

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

## COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN PERIODO DE SESIONES 2020-2021

### Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, que propone una “Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios”, presentado por la Municipalidad Distrital de Inambari, de la provincia de Tambopata, del departamento de Madre de Dios.

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su sesión ordinaria del 03 de marzo de 2021, después del análisis y debate pertinente, acordó por mayoría la aprobación del presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Oyola Rodríguez, Paul García Oviedo, Rolando Ruíz Pinedo, Mario Javier Quispe Suárez, Luz Milagros Cayguaray Gambini, Daniel Oседа Yucra, e Yvan Quispe Apaza. Se abstuvieron los congresistas Mártires Lizana Santos y Gilmer Trujillo Zegarra.

Presentaron licencia los congresistas Angélica Palomino Saavedra, Héctor Maquera Chávez y Eduardo Geovanni Acate Coronel.

### I. SITUACIÓN PROCESAL

#### A. Estado procesal del proyecto de ley

El Proyecto de Ley N° 5906/2020-GL, se presentó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 03 de agosto de 2020 y fue decretado a la Comisión de Vivienda y Construcción como única comisión dictaminadora el 07 de agosto de 2020 ingresando en esa misma fecha.

#### B. Antecedentes

En el período legislativo 2020-2021, no ingresaron iniciativas legislativas que contengan las mismas características en cuanto a la formalidad y finalidad que tiene la presente proposición de ley.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

### C. Opiniones solicitadas

Conforme a la materia, para el Proyecto de Ley N° 5906/2020-GL, se solicitó opinión a las siguientes entidades:

Destinatario	Documento	Fecha
Municipalidad Provincial de Tambopata	Oficio N°185-2020-2021/JCOR-CVC-CR	17/08/2020
Gobierno Regional de Madre de Dios	Oficio N°186-2020-2021/JCOR-CVC-CR	17/08/2020
Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP	Oficio N°187-2020-2021/JCOR-CVC-CR	17/08/2020
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN	Oficio N°188-2020-2021/JCOR-CVC-CR	17/08/2020
Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI	Oficio N°189-2020-2021/JCOR-CVC-CR	17/08/2020
Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento	Oficio N°190-2020-2021/JCOR-CVC-CR	17/08/2020
Ministerio de Agricultura y Riego	Oficio N°191-2020-2021/JCOR-CVC-CR	17/08/2020

### D. Opiniones recibidas

La comisión ha recibido las siguientes opiniones:

**Municipalidad Provincial de Tambopata**

Mediante Oficio 235-2020-MPT/SG, de fecha 11 de setiembre de 2020, firmado por la Secretaría General, dan respuesta al Oficio N° 185-2020-2021/JCOR-CVC-CR, para tal efecto adjuntan la Carta N° 092-2020-MPT-GAJ, de la Gerencia de Asesoría Jurídica, la misma que solicita el proyecto en mención a la vista para realizar la evaluación correspondiente y de esa manera se pueda emitir la opinión solicitada.

En conclusión no opinan porque señalan que no tienen el texto del proyecto de ley; sin embargo, en el oficio con el que se solicita la opinión se encuentra el vínculo que permite el acceso al expediente del proyecto de ley que está en la web del Congreso de la República. A fin de que respondan se le ha comunicado al alcalde del distrito de Inambari para que realice las coordinaciones con la autoridad provincial y se les ha remitido nuevamente un vínculo con acceso directo al proyecto de ley. El hecho concreto es que no opina.

**Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP**

Mediante Oficio 178-2020-SUNARP/SN, de fecha 06 de octubre de 2020, firmado por el Superintendente Nacional de los Registros Públicos, responden al Oficio N° 187-2020-2021/JCOR-CVC-CR y adjuntan copia del Informe N°195-2020-SUNARP/DTR, elaborado por el Director Técnico Registral (e) de

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

SUNARP, con la opinión técnica legal institucional, concluyendo que el proyecto de ley presenta observaciones.

El referido informe, elaborado por el órgano de línea de la SUNARP, que cuenta entre sus competencias, la de emitir opinión especializada en materia registral, manifiestan que el proyecto de ley materia de análisis, debe ser objeto de modificaciones y adecuaciones al realizarse una interpretación sistemática de normas, y definir con certeza cuál es la ubicación exacta del terreno, cuál es el área exacta del terreno, quiénes son los titulares registrales del terreno, consecuentemente, la propuesta legislativa tendría que ser sustentada, replanteada y perfeccionada de acuerdo a las propuestas realizadas.

### **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI**

Mediante Oficio N° 000050-2020-COFOPRI-DE, de fecha 30 de setiembre de 2020, firmado por el Director Ejecutivo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI, dan respuesta al oficio N° 189-2020-2021/JCOR-CVC-CR, sobre solicitud de opinión del Proyecto de Ley 5906/2020-GL, adjuntando copia del Informe N° 115-2020-COFOPRI/DND, elaborado por la Dirección de Normalización y Desarrollo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI, mediante el cual, emiten opinión al proyecto de ley en estudio los mismos que contienen los análisis de la mencionada oficina, con el cual se da atención a dicho pedido.

El informe señala que el proyecto de ley debe presentarse por iniciativa de la Municipalidad Provincial de Tambopata; asimismo, debe desarrollar si la posesión ejercida por las familias del distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, cumplen con los requisitos establecidos en artículo N° 2 del Decreto Supremo N° 004- 2009-VIVIENDA y las otras formalidades señaladas en las normas especiales y sus reglamentos y que no sea factible ejecutar otro procedimiento de declaración de propiedad (prescripción adquisitiva de dominio, conciliación, etc.), igualmente, replantear la figura del sujeto activo, que para este caso debe de ser la Municipalidad Provincial de Tambopata.

### **Gobierno Regional de Madre de Dios**

Con Oficio N°632-2020-GOREMAD/GR del 28 de octubre de 2020 el señor Luis Guillermo Hidalgo Okimura, Gobernador Regional de Madre de Dios, remite el Informe Legal N°746-2020-GOREMAD/ORAJ, elaborado por la Oficina Regional de Asesoría Jurídica de esa entidad, suscrito por su director el abogado Luis Daniel Callata Gómez, con la opinión institucional solicitada. El informe concluye textualmente en lo siguiente:

- 5.1. Que, el Proyecto de Ley N° 5906/2020-CR, ha sido peticionado conforme al Art. 107° de la Constitución Política del Perú, modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28390, que faculta a los Gobiernos Locales, el derecho a iniciativa legislativa; **en este caso orientado a la Expropiación por Necesidad Pública**, conforme a lo señalado en el Art. 70° de la Constitución Política del Perú, el Art. 2° de la Ley 27117, y los Artículos 94°, 95°, y literal 6) del Art. 96° de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades; procedimiento reglamentado mediante Decreto Supremo N° 004-



Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

2009-VIVIENDA; por lo que, cuenta con suficiente sustento legal para efectuar dicho procedimiento.

- 5.2. Que, la **Necesidad Pública**, como causal de Expropiación que sustenta en presente Proyecto de Ley; se ha señalado el previsto en el literal 6) del Art. 96° de la Ley N° 27972 — Ley Orgánica de Municipalidades referida a; "[...] **El saneamiento físico-legal de espacios urbanizados que hayan sido ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior. [...]**"; a fin de garantizar una convivencia en condiciones de vida adecuadas en espacios saneados y con la prestación de servicios básicos en el espacio o sector materia de expropiación que se encuentra dentro del ámbito de habilitación urbana el distrito de Inambari; por lo que, **cumple con los criterios de razonabilidad v proporcionalidad exigidos entre la medida limitativa a imponerse con los beneficios y alcances de las misma; por tener relevancia en el desarrollo local y regional.**
- 5.3. Que, teniendo presente que el objeto del Proyecto de Ley es; el saneamiento físico - legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad de restablecimiento del estado anterior, así como la instalación de servicios básicos en el área materia de expropiación ubicado en el distrito de Inambari; Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios; **corresponde al Gobierno Regional de Madre de Dios emitir la opinión conforme a lo solicitado por la Presidencia de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República.**
- 5.4. El Proyecto de Ley N° 590612020-CR, "Proyecto de Ley que declara de necesidad publica la Expropiación de Inmueble para el Saneamiento Físico Legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al Estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios; **cuenta con suficiente sustento Legal; que hace viable su tramitación v aprobación por parte del Congreso de la República.**

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Con Oficio N°009-2021-VIVIENDA-DM del 14 de enero de 2021, la señora Solángel Fernández Huanqui, Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite copia del Informe N°022-2021-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, con la opinión institucional solicitada.

La opinión legal indica que de acuerdo con el ámbito de competencia del MVCS, es pertinente señalar que el artículo 70 de la Constitución Política del Perú establece la inviolabilidad del derecho e propiedad, a excepción de los casos en que se cumpla lo siguiente: (i) sea dispuesta a través de una ley; y (ii) previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio.

De acuerdo al numeral 24.1 del artículo 24 del Decreto Legislativo N°1192, la expropiación a que se refiere el artículo 70 de la Constitución Política del Perú, se rige bajo dicha norma, la cual tiene como objeto establecer el régimen jurídico aplicable a los procesos de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia de bienes inmuebles de propiedad del Estado y liberación de interferencias para la ejecución de obras de infraestructura.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Conforme al artículo 13 del citado Decreto Legislativo, la fijación del valor de la tasación se efectúa considerando: el valor comercial del inmueble que incluye los valores del terreno, de edificaciones y plantaciones. Adicionalmente, se incluye el valor del perjuicio económico, que comprende únicamente al lucro cesante y daño emergente, siempre que se encuentren acreditados y/o cuenten con un informe debidamente sustentado por parte del Sujeto Activo o del Beneficiario.

La norma referida indica que, en el proceso de expropiación, la indemnización justipreciada es el valor de la tasación, constituyendo el precio a pagarse por todo concepto al Sujeto Pasivo.

Asimismo, precisa que dicho valor de tasación es obtenido a través del procedimiento en el cual el perito tasador inspecciona, estudia y analiza las cualidades y características de un bien, en determinada fecha para fijar su valor razonable, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Nacional de Tasaciones.

En la línea de las normativas descritas, y teniendo en consideración lo expuesto por la DGPRCS, es preciso señalar que el pago previo de indemnización justipreciada constituye una condición indispensable para justificar la declaratoria de una expropiación, en observancia de lo previsto en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú y los criterios establecidos en el Decreto Legislativo N°1192.

En ese contexto, consideran conveniente que el proyecto de ley adecúe la redacción de su artículo 1, referido al objeto, con la finalidad de incorporar en su texto como requisito de la expropiación, el previo pago de la indemnización justipreciada.

Del mismo modo, es preciso señalar que la propuesta normativa bajo comentario justifica la expropiación básicamente en la categoría de necesidad pública, aspecto que es concordante con el artículo 70 de la Constitución Política; sin embargo, en la Exposición de Motivos no se hace alusión alguna al marco normativo que habilita a las municipalidades a solicitar la expropiación de inmuebles, es decir a los artículos 94 al 96 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, siendo que la expropiación es con la finalidad de efectuar el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior, debe tenerse en cuenta las exigencias establecidas en el artículo 21 de la Ley N°28687, norma recientemente modificada por el artículo 4 de la Ley N°31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por poseedores informales y dicta medidas para la formalización, el cual prescribe que la expropiación procede para posesiones informales que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015, siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

propiedad por el ente a cargo de la formalización, entre otras reglas, lo que es necesario sea tenido en cuenta.

Concluyen que desde el punto de vista legal, la Oficina General considera que el Proyecto de Ley N°5906/2020-GI, en atención al ámbito de competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, resulta viable con observaciones, conforme al sustento desarrollado en el análisis del presente informe.

Municipalidad Distrital de Inambari

Con Oficio N°045-2021-MDI/A del 1 de febrero de 2021, el alcalde de la Municipalidad Distrital de Inambari efectúa precisiones al proyecto de ley en estudio a partir de las opiniones recibidas por la Comisión de Vivienda y Construcción.

Señala que la SUNARP ha efectuado observaciones a la iniciativa legislativa y ha concluido en la necesidad de modificación y adecuación para su perfeccionamiento, conforme se tiene al Informe N°195-2020-SUNARP/DTR, remitido desde el área de la Dirección Técnico Registral. En resumen ha sustentado que la necesidad pública no está referida al saneamiento de la posesión informal, sino únicamente para la inversión de obras públicas. Asimismo, el predio se encuentra registrado en Registros Públicos, pero no coincide con el predio materia de solicitud de expropiación, ya que esta última es inferior al registrado en la SUNARP.

Que el COFOPRI ha mostrado conformidad con la iniciativa legislativa, no ha discrepado con el fundamento de hecho y de derecho de la pretensión, sino únicamente sobre el aspecto formal, es decir la competencia para la propuesta legislativa; en efecto, ha referido que debe ser iniciada desde la Municipalidad Provincial de Tambopata y no desde la Municipalidad Distrital de Inambari.

Que la Municipalidad Provincial de Tambopata ha referido no conocer sobre la iniciativa legislativa y solicita al Congreso la remisión de los actuados para su examen.

El alcalde municipal señala que el proyecto de ley presentado por la Municipalidad Distrital de Inambari se sustenta en las atribuciones de las municipalidades para proponer proyectos de ley conforme se regula en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

En efecto, de acuerdo con las atribuciones previstas en la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la Municipalidad Distrital de Inambari, perteneciente a la provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, ha propuesto la emisión de la ley que autorice la expropiación del inmueble identificado con código de parcela 57-C4 inscrito en la ficha 0289 con un área de 27.45 ha.

En este respecto, según el marco normativo previsto en los artículos 94, 95 y 96 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

distritales y provinciales cuentan con facultades de iniciativa legislativa para proponer la emisión de leyes que ordenen la expropiación de determinados predios, siempre que se cumplan con determinadas condiciones.

Por lo que se tiene subsanado y explicado la competencia y facultad por la cual la Municipalidad Distrital de Inambari ha presentado la iniciativa legislativa, amparado en las disposiciones legales antes invocadas.

Sobre la necesidad pública referido al saneamiento de la posesión informal o para obras de inversión, la municipalidad señala que la SUNARP, a través del Informe N°195-2020-SUNARP/DTR, ha efectuado observaciones a la iniciativa legislativa, refiriendo que necesidad pública no está referida al saneamiento de la posesión informal, sino únicamente para la inversión de obras públicas.

En esta línea, en el caso de las municipalidades, solo pueden solicitar la expropiación por causa de NECESIDAD PÚBLICA. El acuerdo de expropiación adoptado por el Concejo provincial o distrital debe ser elevado al Poder Ejecutivo a fin de que éste solicite la expropiación.

Así, la “necesidad pública” tiene una definición complicada. Se dice que la necesidad pública es el conjunto de medidas que redunden en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía; por ejemplo, la realización de obras públicas. En estricto, en este específico aspecto hace referencia a las acciones que el Estado realiza en el campo de la construcción de infraestructura que luego pone al servicio de la población. Empero, otro sector refiere que la necesidad pública no puede estar aislado a los fines de convivencia humana, como es el caso de la formalización de la propiedad vía expropiación.

En este sentido, se debe tener en cuenta que la finalidad propuesta tiene dos vertientes: a) por un lado, el saneamiento físico-legal para la ejecución de servicios básicos, agua y desagüe, ante la precaria e inhumana condición de vida, en la cual habitan más de 800 familias; y b) por otro lado, la formalización de la posesión, de más de veinte años, situación que ocurre en la mayor parte de la selva peruana; por lo tanto se hace necesario regular y generar el marco normativo para los fines de titulación y contribución al Estado con el pago de tributos correspondientes.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se permite en forma literal la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por poseionarios informales al 31 de diciembre de 2004.

En este caso, la expropiación es requerida por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o por el COFOPRI o los gobiernos locales. En otro extremo, los beneficiarios están constituidos por los terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004. Situación que, conforme a los documentos que forman parte del expediente, es evidente que los ocupantes vienen ejercitando posesión desde antes del 2004.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

En consecuencia, se hace necesario agilizar la ejecución de la inversión pública, y a la par, el saneamiento de los predios informales, mediante la obtención oportuna de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras públicas y obras de gran envergadura.

Sobre la dimensión del predio materia de expropiación, el proyecto de ley señala que el predio objeto de expropiación cuenta con un área de 27.45 ha (274 451.11 m<sup>2</sup>) ubicado en el Centro Poblado de Mazuko, distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, inscrito en la ficha 0289.

En tanto si bien la Dirección Técnica Registral ha efectuado una revisión de la ficha 0289 que continúa en la partida electrónica N°05002482 perteneciente a la Zona Registral N° X-Sede Cusco, Oficina Registral de Madre de Dios, empero en ella se encuentra inscrito el predio con un área de 31.55 ha, es decir no sobrepasa o supera al predio anteriormente referido, sino se encuentra dentro de la extensión, inclusive inferior al contenido en la ficha 0289, siendo que la independización se efectuará una vez expedido la ley como norma autoritativa para la expropiación.

#### Otras opiniones

No se han recibido las opiniones institucionales de la Municipalidad Provincial de Tambopata, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, ni del Ministerio de Agricultura y Riego, pese a haber transcurrido algo más de seis meses desde que se cursaron los oficios requiriendo las opiniones.

## II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

El **Proyecto de Ley 5906/2020-GL**, propone una “Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios”. La fórmula legal contiene 7 artículos y son los siguientes:

### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

El primer artículo está referido a la declaración de necesidad pública la expropiación del inmueble de dominio privado, identificado con código parcela 57-C-4, ficha N° 0289, con un área total de 27.45 ha (274,451.11 m<sup>2</sup>) ubicado en el Centro Poblado de Mazuko (Carretera Interoceánica Cusco – Puerto Maldonado), del distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, con la finalidad de saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior.

### **Artículo 2. Justificación de la expropiación**

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

El artículo 2 está relacionado a la justificación en razón de la necesidad pública y la única finalidad de la expropiación.

2.1. La expropiación se encuentra justificada en la necesidad pública de asegurar el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior, en la capital del distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, a fin de garantizar una convivencia, en condiciones de vida adecuadas, en espacios saneados y con la prestación de servicios básicos, en el sector a expropiarse.

2.2. La expropiación del inmueble materia de esta ley, tiene como única finalidad que el distrito de Inambari, perteneciente a la jurisdicción de la provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, tenga saneado su desarrollo urbanístico, a nivel de viviendas del sector, a nivel de vías, calles, avenidas, espacios públicos, áreas de aporte, y se evite el crecimiento desordenado e informal del distrito, por lo que se justifica el urgente saneamiento físico legal de espacios urbanizados, ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior, lo cual, ante la renuencia de la propietaria del bien, se hace necesario iniciar la acción de expropiación.

### **Artículo 3. Bien inmueble a expropiar**

En el artículo 3 señalan e identifican, la ubicación, linderos, medidas perimétricas, área total, así como los demás datos característicos que identifican al bien materia de expropiación, se encuentran señalados en la memoria descriptiva, que forma parte integrante de la presente ley.

### **Artículo 4. Sujeto activo de la expropiación**

Se especifica que la Municipalidad Distrital de Inambari, constituye el sujeto activo de la expropiación, materia de la presente ley, facultándosele a iniciar los trámites correspondientes del proceso de expropiación, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y normas conexas.

### **Artículo 5. Beneficiario de la expropiación**

Se establece que la Municipalidad Distrital de Inambari es la beneficiaria directa de la expropiación, materia de la presente ley; asimismo, en forma indirecta, será beneficiada la población de ese sector, que se encuentra asentada a través de sus viviendas, en precarias condiciones de vida, sin saneamiento físico legal de sus viviendas, sin contar con servicios, como agua, luz, desagüe, y alberga más de 800 familias, con residencia de más de 20 años.

### **Artículo 6. Pago de indemnización justipreciada**

Sobre la responsabilidad de la indemnización justipreciada, deja establecido que, el pago de la indemnización justipreciada que se establezca como consecuencia del trato directo o de los procedimientos judiciales arbitrales correspondientes, es asumido por la Municipalidad Distrital de Inambari, previa determinación del valor de tasación comercial, elaborada de conformidad a lo

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

dispuesto en el Reglamento Nacional de Tasaciones, según lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura.

### **Artículo 7. Plazo para iniciar la expropiación**

La Municipalidad Distrital de Inambari, en su condición de sujeto activo, tiene como plazo tres meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para el proceso de expropiación del inmueble, a que se refiere el Artículo 3.

Según la Exposición de Motivos del proyecto de ley, el distrito de Inambari, es uno de los tres distritos que conforman la provincia de Tambopata en el departamento de Madre de Dios, perteneciente a la Región de Madre de Dios.

El distrito de Inambari, fue creado mediante Ley N° 1782, del 26 de diciembre de 1912. En este distrito de la Amazonía peruana habita la etnia Harakmbet grupo Amarakaeri. Este conjunto Harakmbet comprende varios pequeños grupos: Amarakaeri, Arasaeri, Huachipaeri, Kisamberi, Pukirieri, Sapiteri y Toyoeri.

Se ubica en la parte baja de los valles involucrados y expuestos a peligros de inundaciones (en ciertos sectores) en épocas de crecientes en los ríos que cruzan su territorio. Sin embargo, sus centros poblados constituyen una zona de mayor densidad poblacional, representan también, por lo tanto, una zona de gran riesgo potencial para las actividades comerciales, industriales y de servicios que se desarrollan, situación que se pueden prevenir planificando adecuados programas de desarrollo, que además permitan orientar a tomar medidas que conduzcan a minimizar las fallas geográficas.

El distrito de Inambari, se encuentra en proceso de fortalecimiento y desarrollo urbanístico, atrayendo a los demás poblados que se sitúan hacia el Oeste y Sur del eje carretero interoceánico, tales como: Puerto Mazuko, Santa Rosa, Sarayacu, Alto Huacamayo, Huacamayo Bajo, Unión Progreso, Ponal, Jayave, Kotsimba, todos ellos de acentuada configuración rural y de fuerte especialización minera.

De ahí que resulta necesario como gestión local, realizar el proceso de saneamiento geográfico, dentro del plan de desarrollo urbanístico, interviniendo, entre otros, en la parcela 57-C-4, ubicado en el Centro Poblado de Mazuko (Carretera Interoceánica Cusco – Puerto Maldonado), del distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Respecto al marco normativo, nuestra Constitución reconoce como derecho fundamental al derecho de propiedad, así se tiene en lo dispuesto en el inciso 16, del artículo 2, en el que menciona que *“Toda persona tiene derecho: 16. A la propiedad y a la herencia.”*

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

A pesar de reconocerse como derecho fundamental y que por ende es inviolable, gozando de protección constitucional, la misma Constitución Política establece una forma de extinción legal de este derecho, la cual tiene como fin la protección de principios supremos como la seguridad nacional o necesidad pública.

En efecto, en su artículo 70, nuestra Carta Magna establece que el derecho de propiedad es inviolable. “El Estado lo garantiza. Se ejerce con el bien común y dentro de los límites de la ley. A nadie puede privarse de su propiedad si no, 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”.

El Decreto Legislativo 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura y modificado por el Decreto Legislativo 1330, establece el régimen jurídico aplicable a los procesos de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia de bienes inmuebles de propiedad del Estado y liberación de interferencias para la ejecución de obras de infraestructura, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política.

En esta misma secuencia, conforme al numeral 24.2, del artículo 24 del Decreto Legislativo 1192, se tiene que la expropiación consiste en la transferencia forzosa del derecho de propiedad privada, autorizada únicamente por ley expresa del Congreso a favor del Estado, a iniciativa del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, de inmuebles que se requieran para la ejecución de obras de infraestructura o por otras razones de necesidad pública o seguridad nacional, declaradas por ley; y previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya compensación por eventual perjuicio al sujeto pasivo.

La Municipalidad Distrital de Inambari, tiene como capital la ciudad de Mazuko, ciudad que viene desarrollando a nivel de crecimiento poblacional y de vivienda, en forma desordenada, sin que exista el saneamiento de predios y viviendas, en las que ocupan los habitantes, entre otros del sector materia de expropiación. Este desorden, viene generando un modo de vida inhumano, asentados en viviendas precarias, sin saneamiento físico legal de sus viviendas, sin contar con servicios básicos, como agua, luz, desagüe, y alberga más de 800 familias, que residen más de 20 años.

Este hecho, ha obligado al Estado a través del Gobierno Regional de Madre de Dios y de la propia Municipalidad Distrital de Inambari, a la intervención a través de proyectos de inversión, en saneamiento, que en suma permita mejorar las condiciones de vida de dicho sector, para cuya finalidad, se hace también



Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

necesario y urgente iniciar el procedimiento de expropiación, al evitar que el Estado sea ajeno a la vida de dichas personas niños, ancianos, adultos, sean propensos a contraer enfermedades, ante la presencia de silos, junto a los pozos de donde extraen agua para su consumo, debiendo evitarse que se tenga a nuestros propios vecinos y conciudadanos, en condiciones de vida infrahumanas.

Finalmente, en cuanto a la autorización para presentar proyectos de ley señalan que, en atención a la necesidad que considera la Municipalidad Distrital de Inambari, se ha llevado a cabo la Sesión de Concejo Ordinario, en la cual, por UNANIMIDAD, se autoriza al alcalde de la Municipalidad para que presente ante el Congreso de la República la iniciativa legislativa correspondiente, quedando facultado además para que sustente la misma, ante la comisión que corresponda, con la finalidad de que se haga posible la expropiación del inmueble.

### III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad Informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley N° 29320, Ley que modifica el artículo N° 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.
- Decreto Legislativo N° 1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura.
- Decreto Supremo N° 004-2009-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento del artículo 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Decreto Supremo N° 011-2019-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura.
- Decreto Supremo N° 015-2020-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

infraestructura. Dispone derogar el Decreto Supremo N° 011-2019-VIVIENDA.

#### IV. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

##### A. Análisis técnico

##### **Sobre la norma aplicada respecto a las atribuciones y competencias**

Los argumentos del Proyecto de Ley N° 5906/2020-GL se sustentan en las atribuciones de las municipalidades para proponer proyectos de ley conforme se regula en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, “sobre el derecho a iniciativa en la formación de leyes”. **Los gobiernos locales también tienen el mismo derecho en las materias que les son propias.**

La iniciativa legislativa no hace referencia a los artículos 94 al 96 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades referidos a la expropiación por parte de las municipalidades.

Al respecto es muy relevante mencionar que el Artículo 94.- Expropiación sujeta a legislación señala que **la expropiación de bienes inmuebles se sujeta a la legislación sobre la materia.**

El Artículo 96.- Causas de necesidad pública, prescribe para los efectos de expropiación con fines municipales, que se consideran causas de necesidad pública, entre otras:

6. El saneamiento físico-legal de espacios urbanizados que hayan sido ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior.

Por otro lado, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley invoca el Decreto Legislativo 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley marco de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura, como marco normativo para autorizar la expropiación a la Municipalidad Distrital de Inambari.

Cabe mencionar que con Decreto Supremo N°011-2019-VIVIENDA se aprobó el TUO del Decreto Legislativo del marco de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura, el que sistematiza el Decreto Legislativo N°1192, Decreto Legislativo N°1210, Decreto Legislativo N°1330 y el Decreto Legislativo N°1366.

El TUO prescribe en el artículo 1 lo siguiente:

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

### Artículo 1. Objeto.-

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a los procesos de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de bienes inmuebles de propiedad del Estado y liberación de Interferencias para la ejecución de Obras de Infraestructura, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

Es de interés público primordial la Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado y liberación de Interferencias para la ejecución de Obras de Infraestructura.

El Artículo 4 del TUO menciona dentro de las definiciones las siguientes:

4.8. **Interferencias:** Son las instalaciones existentes a cargo de empresas o entidades prestadoras de servicios públicos y otras instalaciones o bienes que se encuentren dentro del área del derecho de vía o de ejecución de Obras de Infraestructura. Incluyen de manera no limitativa, a los bienes muebles e inmuebles que sirven para la prestación directa e indirecta del servicio público, los paneles, canales, paraderos, señalización, semáforos.

4.9. **Obras de Infraestructura:** Comprenden la ejecución de proyectos de inversión pública, asociaciones público privadas y aquellos mecanismos de promoción de la inversión privada creados o por crearse.

El Artículo 5 del TUO respecto del beneficiario y el Sujeto Activo señala:

5.4. La Adquisición o Expropiación no pueden ser realizadas cuando se funda en causales distintas a las previstas en el presente Decreto Legislativo, cuando tiene por objeto el incremento de las rentas públicas o cuando responde a la necesidad de ejercitar derechos reales temporales sobre el bien inmueble.

Hasta este punto, se puede colegir que si bien los gobiernos locales tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes, ello está sujeto a las materias que les son propias. Asimismo, la LOM es clara al prescribir que la expropiación que realicen los gobiernos locales se sujeta a la legislación sobre la materia.

De otro lado el Decreto Legislativo 1192 aplica a los procesos de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencias de bienes inmuebles de propiedad del Estado y liberación de interferencias para la ejecución de Obras de Infraestructura. Los conceptos de interferencia y de Obras de Infraestructura se desarrollan en los numerales 4.8 y 4.9 del TUO del DL 1192 y ello no calza con lo que dispone el Artículo 96 de la LOM ni con lo que el proyecto de ley propone, que es el saneamiento físico-legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior.

En consecuencia, no es aplicable el Decreto Legislativo 1192 para autorizar la expropiación que se pretende aprobar a través del proyecto de ley. Ello se corrobora con lo dispuesto en el numeral 5.4 del TUO que señala que la Adquisición o Expropiación no pueden ser realizadas cuando se funda en causales distintas a las previstas en el presente Decreto Legislativo.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Entonces cuál sería la norma aplicable a la materia. Como se trata del saneamiento físico-legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior, se trataría de una expropiación con fines de formalización de la propiedad informal, por lo que resultaría aplicable la Ley N° 28687, modificada por el artículo 1, de la Ley N° 29320; la Ley N° 31056; y sus respectivos reglamentos; y no el Decreto Legislativo N° 1192.

Es preciso observar que el artículo 2 del Proyecto de Ley N° 5906/2020-GL, y tal como también lo refiere en su informe la SUNARP, señala que tiene como única finalidad, que el distrito de Inambari, tenga saneado su desarrollo urbanístico a nivel viviendas del sector, a nivel de vías, calles, avenidas, espacios públicos, áreas de aporte y se evite el crecimiento desordenado e informal del distrito, el cual se lograría con el saneamiento físico legal, y que ante la renuencia de los propietarios registrales del bien, se requiere iniciar la acción de expropiación.

Igualmente, Cofopri concluyó que, con la finalidad de realizar el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento real al estado anterior, el objeto del proyecto es declarar de necesidad pública la expropiación del inmueble de dominio privado.

De la exposición de motivos del proyecto de ley, podemos apreciar que, existe una imperiosa necesidad del saneamiento físico legal, para con ella contribuir al ordenamiento del distrito y tenga saneado su desarrollo urbanístico, a nivel de viviendas del sector, a nivel de vías, calles, avenidas, espacios públicos, áreas de aporte y así se evite el crecimiento desordenado e informal del distrito, a esto debemos de agregar que, este saneamiento beneficiará a la población de ese sector, que se encuentra asentado a través de sus viviendas, en precarias condiciones de vida, sin contar con servicios básicos, como agua, luz, desagüe y que además, alberga a más de 800 familias, con residencia con más de 20 años.

Podemos observar que, la propuesta legislativa en análisis, tiene como finalidad el poder implementar un saneamiento físico legal en el sector materia de la propuesta legislativa, identificado como, la parcela 57-C-4, ubicado en el Centro Poblado de Mazuko, del distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, identificado en el artículo 1. La Municipalidad de Inambari propone como único medio, la expropiación del mismo, al haber agotado las negociaciones al obtener una negativa por parte de los titulares registrales de aceptar la propuesta de la municipalidad, para una adjudicación mediante acuerdo conciliatorio; cabe señalar que, respecto al agotamiento de la etapa previa de trato directo con los propietarios del predio y que no haya permitido la transferencia mediante un acuerdo entre el Estado y los propietarios, no se encuentra especificada en la exposición de motivos del proyecto de ley.

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Consecuentemente, si la finalidad del proyecto de ley en estudio, que justifica la expropiación, es el saneamiento físico legal de los espacios ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior (posesiones informales), es coherente aplicar la norma referida a la formalización de los mismos, que por lógica sería la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, modificada por el artículo 1 de la Ley 29320 y su reglamento, en la cual el numeral 21.1, del artículo 21, establece que, *“para el caso de la formalización de la propiedad informal, la expropiación es requerida por el Gobierno Nacional (...) o los órganos de gobiernos locales a través de las **municipalidades provinciales** correspondientes”*.

En cuanto al sujeto activo, por lo señalado en el párrafo anterior, la Municipalidad Distrital de Inambari tampoco podrían oficiar como tal, pues, como se señala en el artículo 4 de la proposición de ley, la expropiación es solicitada por la Municipalidad Distrital de Inambari, quien además requiere ser sujeto activo de la expropiación, dichas facultades no están otorgadas a las municipalidades distritales, sino a la municipalidades provinciales, ello en concordancia con lo establecido en el sub numeral 1.4.3 del numeral 1 del artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece como: *“Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales (...) **Realizar el reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.**”*

Por lo señalado, se puede verificar que la iniciativa legislativa no se ajusta a la normativa que regula la materia que se pretende legislar. Le corresponde a la Municipalidad Provincial de Tambopata presentar el proyecto de ley y no a la Municipalidad Distrital de Inambari.

### **Respecto a la individualización del predio**

Por otra parte, en cuanto a la identificación e individualización del predio se aprecian inconsistencias de acuerdo al Informe N°195-2020SUNARP/DTR, de la SUNARP, que señala que la Dirección Técnica Registral ha efectuado una revisión de la **ficha 0289**, que continúa en la partida electrónica N° 05002482 perteneciente a la Zona Registral N° X-Sede Cusco, Oficina Registral de Madre de Dios, donde obra inscrito el predio de **31.55 ha a favor de la sucesión del señor Agustín Froilán Choque Medina**, sin embargo, en el artículo 1 del Proyecto de Ley 5906/2020-CR, el predio señalado para la expropiación del inmueble de dominio privado, identificado con código parcela 57-C-4, **ficha 0289**, con un área total de **27.45 ha** (274,451.11 m<sup>2</sup>) ubicado en el Centro Poblado de Mazuko (Carretera Interoceánica Cusco - Puerto Maldonado), del distrito de Inambari, de titularidad de Julia Nazaria Rodríguez Vera, Julio César Rodríguez Choque, Ruperto Choque Rodríguez, Sumilda Lucía Choque Rodríguez, Héctor Bernabé Choque Rodríguez, Nataly Adela Choque Rodríguez y Miluska Liliana Choque Rodríguez.

En consecuencia, corresponde advertir que no hay coincidencia entre el área superficial que obra inscrito en la referida partida y el área que se pretende

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

expropiar a través de la ley que se aprobaría con este dictamen. La diferencia debería ser aclarada por la Municipalidad Distrital de Inambari.

## **B. Análisis de las opiniones e informes recibidos**

Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP

Del análisis realizado por la SUNARP, mencionan que el proyecto de ley presentado por la Municipalidad de Inambari se sustenta en las atribuciones de las municipalidades para proponer proyectos de ley conforme se regula en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

Sobre la expropiación, debemos señalar que es el máximo grado de intervención estatal en la propiedad, y por la cual se autoriza la privación forzosa del dominio, aunque ello sólo proceda cuando existan ciertas garantías de racionalidad en la actuación del Estado, con lo que se trata de impedir la arbitrariedad o discrecionalidad. El artículo 70 de nuestra Constitución establece las garantías necesarias para la operatividad de la expropiación.

La Constitución reconoce solamente dos causas de expropiación. La primera es la llamada “seguridad nacional”, que puede definirse como el fin primario y elemental del Estado. La segunda causa de expropiación es la “necesidad pública”, y su definición también se hace complicada. Se dice que la necesidad pública es el conjunto de “medidas que redunden en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía; por ejemplo, la realización de obras públicas. En estricto, en este específico aspecto hace referencia a las acciones que el Estado realiza en el campo de la construcción de infraestructura que luego pone al servicio de la población”. En efecto, un sector importante de la doctrina de nuestro país considera que la noción de necesidad pública está vinculada exclusivamente a las obras de infraestructura requeridas por la colectividad. Por ejemplo: construcción de carreteras, vías de acceso, aeropuertos, ampliación de edificios públicos, etc. En el caso de las municipalidades, éstas sólo pueden solicitar la expropiación por causa de necesidad pública (arts. 94 a 96 Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades), lo que es correcto si tenemos en consideración que la “seguridad nacional” no es de su competencia. El acuerdo de expropiación adoptado por el Concejo provincial o distrital debe ser elevado al Poder Ejecutivo a fin que éste solicite la expropiación.

De acuerdo a lo expuesto, corresponde a la Dirección Técnica Registral analizar si la propuesta normativa resulta coherente con las disposiciones contenidas en nuestra Constitución Política vigente.

Para lograr ello, resulta oportuno citar al profesor “Martín Mejorada” quien desarrolla la causal de necesidad pública como sustento para realizar las expropiaciones conforme se regula en el artículo 70 de nuestra Constitución Política, de acuerdo al siguiente análisis:

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

*“Las normas constitucionales que se ocupan de la propiedad muestran detalles que en vía de contraste perfilan los alcances del dominio vigente. Si comparamos el artículo 70 de la Constitución actual con sus correspondientes artículos de la Constitución de 1979 (124 y 125), salta a la vista la eliminación del concepto “interés social”, como justificación para limitar el derecho y para la expropiación. La sustracción del interés social no fue una mera cuestión de estilo o de palabras menos en la Carta Magna. Fue un tema que se trató puntualmente en la Comisión que elaboró el proyecto que dio lugar a la Constitución de 1993. En las actas de debate se aprecia que los congresistas eliminaron el concepto de interés social, porque con él se ponía en peligro la inversión privada, necesaria para el modelo económico que se estaba aprobando. Se dijo que el interés social había permitido expropiar por cualquier causa y a favor de cualquier grupo, generando abuso y desincentivo para los propietarios. Es importante decir que antes de 1993 se expropió muchas veces para fines de titulación y a favor de invasores privados, invocando el interés social consagrado en el artículo 125 de la Constitución de 1979”.*

Estando a lo expuesto, resulta evidente que la Constitución Política del Perú de 1993, excluye la posibilidad de expropiar predios a favor de poseedores de posesiones informales.

Sin embargo, señalan que, en el supuesto negado que admitiéramos que el marco constitucional vigente, resulta permisivo para ejecutar las expropiaciones con el objetivo de lograr el saneamiento físico legal de posesionarios ocupantes de vivienda, debemos analizar con exhaustividad si la normativa vigente, en adición a la Constitución, permite el reconocimiento de posesiones informales en la actualidad.

Es por ello que resulta oportuno citar que la Ley 29320, previó la posibilidad de seguir el procedimiento de expropiación y posterior titulación de terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004, ahora ampliado por la Ley 31056.

A pesar de ello, para que pueda ejecutarse tendría que cumplirse con las formalidades y procedimiento previsto en dicha norma, lo cual no se advierte de la revisión del expediente sub examine.

Sin perjuicio de los alegatos desarrollados en los párrafos anteriores, debemos mencionar que el proyecto de ley señala que el predio objeto de expropiación cuenta con un área de 27.45 ha (274,451.11 m<sup>2</sup>) ubicado en el Centro Poblado de Mazuko, distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, inscrito en la ficha 0289.

Sobre el particular, debemos manifestar que la Dirección Técnica Registral ha efectuado una revisión de la ficha 0289, que continúa en la partida electrónica N° 05002482, perteneciente a la Zona Registral N° X-Sede Cusco, Oficina Registral de Madre de Dios, donde obra inscrito el predio de 31.55 ha a favor de la sucesión del señor Agustín Froilán Choque Medina.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Corresponde advertir que no hay coincidencia entre el área superficial que obra inscrito en la referida partida, así como el área que se pretende expropiar, siendo necesario que ello sea advertido a los señores congresistas, a fin que puedan presentar la documentación técnica que permita la independización del predio objeto de expropiación en el caso que se apruebe la norma.

El Decreto Legislativo N°1192 fue emitido con la finalidad agilizar la ejecución de la inversión pública privada mediante la obtención oportuna de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras públicas y obras de gran envergadura. Asimismo, dicha norma establece que es de interés público primordial la adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado y liberación de interferencias para la ejecución de obras de infraestructura.

Es necesario señalar que la citada norma regula el procedimiento de trato directo y de expropiación de predios, a fin que se ejecuten obras de infraestructura.

Tal como se ha expuesto precedentemente, no se aprecia que el predio que se pretende expropiar pueda destinarse a la ejecución de una obra de infraestructura.

Por otro lado, no podemos desconocer que la norma glosada prevé también que la expropiación se ejecuta como última ratio, sólo cuando se ha agotado la etapa previa de trato directo con los propietarios del predio que no haya permitido la transferencia mediante un acuerdo entre el Estado y los propietarios. Es necesario advertir, que la propuesta normativa no especifica que se haya cumplido con el procedimiento previo de trato directo, antes que se emita la ley autoritativa de la expropiación, en consecuencia, es necesario advertir de dicha situación a los señores congresistas.

A modo de conclusión y teniendo en consideración lo expuesto, recomiendan que el proyecto de ley materia de análisis, debe ser objeto de modificaciones y adecuaciones al realizarse una interpretación sistemática de normas y, consecuentemente, éste tendría que ser sustentado, replanteado y perfeccionado de acuerdo a las propuestas realizadas.

### **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI**

Con Informe N° 115-2020-COFOPRI/DND, elaborado por la Dirección de Normalización y Desarrollo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI, advierten que la propuesta legislativa tiene como objeto solicitar al Congreso de la República que emita una ley autoritativa para realizar la expropiación de un predio privado, con la finalidad de realizar el saneamiento físico legal de los predios ocupados por los pobladores del distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Al determinar si el proyecto de ley normativo es o no de competencia del sector, puntualiza que, se establece como fundamento de la causal de la expropiación realizar el saneamiento físico legal con fines de vivienda, la cual estaría a cargo de la Municipalidad Distrital de Inambari. Si bien el proyecto de ley no establece actos a ser ejecutados por el sector; no obstante, al abordar temas materia de formalización consideran pertinente emitir opinión.

Luego del estudio y análisis sobre si el proyecto normativo en atención es de su competencia, señalan que la iniciativa propone una Ley autoritativa que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Al respecto, la Dirección de Normalización y Desarrollo, es de la opinión que el Proyecto de Ley N° 5906/2020-GL invoca de manera errónea el marco normativo para la ejecución del procedimiento de expropiación mediante el Decreto Legislativo 1192, ya que respecto a los procedimientos de expropiación con fines de formalización de la propiedad informal, facultados en la Ley Orgánica de Municipalidades el marco normativo a emplearse es Ley N° 28687, modificada por el Artículo 1 de la Ley N° 29320 y su reglamento, siendo el Decreto Legislativo 1192 de aplicación supletoria.

Habiéndose determinado, que la normativa que rige la expropiación con fines de formalización de la propiedad informal es la Ley 28687, debe señalarse que, en su numeral 21.1 del artículo 21, establece que **la expropiación es requerida por el Gobierno Nacional (...) o los gobiernos locales a través de las municipalidades provinciales** correspondientes. La municipalidad provincial o el Cofopri, este último durante el régimen extraordinario de formalización, actúa como sujeto activo de la expropiación (según quien solicite la expropiación).

En el presente caso, la expropiación fue solicitada por la Municipalidad Distrital de Inambari, quien además requiere ser sujeto activo de la expropiación, como se ha señalado en el párrafo precedente dichas facultades no están otorgadas a las municipalidades distritales, sino a las provinciales, ello en concordancia con lo establecido en el sub numeral 1.4.3 del numeral 1 del artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece: *“Son funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales (...) Realizar el reconocimiento, verificación, titulación y **saneamiento físico legal** de asentamientos humanos.”*

Por lo expuesto, la emisión de la propuesta de ley autoritativa debe ser solicitada por la Municipalidad Provincial de Tambopata, quien debe desarrollar en la propuesta si la posesión ejercida por las familias del distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 004-2009-VIVIENDA, y las otras formalidades señaladas en las normas especiales y sus

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

reglamentos y que no sea factible ejecutar otro procedimiento de declaración de propiedad (prescripción adquisitiva de dominio, conciliación, etc.)

Finalmente concluyen que, conforme al análisis realizado, el Proyecto de Ley N° 5906/2020-GL no resulta viable por las razones expuestas, por lo que sugieren su reformulación.

### **Gobierno Regional de Madre de Dios**

Si bien el GORE de Madre de Dios opina que el Proyecto de Ley en estudio cuenta con suficiente sustento legal que hace viable su tramitación y aprobación por parte del Congreso de la República, también señala que el artículo 21° de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad y Dotación de Servicios Básicos desarrolla la previsión de la Ley Orgánica de Municipalidades, y establece reglas adicionales para la expropiación de terrenos por efecto de titulación en posesiones informales o asentamientos humanos [modificada por Ley 29320 y reglamentada por Decreto Supremo No. 004-2009-VIVIENDA]. En este último caso la expropiación es requerida por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, COFOPRI, Gobiernos Regionales o **Municipalidades Provinciales**. El Poder Ejecutivo, en consecuencia, deberá tramitar la ley autoritativa, previa confección del expediente técnico por parte de la entidad formalizadora.

En este aspecto hay coincidencia con la opinión del COFOPRI en el sentido que la normativa que rige la expropiación con fines de formalización de la propiedad informal es la Ley N° 28687, que en su numeral 21.1 del artículo 21, establece que la expropiación es requerida por el Gobierno Nacional (...) o los gobiernos locales a través de las **municipalidades provinciales** correspondientes.

Como la expropiación es solicitada por la Municipalidad Distrital de Inambari, quien además requiere ser sujeto activo de la expropiación, estas facultades no le alcanzan a esta municipalidad, sino a la Municipalidad Provincial de Tambopata, en concordancia con el numeral 1 del artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que señala: *“Son funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales (...) Realizar el reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.”*

Por tal motivo, la iniciativa legislativa corresponde presentarla a la Municipalidad Provincial de Tambopata y no a la Municipalidad Distrital de Inambari.

Cabe resaltar que la Municipalidad Provincial de Tambopata no opina y solo se excusa en no haber recibido el proyecto de ley para opinar.

### **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

El MVCS precisa que siendo que la expropiación es con la finalidad de efectuar el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior, debe tenerse en cuenta las exigencias establecidas en el artículo 21 de la Ley N°28687,

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

norma recientemente modificada por el artículo 4 de la Ley N°31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por poseionarios informales y dicta medidas para la formalización, el cual prescribe que la expropiación procede para posesiones informales que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015, siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización, entre otras reglas, lo que es necesario se tome en cuenta.

Si bien se hace mención al artículo 21 de la Ley 28687 pareciera que solo se refiere al plazo de los terrenos ocupados por poseionarios informales para los efectos de la titulación y se omite lo siguiente:

#### **21.1 Del sujeto activo**

La expropiación es requerida por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) o los gobiernos locales a través de las municipalidades provinciales correspondientes.

La municipalidad provincial o el Cofopri, este último durante el régimen extraordinario de formalización, actúa como sujeto activo de la expropiación.

Que resulta ser una precisión relevante pues delimita al sujeto activo de la expropiación, ya que quien puede requerirla además del MVCS o del COFOPRI, son los gobiernos locales a través de las **municipalidades provinciales** correspondientes.

Por lo que queda claro que las municipalidades distritales no constituyen el medio para requerir expropiaciones. Esto constituye una omisión importante en la opinión vertida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

#### **Municipalidad Distrital de Inambari**

Los argumentos de la comunicación que alcanza la Municipalidad Distrital de Inambari con el Oficio N°045-2021-MDI/A no logra subsanar ni justificar lo competencia y facultad que tiene para presentar una iniciativa legislativa para expropiar un bien con la finalidad de saneamiento físico-legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior, tomando en cuenta la normativa vigente explicada en este dictamen.

Tampoco logra explicar el porqué de las diferencias de área del predio objeto de expropiación ya que según los Registros Públicos es de 31.55 ha y según el proyecto de ley es de 27.45 ha.

La Municipalidad Distrital de Inambari no aporta información que se haya agotado la etapa previa de trato directo con los propietarios del predio que no haya permitido la transferencia mediante un acuerdo entre el Estado y los



Período de Sesiones 2020-2021

## COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.

propietarios. No se conoce si se ha cumplido con el procedimiento previo de trato directo, antes que se emita la ley autoritativa de la expropiación.

### C. Análisis costo beneficio

#### 1. Costos

La aprobación de este proyecto de ley implicaría tergiversar el objeto del Decreto Legislativo 1192 y en consecuencia habilitar a las 1678 municipalidades distritales que tiene el Perú para presentar iniciativas legislativas para expropiar inmuebles con la finalidad de saneamiento físico-legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior, ocasionando inseguridad jurídica e incertidumbre.

#### 2. Beneficios

La no aprobación de este proyecto de ley permite precisar las normas aplicables para las expropiaciones a cargo de los gobiernos locales, con respeto a la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y las demás leyes según las materias.

Se impide una expropiación no apegada a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico vigente y se respeta los ámbitos y atribuciones de las municipalidades provinciales.

### V. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Vivienda y Construcción, recomienda la NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, y su envío al archivo.

Salvo mejor parecer  
Dase cuenta  
Sala de la Comisión  
Lima, 03 de marzo de 2021.



Período de Sesiones 2020-2021

## COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 5906/2020-GL, Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmueble, para el saneamiento físico legal de espacios urbanizados ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento al estado anterior en el distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.