



Proyecto de Ley N°

1640/2016-CR



**PROYECTO DE LEY: LEY QUE
FORTALECE LA RECUPERACIÓN
EXTRAJUDICIAL DE LOS INMUEBLES
DE PROPIEDAD ESTATAL.**

El grupo parlamentario **FUERZA POPULAR**, a iniciativa del Congresista **CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA**, en uso de sus facultades conferidas por el artículo N° 107 de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) de artículo N° 22, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone lo siguiente:

I. FORMULA LEGAL

**LEY QUE FORTALECE LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL
DE LOS INMUEBLES DE PROPIEDAD ESTATAL**

Artículo 1.- Objeto y fin de la ley.

La presente Ley tiene por objeto modificar 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; así como, modificar el artículo 19-A de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

El fin de la Ley es fortalecer la protección de los inmuebles de propiedad del Estado, a través de la legislación que lo faculta a recuperar extrajudicialmente sus predios.

Artículo 2.- Definiciones.

Para los efectos de esta norma, entiéndase por:

- a) **Invasión: Toda forma ilegal de toma o turbación de la posesión de los inmuebles de propiedad del Estado, inclusive los actos descritos como usurpación.**



- b) **Ocupación ilegal:** Estado de ocupación de inmueble de propiedad estatal, realizada por personas, así como, a través de la ejecución de instalaciones o edificaciones de cualquier naturaleza y/o mejoras, sin ostentar derecho de propiedad, posesión legal, autorizaciones, encargo u otros derechos otorgados por la autoridad competente o en proceso de otorgamiento. Esta categoría no comprende a quien tenga a su favor un título nulo, anulable o ineficaz, lo que se debate ante la autoridad respectiva.

Artículo 3.- Modificación de 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.

Modifíquense 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, en los términos siguientes:

"Artículo 65.- Recuperación extrajudicial de predios de propiedad estatal.

Las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, a través de sus Procuradurías Públicas o quienes hagan sus veces, deben repeler todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales que se realicen en los predios bajo su competencia, administración o de su propiedad, inscritos o no en el Registro de Predios o en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales - SINABIP; y recuperar extrajudicialmente el predio ***para lo cual requieren el auxilio de la Policía Nacional del Perú, bajo responsabilidad civil y/o penal y/o administrativa, dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a que toma conocimiento, absteniéndose de vías de hecho no justificadas por las circunstancias. Dentro del mismo plazo, los organismos estatales comunican a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN sobre la invasión u ocupación ilegal, bajo responsabilidad.***

En caso de que el invasor u ocupante ilegal hubiera realizado instalación o edificación de cualquier naturaleza y/o mejora sobre el predio o éstas se encuentren en proceso; los organismos estatales, con auxilio de la Policía Nacional del Perú, están facultados para removerlas o proceder a demolerlas, con cargo al invasor u ocupante ilegal, o hacerlas suyas sin obligación de pagar su valor.



Si los organismos estatales omiten ejercer la recuperación extrajudicial, **bajo responsabilidad civil y/o penal y/o administrativa. En este caso**, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, en su condición de ente Rector del Nacional de Bienes Estatales – SNBE, requerirá al Titular del organismo para que inicie 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 iniciará o continuará las acciones de recuperación extrajudicial, **bajo responsabilidad.**

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 tramitarán en la vía judicial y con posterioridad a la misma.

La recuperación extrajudicial no exonera de responsabilidad civil y/o penal **y/o administrativa** a quienes ocuparon de manera ilegal los predios de propiedad estatal.

Una vez vencido el plazo previsto para la recuperación extrajudicial, los organismos estatales informan a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, sobre el estado del predio, a fin de que realice las acciones de supervisión que estime pertinentes. Tanto la omisión de comunicación sobre la invasión u ocupación ilegal de los predios, como la prevista en este párrafo constituyen infracciones administrativas."

"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 anterior, debe formularse mediante una solicitud suscrita por el Procurador Público o quien haga sus veces del organismo requirente, **ante la Comisaría de la jurisdicción donde se encuentra el predio**, acreditando la propiedad, competencia o administración del organismo estatal sobre el predio objeto de recuperación; adjuntando el plano perimétrico - ubicación, la partida registral del predio o el Certificado Negativo de Búsqueda Catastral, cuando el predio estatal no se encuentre inscrito, y señalando expresamente **que los invasores u ocupantes carecen de título y no existe**



litispendencia. El expediente con la solicitud tiene carácter de confidencial, hasta que se realice la diligencia de recuperación extrajudicial.

En caso de que el predio a recuperar se encuentre inscrito en más de una partida registral del Registro de Predios, para que la solicitud sea atendida por la Policía Nacional del Perú, cuando menos deberá constar inscrito el derecho.

Si la duplicidad registral involucra a más de un organismo estatal, el requerimiento de auxilio lo formulará quien primero haya inscrito su derecho de propiedad sobre el predio.

La Policía Nacional del Perú atenderá la solicitud y documentación presentadas por el organismo requirente, amparados en el Principio de Presunción de Veracidad. La responsabilidad civil y/o penal y/o administrativa sobre el contenido de la solicitud y documentación recae exclusivamente sobre el organismo requirente.

En caso se presentara alguna observación por defecto o incumplimiento en la solicitud o documentación, la Policía Nacional del Perú notificará dentro del plazo de dos (02) días hábiles de verificada, a efectos de que el organismo requirente, en el plazo de dos (02) días hábiles, realice la subsanación y se continúe con las acciones de recuperación extrajudicial.

De no haber observaciones, la Policía Nacional del Perú deberá prestar el auxilio requerido, bajo responsabilidad, dentro del plazo máximo de cinco (05) días hábiles. Previa coordinación con el organismo requirente, y atendiendo a las dimensiones del predio a recuperar, así como, a las circunstancias de la invasión u ocupación ilegal, la Policía Nacional del Perú podrá ampliar este plazo por tres (03) días hábiles más.

La diligencia de recuperación extrajudicial se realiza con la presencia del procurador o quien haga sus veces del organismo requirente y, de manera opcional, con el representante del Ministerio Público. La Policía Nacional del Perú realiza las detenciones e inmediatamente pone en conocimiento del Ministerio Público, a fin de que promueva la acción penal como corresponda.

Una vez recuperado el predio, la custodia policial podrá extenderse hasta por cuarenta y ocho (48) horas.

No procede recurso alguno contra la orden de operaciones policial y demás documentos que dispongan la ejecución de la diligencia de recuperación extrajudicial. Toda controversia sobre los supuestos derechos de quienes se consideren afectados por la recuperación extrajudicial se tramitará con posterioridad a la misma y en la vía judicial."

Artículo 4.- Aprobación de normativa complementaria intersectorial para la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, con participación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Interior, y el Ministerio Público, elaboran el Protocolo para la recuperación extrajudicial de los bienes del Estado, dispuesta por los artículos 65° y 66° de la presente Ley, en el plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación.

Artículo 5.- Incorporación de infracciones administrativas de los organismos estatales.

La reglamentación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios de los organismos estatales establecida por esta norma se realiza con la modificación del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, la cual será presentada por la SBN ante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendarios, contados a partir de la vigencia de la presente Ley."

Artículo 6.- Modificación del artículo 19-A de la Ley N° 29151.

Modifíquese el artículo 19-A de la Ley N° 29151 en los siguientes términos:

"Artículo 19-A.- Infracciones y sanciones

A partir de la vigencia de la presente Ley, se consideran como conductas infractoras cometidas por particulares, sobre los predios de propiedad estatal bajo titularidad de

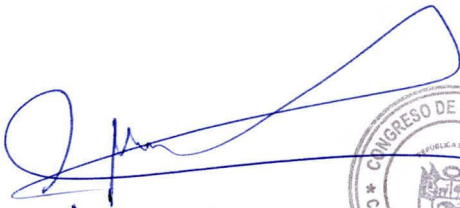


dominio y administración de las entidades comprendidas en el artículo 8 de la Ley, las siguientes:

1. Promover invasiones.
2. Invadir predios.
- 3. Ocupar predios.**
- 4. Construir, instalar, edificar o realizar mejoras de cualquier naturaleza, sobre los predios, sin autorización ni título alguno."**

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA

Deróguense todas las disposiciones normativas que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.


AVILA




CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Congresista de la República


CASTRO

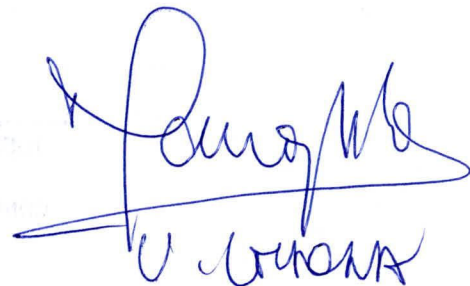

G. MARTORELL


Juan Carlos
Dol. Abalos

LIZAMA SANTOS

Juan Carlos
Dol. Abalos


Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular


U. GIRONA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 10 de Julio del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1640 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN;
DEFENSA NACIONAL, ORDEN
INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO
Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 10 de Mayo de 2018

Visto el oficio Nro. 093-2017-2018/GFP-
CR, suscrito por el señor DANIEL
SALAVERRY VILLA, Portavoz del Grupo
Parlamentario Fuerza Popular, se adhiere
a la solicitud del Congresista CARLOS
DOMÍNGUEZ HERRERA, TÉNGASE POR RETIRADA
la Proposición Nro. 1640/2016-CR.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

II. EXPOSICION DE MOTIVOS

LEY QUE FORTALECE LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE LA PROPIEDAD INMUEBLE ESTATAL

1. El reconocimiento constitucional del Derecho a la Propiedad.-

- 1.1 El artículo 2º, inciso 16, de nuestra Constitución de 1993 consagra que toda persona tiene derecho a la propiedad, entendiendo como tal uno de los instrumentos que posibilitan la libertad de actuación del individuo en la vida económica; así, la propiedad es definida como un señorío pleno (jurídico) sobre cualquier objeto externo de valor económico y susceptible de dominación.
- 1.2 El reconocimiento de la propiedad como derecho constitucional es un elemento fundamental en el régimen económico previsto en la Constitución, al punto que el constituyente peruano ha manifestado que *"la economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad"* (artículo 60º de la Constitución Política). En palabras del Tribunal Constitucional, se trata de *"uno de los componentes básicos y esenciales de nuestro modelo de Constitución económica"*. Sin embargo, no es un derecho absoluto, sino que se debe *"ejercer en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley"* (artículo 70º de la Constitución Política). O como se ha dicho en la Convención Americana de Derechos Humanos, *"la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social"* (artículo 21º.1).
- 1.3 Correlativamente, el derecho a la propiedad privada implica el derecho a la protección de dicha propiedad. Es decir, la Constitución garantiza al propietario una amplia libertad para acceder a la propiedad, pero una vez alcanzado ese objetivo, se garantiza la libertad en el ejercicio de su derecho, y la protección del mismo.
- 1.4 Ahora bien por tratarse de un derecho de naturaleza constitucional, el Estado tiene el deber de garantizar plenamente su respeto, al punto que se ha señalado que a nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio.



- 1.5 En palabras del Tribunal Constitucional, el derecho a la propiedad establecido en los incisos 8 y 16 del artículo 2º de la Constitución, "(...) *es concebido como el poder jurídico que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Así, la persona propietaria podrá servirse directamente de su bien, percibir sus frutos y productos, y darle destino o condición conveniente a sus intereses, siempre que ejerza tales actividades en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley; e incluso podrá recuperarlo si alguien se ha apoderado de él sin derecho alguno*"¹. (Énfasis externo)
- 1.6 En este entramado, la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, ha definido a los bienes estatales como "(...) *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.*"
- 1.7 Esta Ley establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Bienes Estatales; el mismo que tiene por finalidad contribuir al desarrollo del país promoviendo el saneamiento de la propiedad estatal para incentivar la inversión pública y privada y lograr una gestión eficiente de los bienes. Así también, la norma estatuye a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN como el ente rector del Sistema.
- 1.8 Por supuesto, el derecho a la propiedad del Estado también se ejerce en armonía con el bien común y con las garantías para su protección, especialmente, si alguien se ha apoderado de él o ejerce o pretende ejercer derechos sobre ésta de manera ilegal. Indiscutiblemente, al Estado también le asiste el derecho a recuperar su propiedad.
- 1.9 Finalmente, es imperioso anotar que, de conformidad con el artículo 1º de la Ley N° 29618, se presume que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad.

¹ Sentencia N° 0008-2003-AI/TC.



2. Marco normativo vigente para la defensa y recuperación de los inmuebles de propiedad estatal.-

El Estado, al igual que el propietario privado, cuenta con un haz de derechos para la protección de su propiedad y sus atributos, así como, mecanismos extrajudiciales y acciones judiciales para la defensa y recuperación de éstas.

A. Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante "la Ley").

2.1 El 12 de julio de 2014, se promulgó la Ley, cuyos artículos 65° y 66° establecen disposiciones para la Recuperación Extrajudicial de la propiedad estatal. Es preciso recordar que esta disposición se creó sobre la base de que cerca de 6,000 hectáreas de propiedad estatal (es decir, alrededor del 30% del territorio nacional) se encontraban invadidas.²



2.2 De conformidad con la citada Ley, corresponde a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, 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.

2.3 En este caso, 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.

2.4 Asimismo, la norma prevé que toda controversia sobre los supuestos derechos de quienes se consideren afectados por la recuperación extrajudicial, se tramita en la

² 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-aca-adelante-para-trafficantes-terrenos-526972.aspx>



vía judicial y con posterioridad a la misma; lo que constituye una importante herramienta para asegurar la posesión del Estado posteriormente a la recuperación.

- 2.5 Por último, una importante mención de la norma es que la acción de recuperación extrajudicial no exonera de responsabilidad civil y/o penal a quienes ocuparon ilegalmente predios de propiedad estatal.

B. Intervención en flagrancia delictiva.

- 2.6 Nuestro ordenamiento prevé otro mecanismo extrajudicial para lograr la expulsión del invasor de los terrenos del Estado, a través de la actuación de la Policía Nacional del Perú, dentro de las setenta y dos (72) horas de haberse perpetrado el acto de usurpación, a la luz del artículo 259° del Nuevo Código Procesal Penal.

C. La recuperación judicial de los inmuebles de propiedad estatal.

- 2.7 En cuanto a la acción civil, el Estado cuenta con tres posibilidades de procesos judiciales: el interdicto, el desalojo y la reivindicación.
- 2.8 A través del interdicto, acorde con el artículo 921° del Código Civil, el Estado, como todo poseedor de muebles inscritos y de inmuebles, puede utilizar las acciones posesorias y los interdictos. Así también, de acuerdo con el artículo 530° del Código Procesal Civil, a pedido de parte, procede la solicitud de posesión provisoria.
- 2.9 De otro lado, de conformidad con los artículos 585° y siguientes del Código Procesal Civil, mediante el proceso de desalojo, el Estado puede demandar la restitución de los inmuebles de su propiedad y sobre los que tiene derecho, contra el arrendatario, sub-arrendatario, o cualquier otra persona que ocupa el inmueble.
- 2.10 En cuanto a la reivindicación, de conformidad con los artículos 923° y 927° del Código Civil, el Estado como propietario, tiene la facultad de exigir la entrega de sus bienes inmuebles a quien los poseya, a través de esta acción que tiene naturaleza imprescriptible.





2.11 Ahora bien, en cuanto a la acción penal, el tipo contemplado en el artículo 202° del Código Penal, así como, la agravante prevista en el artículo 204°, sancionan la usurpación de los inmuebles de propiedad estatal. En sintonía, el artículo 311° del Nuevo Código Procesal Penal acertadamente ha facultado al propietario a solicitar el desalojo preventivo y la ministración provisional del inmueble.

2.12 A continuación, se demostrará de manera cuantitativa la funcionalidad de estos mecanismos para la defensa y recuperación de los inmuebles de propiedad estatal.

3. Estado de la cuestión.-

3.1 De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN³, 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:

Cuadro N° 1

Áreas ocupadas indebidamente

ÁREAS OCUPADAS INDEBIDAMENTE POR AÑOS	
AÑOS	ÁREA INVADIDA (m ²)
2012	269,551.41
2013	2,794,425.70
2014	11,644,146.59
2015	6,542,336.48
2016 - feb	1,400,742.83
TOTAL	22,651,203.01

Fuente: A partir del 1012 Reporte de Estadística de procesos de apuración: 101



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

³ Superintendencia Nacional de Bienes Estatales: "Defensa y Recuperación de Bienes Estatales". En: https://www.sbn.gob.pe/callao/material_callao/GORE_CALLAO.pdf

Cuadro N° 2

DENUNCIAS DE LA CIUDADANÍA RECIBIDAS POR DIVERSOS MEDIOS							
ACTIVIDAD	MODALIDAD DE DENUNCIAS	AÑOS					TOTAL DE DENUNCIAS
		2012	2013	2014	2015	2016 - FEB	
CAUTELAR EL USO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES ESTATALES	TELÉFONO	0	0	39	5	0	44
	EMAIL - WEB	0	0	6	20	0	26
	MEMORANDUM	0	0	0	20	1	21
	S.I.	36	120	282	324	102	864
	OTROS	0	0	0	0	6	6
TOTAL		36	120	327	369	109	961

*Fuente: Reporte de Incidencias (SDS) y SID

- 3.3 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:

Cuadro N° 3

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
PENAL	Otros	20	4
	Usurpación	5	3
GARANTÍA CONSTITUCIONAL	Otros		
	Acción de Amparo	11	3
TOTAL		224	4

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

- 3.4 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:

Cuadro N° 4

CANTIDAD DE PREDIOS Y ÁREAS A RECUPERAR SEGÚN NORMA		2014		2015		2016	
		N° PREDIO	ÁREA A RECUPERAR	N° PREDIO	ÁREA A RECUPERAR	N° PREDIO	ÁREA A RECUPERAR
NORMAS APLICABLES	* LEY N° 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

- 3.5 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.

4. Impacto de la propuesta legislativa.-

A. Rediseño garantista a favor de la ciudadanía.

- 4.1 Si bien es cierto que la recuperación extrajudicial ofrece importante resultado para los fines que persigue, la norma padece de vacíos, entre los cuales, uno de los principales es la definición del "ocupante ilegal", cuyo concepto no responde a los previstos en el ámbito civil. Al respecto, Mejorada Chauca ha opinado lo siguiente:

"La urgencia de contar con inmuebles para los proyectos de inversión justifica que el Estado goce de facultades extraordinarias, pero precisamente por lo excepcional de la medida debe tener límites muy bien cuidados y precisos. Según las normas mencionadas, el Estado puede desalojar directamente a "invasores" y a "ocupantes" ilegales. La diferencia es crucial, pues los invasores claramente no tienen títulos (poseedores precarios), mientras que los ocupantes podrían contar con títulos incluso inscritos a su nombre. No cabe duda que los invasores deben



*ser expulsados directamente, pero no los poseedores con título de propiedad, mucho menos los que cuentan con una inscripción en el Registro de Predios."*⁴

- 4.2 En efecto, la norma carece de una definición clara de los sujetos pasivos de la acción de recuperación extrajudicial, lo que podría ocasionar la vulneración de sus derechos. Conscientes de esto, la presente propuesta parte por ofrecer una definición garantista de los conceptos de "invasión" y "ocupación ilegal".
- 4.3 En el primer caso, se trata de toda forma de toma o turbación de la posesión de los inmuebles de propiedad estatal, fuera del marco de la legalidad, incluyendo los actos descritos como usurpación en el artículo 202° del Código Penal.
- 4.4 En el caso de la "ocupación ilegal", la norma se refiere al estado de ocupación del inmueble, sea por personas o mediante la ejecución de instalaciones o edificaciones de cualquier naturaleza o mejoras, sin ostentar derecho de propiedad, posesión legal, derechos, autorizaciones o encargo, otorgados por la autoridad competente o en proceso de otorgamiento. Quedan exceptuados de este supuesto quienes tengan a su favor un título nulo, anulable o ineficaz, lo que debe ser debatido y determinado por la autoridad competente. Asimismo, esta definición es importante para salvaguardar el derecho de quien se halla en posesión de inmuebles de propiedad estatal, en proceso de adjudicación, formalización y/o cualquier otro mecanismo de regularización por parte del Estado.
- 4.5 En seguida, la propuesta normativa recoge la preocupación de diferentes tratadistas y operadores de Justicia acerca del plazo en el que procede la acción de recuperación extrajudicial⁵. Al respecto, Pozo Sánchez formula que el plazo para

⁴ MEJORADA CHAUCA, Martín: "Juez y parte en los bienes del Estado". En: Ius 360°, Lima, 2015. Versión digital en: <http://ius360.com/columnas/martin-mejorada/juez-y-parte-en-los-bienes-del-estado/>

⁵ GUERRA CERRÓN, María Elena: "Conozca el mecanismo de tutela del Estado. Defensa de los inmuebles". En: Jurídica, Segunda Etapa, Año 10, N° 536, 03 de febrero de 2015. En el mismo sentido, ANGLAS LOSTAUNAU, Carlos Alberto. Ibíd. Versión digital en: http://www.mpf.n.gob.pe/escuela/contenido/noticias/5806_juridica_536.pdf

esta medida es de 15 días, al igual que el plazo previsto en el artículo 920° del Código Civil⁶.

- 4.6 En el caso de los predios del Estado, la casuística nos ha demostrado que las áreas invadidas u ocupadas ilegalmente son de grandes proporciones, por lo que atendiendo a ello, se establece el plazo de 15 días hábiles para ejercer esta acción, contados desde que la autoridad toma conocimiento del hecho.
- 4.7 Asimismo, recogiendo la preocupación de diversos operadores de Justicia⁷, se ha previsto que el Estado, al recuperar extrajudicialmente sus predios, debe abstenerse de las vías de hechos no justificadas, como mecanismo de protección frente a posibles abusos por parte de la autoridad.

B. Precisión del criterio de procedibilidad de la recuperación extrajudicial.



- 4.8 A fin de superar la interpretación que considera que no procede la recuperación extrajudicial cuando se advierta la existencia de instalaciones no temporales, se establece de manera categórica que la existencia de instalaciones o edificaciones de cualquier naturaleza y/o mejora sobre el inmueble de propiedad estatal no impide su recuperación extrajudicial.
- 4.9 En ese sentido, toda instalación temporal o edificación permanente 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, dado que estos solo buscan traficar o apropiarse de dichos terrenos, perjudicando el patrimonio del Estado.
- 4.10 De ese modo, los organismos públicos, en la misma diligencia y con auxilio de la Policía Nacional del Perú, podrán remover las instalaciones o edificaciones de cualquier naturaleza y/o mejoras, e inclusive demolerlas con cargo al invasor u ocupante ilegal o hacerlas suyas sin obligación de pagar su valor, de conformidad con el artículo 943° del Código Civil y sin perjuicio de lo prescrito en el artículo

⁶ POZO SÁNCHEZ, Julio: "La defensa extrajudicial de la posesión por parte del Estado", en "Defensa de la Posesión", Instituto Pacífico, Lima, 2015. Pp. 140 -141.

⁷ BONILLA CÁCERES, Pavel: "Procedimiento extrajudicial regulado por Ley. Recuperación de predios". En: Jurídica, Óp. Cit.

19°-A de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30076.

C. Fortalecimiento de las funciones y atribuciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.

4.11 De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, una de las problemáticas para la defensa administrativa de los bienes inmuebles estatales es la imposibilidad del ejercicio real de su función y atribución de supervisión permanente, la cual constituye una garantía del Sistema Nacional de Bienes Estatales, tal como lo establece el artículo 7°, literal c), de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

4.12 Al respecto, el numeral 9.2 del artículo 9° del Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, ha establecido que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, tiene las siguientes atribuciones de supervisión:

- 
- "a) Cautelar que las entidades cumplan con los requisitos y ejecuten los procedimientos contenidos en el Reglamento y demás normas sobre la materia, conforme a la naturaleza del bien.*
 - b) Efectuar periódicamente acciones de supervisión de los actos que recaigan sobre bienes estatales y de los bienes incautados; así como el cumplimiento de la finalidad para el que fueron entregados; estas acciones podrán ser de naturaleza preventiva o correctiva.*
 - c) Efectuar Inspecciones Técnicas inopinadas sobre los bienes estatales que formen parte del portafolio mobiliario e inmobiliario de las entidades, debiendo los funcionarios otorgar las facilidades del caso.*
 - d) Acceder a los registros, documentos e información respecto de los actos de adquisición, disposición y administración de bienes estatales que las entidades lleven a cabo con las limitaciones establecidas en la Ley.*
 - e) Determinar la existencia de infracciones en la ejecución de los actos de administración, adquisición, disposición y registro de los bienes estatales*



contenidas en la Ley, el Reglamento y demás normas complementarias y conexas, comunicando al Titular de la entidad correspondiente y a la Contraloría General de la República para que adopten las acciones respectivas, bajo responsabilidad del Titular de la entidad y sin perjuicio de las acciones que el Ente Rector ejecute en defensa de los bienes estatales.

- f) Emitir Opinión Técnica en los actos de disposición de predios de propiedad del Estado, con excepción de los bienes de propiedad regional y municipal, de aquellos que sean materia de procesos de formalización y titulación, o de los que estén comprendidos en procesos de privatización o concesión en cumplimiento de normas especiales.*
- g) Al igual que todas las entidades, requerir información a particulares que ejerzan o hayan ejercido algún derecho sobre bienes estatales.*
- h) Ejercitar las acciones de revisión de los Actos de Registro efectuados por las entidades en el SINABIP."*

4.13 Correlativamente, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales tienen la obligación de informar a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN de acuerdo con el artículo 12° de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y en tal sentido, esta norma establece la obligación de los organismos estatales de realizar una comunicación simple al ente rector sobre las situaciones de invasiones y ocupaciones ilegales que afrontan los predios bajo sus competencias y atribuciones.

4.14 De igual forma, se comprende en esta norma que las entidades deberán remitir un informe a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, sobre la situación del predio, una vez vencido el plazo fijado para la recuperación extrajudicial, a fin de que ésta realice las acciones de supervisión que considere pertinentes.

D. Responsabilidad administrativa de los invasores ilegales.

4.15 Asimismo, es necesario positivizar que la recuperación extrajudicial no exonera a los invasores y ocupantes ilegales de responsabilidad administrativa, ni de las responsabilidades civil y penal, en la medida que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN 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, de conformidad con 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.

E. Responsabilidad administrativa de los funcionarios de los organismos estatales.

4.16 Como ya se mencionó, los funcionarios públicos encargados de desarrollar las acciones de recuperación extrajudicial están sujetos a las responsabilidades previstas en la ley y a la maximización de su deber de diligencia.

4.17 En este sentido, el numeral 14.1 del artículo 14° de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales informa que es función y atribución de la Superintendencia de Nacional de Bienes Estatales: *"d) Supervisar los bienes estatales, así como el cumplimiento del debido procedimiento y de los actos que ejecuten las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Bienes Estatales. En caso que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN determine infracciones a la normatividad, pondrá las mismas en conocimiento de la entidad pública correspondiente y de la Contraloría General de la República, para las acciones correctivas y sanciones respectivas, bajo responsabilidad del Titular de la entidad pública."* (Énfasis externo)

4.18 Es así que de acuerdo con el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, las entidades que conforman el Sistema aplican las sanciones administrativas al personal que incumpla la normatividad:

"Artículo 10.- Funciones, atribuciones y obligaciones de las entidades

Son funciones, atribuciones y obligaciones de las entidades, las siguientes:

(...)

1) Aplicar sanciones administrativas al personal que incumpla la normatividad sobre el SNBE, de acuerdo las normas de la materia.



(..)" (Énfasis externo)

4.19 En este entendido, esta norma ha previsto responsabilidad administrativa en tres supuestos:

4.19.1 Cuando los funcionarios responsables omiten comunicar a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN sobre las situaciones de invasión u ocupación ilegal.

4.19.2 En el caso que los funcionarios responsables omitan ejercer la recuperación extrajudicial.

4.19.3 En el supuesto en que los funcionarios responsables omitan informar a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN sobre la situación de los predios, una vez vencido el plazo para ejercer la recuperación extrajudicial.

4.20 Estas infracciones y sus respectivas sanciones deberán ser incorporadas a través de la modificación del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, la cual será presentada por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN ante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendarios, contados a partir de la vigencia de la presente Ley.



F. De la oportuna prestación del auxilio policial.

4.21 Respecto de la prestación del auxilio policial requerido por un organismo público, la norma establece que la competencia para la atención de estas medidas recae en la comisaría de la jurisdicción, donde se encuentra ubicado el predio.

4.22 Asimismo, a fin de evitar la dilación de la atención del requerimiento, la solicitud de mayores documentos o la realización de diligencias previas, es necesario precisar que lo señalado por las entidades públicas en las solicitudes de auxilio policial y la documentación que se acompaña, se encuentran sustentadas en el



Principio de Presunción de Veracidad, de conformidad con el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En tal sentido, la Policía Nacional del Perú atenderá las solicitudes amparada en dicho principio, y la responsabilidad por el contenido de la solicitud y la documentación recae exclusivamente sobre el organismo requirente.

- 4.23 De esta misma manera, es importante que el organismo requirente señale de manera expresa en su solicitud que los invasores u ocupantes carecen de título y no existe litispendencia, a fin de facilitar la atención de la solicitud.
- 4.24 En este mismo sentido, y dado que es una práctica común que los ocupantes ilegales e invasores presenten constancias o certificados de posesión ante la Policía Nacional del Perú o el Ministerio Público para tratar de frustrar la recuperación de los predios estatales; es necesario establecer que dicha constancias no son oponibles a las entidades públicas titulares o administradoras de dicho predios, y por tanto su existencia no impide su recuperación extrajudicial.
- 4.25 Lo señalado se sustenta en que los predios materia de recuperación extrajudicial no se encuentran dentro del ámbito de la formalización de posesiones informales, en la cual se ha autorizado la remisión de los citados documentos, de conformidad con el artículo 27 del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo Complementada 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 en 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.
- 4.26 En esta misma línea, con el objeto de no obstaculizar la recuperación extrajudicial del predio, se prevé que el expediente con la solicitud de apoyo policial tiene carácter de confidencial, hasta que se realice la diligencia de recuperación extrajudicial.



- 4.27 En concordancia con el texto del artículo 65°, según el cual, toda controversia sobre este mecanismo de recuperación extrajudicial debe ser tramitada en la vía judicial y con posterioridad a la misma, esta norma establece que no procede recurso alguno contra la orden de operaciones policial y demás documentos que dispongan la ejecución de la diligencia de recuperación.
- 4.28 Adicionalmente a todo lo expuesto, la norma provee de reglas procedimentales y plazos que permitirán mejorar la articulación de las autoridades en el procedimiento de recuperación del inmueble. En tal sentido, a fin de uniformizar la intervención intersectorial en la recuperación extrajudicial de predios estatales en todo el territorio nacional, es necesario que los involucrados elaboren conjuntamente un protocolo de actuación, a cargo del Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, con la participación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Interior y el Ministerio Público.

2 ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

1. El presente Proyecto de Ley no irrogará mayores gastos a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN ni a las entidades públicas que, en aplicación de la Ley N° 30230, ya vienen ejecutando la recuperación extrajudicial de predios estatales.
2. Esta propuesta busca fortalecer el mecanismo de la recuperación extrajudicial de inmuebles de propiedad estatal, como un instrumento eficaz, llenando los vacíos advertidos en la aplicación de la norma vigente, de 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, e introduciendo precisiones para evitar la frustración de las diligencias de recuperación. De esta forma, se pretende proteger a los operadores de la norma de denuncias penales infundadas, formuladas por invasores u ocupantes ilegales; y, asimismo, se precisa de manera garantista los alcances de la norma a fin de evitar el abuso de la autoridad.



3. En síntesis, la finalidad del Proyecto de Ley es proteger el patrimonio inmobiliario del Estado, evitando que los ocupantes e invasores consoliden su ilegal ocupación.

3 EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de Ley no colisiona con la Constitución Política del Perú, ni con la legislación nacional. El objeto del proyecto es modificar 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, así como, modificar el artículo 19-A de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales; introduciendo innovaciones y precisiones a las normas vigentes, a fin de suplir los vacíos advertidos en su aplicación para lograr el fortalecimiento de la recuperación extrajudicial de los inmuebles de propiedad estatal.



CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Congresista de la República