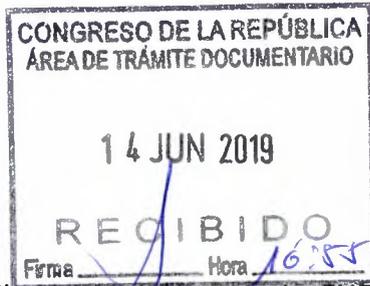




Proyecto de Ley N° ..... 4486/2018-CR



**SUMILLA: LEY QUE FACULTA LA VENTA DIRECTA DE PREDIOS DEL ESTADO A VALOR COMERCIAL AL 25 DE NOVIEMBRE DE 2000 A FAVOR DE OCUPANTES QUE ACREDITAN POSESIÓN EFECTIVA ANTERIOR A DICHA FECHA**

El grupo parlamentario **FUERZA POPULAR**, a iniciativa del Congresista **Juan Carlo Yuyes Meza**, en uso de sus facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de Ley siguiente:

**I. FORMULA LEGAL**

**LEY QUE FACULTA LA VENTA DIRECTA DE PREDIOS URBANOS DEL ESTADO A VALOR COMERCIAL AL 25 DE NOVIEMBRE DE 2000 A FAVOR DE OCUPANTES QUE ACREDITAN POSESIÓN EFECTIVA ANTERIOR A DICHA FECHA**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto establecer normas que habiliten la venta directa de predios de dominio privado del Estado que se encuentren ocupados al 25 de noviembre de 2000, a valor comercial y a favor de los ocupantes que acrediten posesión efectiva antes de dicha fecha. No comprende la venta de los predios estatales regulada por normas o regímenes especiales.

**Artículo 2. Venta directa de predios del Estado a favor de ocupantes con posesión efectiva anterior al 25 de noviembre de 2000**

Facúltese la venta directa de predios del Estado a valor comercial determinado al 25 de noviembre de 2000, a favor de los ocupantes que acrediten posesión efectiva, verificada en campo y de conformidad con los requisitos, plazos y condiciones que establecen las directivas de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, y el Reglamento de la presente Ley.

**Artículo 3. Predios excluidos**

Se excluye de la presente Ley los aportes reglamentarios, vías públicas, derechos de vía, fajas marginales, zonas de riesgo no mitigable, área de playa hasta 50 metros lineales paralela a la LAM, predios ubicados en Áreas Naturales Protegidas y aquellos que constituyan Patrimonio Cultural de la Nación.

**Artículo 4. Valorización del predio ocupado**

La valorización del predio estatal ocupado, será efectuada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través de su órgano competente y conforme a las normas establecidas en el Reglamento Nacional de Tasaciones.

**Artículo 5. Presentación de la solicitud de venta directa**

La solicitud de venta directa debe ser presentada ante el Estado, representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales o el Gobierno Regional con funciones transferidas, dentro del plazo de dos (2) años contados desde la vigencia de la presente ley.

**Artículo 6. Asunción de titularidad**

Si el ente rector, comprueba y determina que los predios de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, tienen un destino distinto a la finalidad para la cual les fue asignada, el Estado representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, o el Gobierno Regional con funciones transferidas asumirá la titularidad según corresponda, en el marco de lo previsto en la presente ley.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA. - Vigencia**

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

**SEGUNDA. - Reglamentación**

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite las normas reglamentarias necesarias para la aplicación de la presente Ley, en el plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación de la presente Ley.

**TERCERA. - Derogatorias**

Deróguese toda ley o déjese sin efecto toda disposición legal que se oponga a lo dispuesto por la presente Ley.

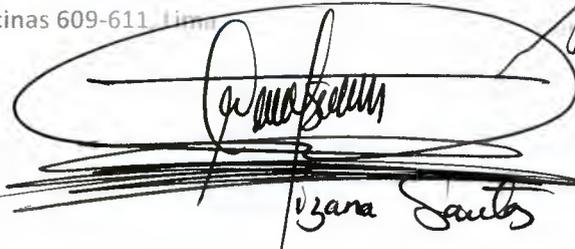
Lima, 7 de junio del 2019

  
.....  
**JUAN CARLO YUYES MEZA**  
Congresista de la República

  
.....  
**Carlos Tubino Arias Schreiber**  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

  
Edificio José Faustino Sánchez Carrión  
Jr. Azángaro 468 – Oficinas 609-611 Lima

  
Teléfono: 311-7137

  
**Lizara Santos**



## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 2.1 BASE LEGAL

#### 2.1.1 CONSTITUCION POLITICA DEL PERU TÍTULO I DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD CAPÍTULO I DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA.

##### Artículo 2

Toda persona tiene derecho:

(...)

16. A la propiedad y la Herencia.

(...)

Según Jorge Avendaño Valdez, expone que la propiedad puede ser estudiada desde muchos puntos de vista: económico, sociológico, histórico, político y también jurídico. Por la propiedad los hombres luchan y se enfrentan, desde el inicio de los tiempos. El hombre se esfuerza y trabaja para ser propietario. La condición de propietario le permite satisfacer sus necesidades y las de su familia. Le permite, además, ahorrar para su edad madura y finalmente transmitir a sus sucesores aquello que acumuló durante su vida.

En sentido jurídico, la propiedad es generalmente vista como la que recae sobre bienes singulares. Por esto se dice "soy propietario de mi casa". Pero también hay propiedad sobre los entes productivos, tales como las fábricas, las minas, las fundas, etc. Estos entes productivos agrupan numerosos bienes singulares, muebles e inmuebles, corporales e incorporeales.

En este artículo 2 de la Constitución la propiedad está garantizada como un "derecho de toda persona". Es necesario, por lo tanto, analizar la propiedad en sus aspectos jurídicos y, más concretamente, como derecho fundamental de las personas. Dicho sea de paso, la vulneración o amenaza de este derecho habilita para la interposición de la acción de amparo, conforme al artículo 200 de la Constitución.

Lo que protege la Constitución es la propiedad que recae sobre la masa patrimonial. Todos los activos de una persona merecen amparo constitucional y cualquier acto u omisión de una autoridad, funcionario o persona, que vulnere, amenace u ocasione detrimento de la integridad patrimonial de una persona, habilita, repito, para la interposición de una acción de amparo (Constitución, artículo 200, inciso 2).

#### 2.1.2 CONSTITUCION POLITICA DEL PERU TÍTULO III DEL RÉGIMEN ECONÓMICO, CAPÍTULO III DE LA PROPIEDAD

Artículo 70°. - El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. 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. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

Teniendo en cuenta lo que se establece en este artículo, podemos determinar que el Estado es el primer actor que debe, realizar todas las acciones pertinentes por intermedio de todos los sectores competentes ya sea el Ministerio de Vivienda Saneamiento y Construcción, Superintendencia de Bienes Nacionales y otras entidades competentes. Es por ello que el Estado, debe utilizar todos los instrumentos legales para crear las condiciones, para hacer velar los derechos de los ciudadanos en lo que corresponde a propiedad privada y su herencia.

Teniendo en cuenta que la propiedad privada se ejerce en armonía con el bien común y que este no ponga en riesgo la seguridad nacional, es predominante que las políticas públicas, normas legales de cualquier ámbito, estas deben constituir un marco solido que garantice que el estado en completo uso de sus facultades está velando por su derecho a la propiedad privada sin discriminación alguna, ya que al hacerlo estaría creando un ámbito de desigualdad en cualquier termino.

Consecuentemente el Estado en concordancia con el artículo N° 2 y 70 de la Constitución Política del Perú no puede violar un domicilio o apropiársela, sin justificación legal o por seguridad nacional, más por el contrario es compromiso del Estado crear las condiciones adecuadas de acuerdo al principio de realidad y las condiciones socioeconómicas de sus propietarios.

## 2.2 PERSPECTIVA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Acuerdo Nacional el cual es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

Este Acuerdo Nacional en su objetivo IV Afirmación de Un Estado Eficiente y Transparente, establece:

Que los firmantes se comprometen a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores. Consecuentemente "(...), (g) reducirá los costos de acceso a los

bienes y servicios públicos, (...)." Desde este punto de vista se manifiesta desde ya un interés múltiple de diversos actores a contribuir para que todos accedan a precios competentes a diversos bienes del Estado, tal es así que, en este objetivo se estableció la política 34 denominada: Ordenamiento y Gestión Territorial establece, que los firmantes se comprometen 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. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones.

Con este objetivo el Estado: a. Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad, con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Teniendo en cuenta todo lo estipulado en el Acuerdo Nacional podemos definir que existe un marco legal, un compromiso de todos los actores del Estado para realizar un ordenamiento y gestión territorial, ya que en la actualidad existe bastante informalidad en todos los ámbitos y sectores económicos del país. Por lo tanto, se hace necesario y prioritario definir "**reglas de juego**" claras para permitir que todas las personas, puedan acceder a la propiedad cumpliendo los requisitos y garantizando la seguridad nacional, sin poder en riesgo su propia integridad física y la de los demás.

### 2.3 PROBLEMÁTICA DE LA TITULACION DE TERRENOS

Mediante la Ley N° 29618, publicada el 24 de noviembre de 2010, se declara la imprescriptibilidad de los bienes de dominio privado del Estado, en la medida que los mismos constituyen patrimonio de todos y que los mismos pueden ser útiles en el futuro para fines públicos.

La citada Ley N° 29618 dispone que las personas naturales o jurídicas que, a la fecha de la entrada en vigencia de dicha Ley, se encuentren ocupando inmuebles de propiedad estatal, con excepción de bienes municipales, los pueden comprar a valor comercial, cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento.

Según el Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil desarrollado el 8 y 9 de julio de 2016, respecto a la prescripción de dominio sobre bienes de dominio privado del Estado, la prescripción adquisitiva de dominio de predios estatales opera si se cumple con todos los requisitos establecidos en el artículo 950 del Código Civil a la fecha de entrega en vigencia de la Ley N° 29618; es decir, el poseedor que cumple con la posesión continua, pacífica pública, como propietario y por 10 años o 5 años, según sea el caso, antes del 25.11.2010, puede declararse como propietario por prescripción adquisitiva. Esta ponencia se apoyó en la irretroactividad de la Ley N°29618.

Por lo tanto, la Ley N° 29618 resulta aplicable sólo en el caso que a la fecha de su entrada en vigencia el 24.11.2010, el poseedor no haya cumplido con los requisitos del artículo 950 del Código Civil, pues de lo contrario ya habría adquirido la propiedad por prescripción adquisitiva, pues en este tipo de pretensiones la sentencia es meramente declarativa y no constitutiva de derechos.

En atención a lo anterior, con la finalidad que el Estado no siga perdiendo predios por prescripción adquisitiva de dominio y a fin de generar un factor de motivación en aquellos litigantes contra el Estado, se propone facultar al Estado la venta directa de los predios ocupados antes del 25 de noviembre de 2000, es decir, diez (10) años antes de la emisión de la Ley N° 29618, a efectos que los predios sean adquiridos a valor comercial, determinado a dicha fecha (25.11.2000).

La justificación que los terrenos sean valorados a esta fecha es que los poseedores de esos terrenos los vienen ocupando desde has más 20 años y que no han obtenido su título, por las diferentes barreras burocráticas o que a esa fecha no existía un mecanismo legal para que puedan comprar este terreno. Consecuentemente es necesario acotar que estos terrenos cuando fueron ocupados o posesionados su valor comercial era exiguo debido a que, a esa fecha, no se contaba con ningún servicio básico, vías de acceso por esa zona por lo tanto se debe tener como referencia los valores reales de la época para obtener un el valor comercial del terreno para su posterior venta.

Al valorizar el terreno a con fecha aproximada de donde se inició la posesión, se está dando un valor intrínseco al terreno, ya que valorizar este terreno a la fecha actual estaríamos dando un valor, excesivo considerando plusvalía de terrenos que los poseedores contribuyeron a generar; ya que el incremento del valor de terreno fue consecuencia de una habitualidad, negocios, servicios y otros, conllevaron a que los terrenos posesionados en la actualidad gocen de plusvalías propia inherentes originadas por la misma posesión del terreno y sus actividades generadas durante todo ese tiempo hasta la fecha.

Se propone que la valorización del predio ocupado sea efectuada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, tomando como base la naturaleza del

terreno excluyendo del mismo la plusvalía generada por las edificaciones y mejoras ejecutadas por sus ocupantes, así como por las inversiones realizadas por el Estado, siguiendo el criterio establecido para las valuaciones en permutas en el artículo 98 del Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, referido a *"Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares"*<sup>1</sup>.

Finalmente, los poseedores que se encuentran con posterioridad a dicha fecha y antes del 25.11.2000 pueden acogerse al procedimiento de compraventa a valor comercial, siguiendo el procedimiento regular que establece Única Disposición Complementaria de la Ley 29618.

---

<sup>1</sup> "98.1 Procedimiento

*El propietario de un bien inmueble, que se encuentre en proceso judicial de expropiación en trámite, que haya revertido a su dominio privado por reivindicación o por caducidad de la expropiación, podrá solicitar a la Municipalidad Provincial en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble, iniciar un procedimiento de transacción a partir de una permuta de terrenos de dominio privado del Estado.*

(...)

98.4 CRITERIOS PARA VALORIZACIÓN DE LOS TERRENOS OCUPADOS

98.4.1 *La valorización de los bienes a permutarse será efectuada según tasación comercial realizada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través de su órgano competente.*

98.4.2 *El valor del predio de propiedad privada ocupado por la posesión informal será determinado tomando como base la naturaleza del terreno excluyendo del mismo la plusvalía generada por las edificaciones y mejoras ejecutadas por sus ocupantes, así como por las inversiones realizadas por el Estado.*

(...)"

### III. ANALISIS COSTO-BENEFICIO DE LA NORMA

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse se presentan en el cuadro siguiente.

| Involucrados | Efectos Directos   | Efectos Indirectos  |
|--------------|--|---|
| Estado       | <p>La medida permitirá que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuento con una norma específica para que el Estado pueda realizar la tasación y posterior venta directa de los terrenos que los ocupantes vienen ejerciendo posesión pacífica efectiva y demostrable antes de 25 de noviembre del 2000</li> <li>• Promueva la formalización mediante la inmatriculación de predios que los ocupantes tienen en posesión efectiva desde antes del 25 de noviembre del 2000.</li> <li>• Garantiza el derecho a la propiedad privada a los ciudadanos que vienen ejerciendo posesión efectiva y demostrable de terrenos hasta antes del 25 de noviembre del 2000.</li> </ul> | <p>La aplicación de la medida traerá como efecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitirá dar un valor de mercado acorde a los terrenos que los poseionarios vienen ocupando de forma efectiva y acreditable desde antes del 25 de noviembre del 2000. Para que así puedan realizar la compra directa de estos predios.</li> <li>• Mayor predisposición y confianza por parte de los ocupantes de predios para adquirir ir los terrenos ocupados desde antes del 25 de noviembre del 2000.</li> </ul>  |
| La Población | <p>La medida permitirá que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ocupantes de terrenos que tienen posesión efectiva desde antes 25 de noviembre del 2000 cuento con instrumentos normativos que les permita establecer un precio de mercado acorde a la realidad en la cual se posesionaron para realizar una compra directa al Estado.</li> <li>• Pueda acceder después de haber comprado sus terrenos posesionados a título de propiedad y pueda ejercer todos los derechos inalienables a este, para que puedan ejercer diversas actividades económicas con el fin de usufructo, recreación o bienestar familiar.</li> </ul>  | <p>La aplicación de la medida traerá como efecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que los personas después de obtener su título de propiedad puedan solicitar a créditos mediante la garantía de su propiedad y de esta manera activen las cadenas productivas según el uso que le den a este bien.</li> <li>• Los pobladores ubicados en estos terrenos ya adquiridos se desarrollen en un ambiente de tranquilidad y bienestar al no tener la incertidumbre de que van ser despojados de sus posesiones que han venido ocupando por más de 10 años.</li> </ul> |



#### **IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

Mediante la propuesta legislativa se busca crear una norma que permita a los poseionarios consolidados de terrenos con más de 20 años, comprar de forma directa los predios del Estado a valor comercial al 25 de noviembre de 2000, a favor de ocupantes que acreditan posesión efectiva anterior a dicha fecha y establece otras medidas para la defensa de protección.

Asimismo, se definen cuáles son los terrenos que están exceptuados de este proceso de adquisición, la presente norma busca proteger de un lado al Estado peruano y por otro garantizar la valorización justa de terrenos posesionados con anterioridad.