[Handwritten signature]
PSANUN

[Handwritten signature]
Montalvo del Asula

[Handwritten signature]
Polanco Reategui # 3

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,09.....de.....MAYO.....del 2011.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1352 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN. -

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

II.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Es de público conocimiento los diversos problemas existentes en torno al alcance de los Certificados de Posesión o Constancia de Posesión que son otorgados por los gobiernos locales, más aún, cuando estos son mal utilizados por pobladores para construir sus viviendas en zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable, como también por los invasores o usurpadores de terrenos estatales y/o privados quienes a través de dichos instrumentos buscan legitimar su posesión generándose así afectación a la propiedad en caso de desastres naturales o conflictos sociales sumado a procesos judiciales.

Las Constancias o Certificados de Posesión son emitidos por la autoridad municipal distrital de la jurisdicción a la cual corresponde la zona, es un instrumento que deviene de un proceso administrativo donde basta la acreditación que una persona viene poseyendo de manera continua, pacífica, pública y por un determinado periodo de tiempo un determinado inmueble o terreno.

Si bien existen otros sujetos legitimados a poder entregar las Constancias o Certificados de Posesión (notarios y jueces de paz), la Ley N° 28687 faculta al Alcalde u otro funcionario designado por este de la municipalidad a emitir constancias o certificados, ello, solo es para facilitar el acceso a servicios básico del predio en posesión, pero en la realidad, estos certificados o constancias han venido siendo utilizados para adquirir la propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, lo cual, ha legitimado indebidamente a muchos invasores o usurpadores de terrenos estatales y/o privados.

Por otra parte, el hecho que la constancia o certificado de posesión no constituya reconocimiento alguno al derecho de propiedad, no deja de lado que en muchos casos dicho documento haya sido utilizado para acreditar posesión sobre el bien, en sede judicial, instancia que toma en consideración dicho documento, extendiendo su valor y alcance.

El presente proyecto de ley busca realizar algunas modificaciones e incorporaciones a la Ley N° 28687 "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", la misma que tiene por objeto regular el proceso de formalización de propiedad informal en sectores de menores recursos económicos, normativa que regula el uso de las constancias o certificados de propiedad en tales situaciones, potestad que ha venido siendo utilizado en forma indiscriminada.

En tal sentido, nuestra fórmula legal busca precisar el alcance del inciso 3.2.5 de la norma, identificando las zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme la Ley N° 29869 "Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable", siendo necesaria dicha precisión para poder determinar la restricción del ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, dado que al existir definiciones sobre el riesgo existente en zonas a ser pobladas se hace preciso concordar la normatividad a efecto de evitar vacíos que puedan ser aprovechados por la autoridad municipal.

En esa misma línea, responde la incorporación del inciso 5 al artículo 8° de la Ley N° 28687 la cual se hace necesario, al momento de regular el procedimiento de formalización de propiedad informal que realiza la municipalidad provincial, donde es necesario contar con el informe del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), como elemento vital a considerar, dentro del procedimiento acotado.

Las empresas prestadoras de servicios también se remiten a los certificados o constancias de posesión para otorgar el servicio que prestan, en tal sentido, el texto adicionado al artículo 25° de la Ley 28687, responde a que dichas entidades (EPS) tengan como parámetro de restricción aquellas zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable, convirtiéndose así en un segundo filtro de evaluación y seguridad en caso que la entidad municipal haya expedido en forma indebida certificados o constancias de posesión en las zonas antes descritas, evitando así que las posibles invasiones o usurpaciones en las zonas descritas no cuenten con servicios básicos, desincentivando de esta forma su ocupación, ello en virtud del resguardo de su vida al estar ubicados en zonas de riesgo. De la misma forma restringimos el acceso de servicios a aquella persona o personas que se encuentren en proceso judicial por conflicto de propiedad, siendo dicha medida necesaria para desincentivar el tráfico de bienes inmuebles

En razón a la expedición de los certificados o constancias de posesión por parte de la municipalidad, comprendido en el artículo 26° de la Ley 28687, cabe señalar que en muchos casos, las municipalidades distritales han mal interpretado el mismo, al realizar una interpretación exegética de la norma, entendiendo que la lectura de dicho artículo se hace sin concordancia de los demás artículos, en especial del artículo 3° que regula cuando no debe expedirse certificados o constancias de propiedad, ello al contener el artículo acotado la expresión “para los fines del presente título”. Dicha conducta se ha visto en los TUPA’s de los municipios, que lejos de actuar responsablemente no han regulado como causal de improcedencia de la expedición de los mismos la referencia del artículo 3° antes acotado.

Por otra parte, el artículo 27° reconoce la potestad de las municipalidades de autorizar a las empresas prestadoras de servicios básico la realización de obras en determinadas zonas, desarrollando una enumeración de zonas donde se extiende la prohibición, sin considerar en la misma las zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable conforme lo reconoce la Ley N° 29869. Consideramos que dicha precisión es necesaria en la medida que “al no estar contemplada la restricción se está permitiendo la acción”, es decir, la empresas prestadoras podrían brindar dicho servicio en las zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable.

Finalmente proponemos la modificación del artículo 376-B del Código Penal, en la medida de incrementar las penas y agravante del delito de otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles, considerando que las penas establecidas en el mismo son benignas en razón a los efectos del mismo (conflicto personal y social), siendo la conducta delictiva un delito continente que conlleva a la realización de otros delitos, como la “estafa”, usurpación, invasión de propiedad, etc., cuyas penas son mayores a la del sujeto activo del presente delito.

Incorporar la agravante del otorgamiento del certificado o constancia de posesión o título de propiedad a persona o personas que ocupan o usurpan zonas de riesgo no mitigable, responde a la afectación que se genera sobre aquellos ciudadanos que son pasibles de la conducta del funcionario público, la misma que a todas luces es culposa más aún, cuando desconoce los informes emitidos por el INDECI y pone en riesgo a ciudadanos en mucho de los casos por fines económicos.

La coyuntura actual en razón a los efectos del fenómeno del niño costero, el mismo que ha llevado a miles de damnificados, -especialmente ubicados en zonas de riesgo y zonas de riesgo muy alto no mitigable, conlleva a revisar la legislación nacional que ampara su posesión y autorización para ubicarse en dichas zonas. De la misma forma, apreciamos que existen múltiples y constantes conflictos sociales por usurpación e invasión de terrenos los mismos que terminan en proceso judiciales por diversos delitos generando que miles de ciudadanos, en especial de bajos recursos económicos, se vean perjudicados por malos funcionarios públicos,

los mismos que en varios casos se coluden con la autoridad municipal y demás legitimados para otorgar constancias o certificados de posesión para perjudicar a verdaderos propietarios o en el peor de los casos afectar al propio Estado en su propiedad.

Si bien es cierto los derechos fundamentales no son ilimitados, corresponde al legislador establecer ciertas restricciones a los mismos, siendo que en el presente proyecto de ley se restringe el acceso a servicios básicos y alcance a la posesión, dicha restricción responde a la protección de derechos de mayor relevancia como es la propiedad y la vida, evitando así que se generen procesos judiciales en abuso de autoridad por parte de malos funcionarios o se generen damnificados al momento que se generen desastres naturales que implique damnificados en zonas de riesgo o zonas de alto riesgo no mitigables.

III.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LEGISLACION NACIONAL

De aprobarse y convertirse en Ley la presente propuesta generará impacto sobre la legislación nacional vigente, ello al precisar en forma correcta el otorgamiento y sanción de los certificados o constancias de posesión, modificando para tal caso la Ley N° 28687 y el artículo 376-B del Código Penal. Nuestra fórmula legislativa conllevará al mejor control por parte de las municipalidades evitando que las mismas hagan una interpretación indebida del texto normativo y generen derechos a ciudadanos que en mal ejercicio de los documentos citados generan abuso y lesión a derechos fundamentales de terceros.

IV.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

La necesidad de mejorar la normatividad en el otorgamiento de los certificados y constancias de posesión, como también en modificar el artículo del Código Penal que recoge la conducta delictiva del otorgamiento ilegítimo del mismo, conlleva a desincentivar la conducta de aquel que busca lesionar derechos fundamentales de terceros o poner en riesgo los mismos frente a zonas de riesgo, conducta que no sólo conlleva a la pérdida de vidas sino también de bienes materiales, sin dejar de lado la carga procesal judicial por efecto de actos delictivos.

En tal sentido, la presente iniciativa legislativa regula con mayor precisión las condiciones de otorgamiento de los documentos acotados como también su sanción penal, no generando ningún gasto para el Estado, al no modificar ningún artículo de la Ley de Presupuesto ni el erario nacional, en todo caso, los beneficios que pretende esta norma significa un paso adelante en beneficio de persona o personas de bajo recursos económicos que por necesidad de vivienda es pasible de malos funcionarios o mafias de traficantes de bienes inmuebles.