CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
21 NOV. 2023
RECIBIDO
Hora: 12:00pm

LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO OBLIGATORIO DE LA MAQUINARIA PESADA UTILIZADA EN LA ACTIVIDAD MINERA, AGRÍCOLA Y DE CONSTRUCCIÓN

El Congresista de la República **HECTOR ACUÑA PERALTA**, miembro del "**Grupo parlamentario Unidad y Diálogo Parlamentario**", en uso de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO OBLIGATORIO DE LA MAQUINARIA PESADA UTILIZADA EN LA ACTIVIDAD MINERA, AGRÍCOLA Y DE CONSTRUCCIÓN

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto establecer el registro obligatorio, en el Sistema Nacional de los Registros Públicos, de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción. Asimismo, se dispone la creación del Registro de Maquinaria Pesada, como parte integrante del Registro de Bienes Muebles del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

Artículo 2.- Finalidad
La presente ley tiene por finalidad el registro de la maquin
aria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción; a efectos de transparentar su trazabilidad, ubicación, identificación y cuantificación; fortaleciendo la seguridad jurídica en el tráfico comercial y la adecuada gestión por parte de las entidades públicas y privadas que cuenten con este equipamiento.

Artículo 3.- Modificación de la Ley N° 26366, Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos
Se modifica el literal d) del artículo 2 de la Ley N° 26366, Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos, de acuerdo con los siguientes términos:

> **"Artículo 2.-** El Sistema Nacional de los Registros Públicos vincula en lo jurídico registral a los Registros de todos los Sectores Públicos y está conformado por los siguientes Registros:
>
> (...)
>
> d) Registro de bienes muebles, que comprende los siguientes registros:

- Registro de bienes muebles,
- Registro de propiedad vehicular,
- Registro de aeronaves,
- **Registro de maquinaria pesada."**

Artículo 4.- Ámbito de aplicación
Para efectos de la presente Ley, se considera maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción, todo equipamiento, diseñado para realizar trabajos complejos, que no pueden ser realizados por maquinaria estándar, razón por la cual se utiliza en actividades económicas donde se requiere fuerza, volumen y velocidad de trabajo.

Artículo 5.-Plazo para la inscripción
Los propietarios o titulares de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción tienen el plazo máximo improrrogable de cuatro (4) meses para realizar el registro. En el caso de maquinaria pesada adquirida con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, la obligatoriedad de la inscripción se extiende solo a aquella maquinaria con una antigüedad no mayor de diez (10) años desde el momento de su fabricación.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación
El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo máximo de sesenta (60) días naturales contados a partir del día siguiente de su publicación.

SEGUNDA. Adecuación de las disposiciones administrativas a cargo de la SUNARP
En el plazo máximo de sesenta (60) días naturales, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, emite las disposiciones necesarias para la inscripción de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción en el Registro de Maquinaria Pesada del Registro de Bienes Muebles de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

TERCERA. Prohibición de contratar con el Estado
Las personas naturales o jurídicas que participan en cualquiera de las modalidades de contratación pública previstas en la legislación sobre contratación con el Estado, cumplen con registrar la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción de su propiedad, bajo sanción de encontrarse impedidos de contratar con el Estado.

Los servidores o funcionarios públicos que autoricen la contratación, pese al incumplimiento de dicho requisito, se encuentran sujetos a las responsabilidades funcionales correspondientes.

Lima, noviembre de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/11/2023 09:27:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2023 19:20:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/11/2023 09:27:31-0500

HECTOR ACUÑA PERALTA
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/11/2023 09:33:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2023 18:35:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY LUIS GUSTAVO FIR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2023 10:14:30-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I.1 La necesidad de establecer la obligatoriedad de registrar la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción en el Sistema Nacional de los Registros Públicos.

El 16 de octubre de 1994 se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" la Ley N° 26366, a través de la cual se crea el Sistema Nacional y la Superintendencia de los Registros Públicos. Dicha norma establece en su artículo 1 que su finalidad es mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo el país, orientado a la especialización, simplificación, integración y modernización de la función, procedimientos y gestión de todos los registros que integran el referido sistema.

Asimismo, el artículo 2 de la norma señalada, establece que el Sistema Nacional de los Registros Públicos se encuentra conformado po los siguientes registrosr:

a) Registro de Personas Naturales,
b) Registro de Personas Jurídicas,
c) Registro de Propiedad Inmueble, y
d) Registro de Bienes Muebles, el que a su vez comprende los siguientes registros: i) Registro de Bienes Muebles, ii) Registro de Propiedad Vehicular y iii) Registro de Aeronaves.

Debe tenerse presente que el literal e) del artículo 2 de la Ley N° 26366 señala que el Sistema Nacional de Registros Públicos está igualmente conformado por "los demás Registros de carácter jurídico creados o por crearse", norma que dota de viabilidad jurídica a la presente iniciativa legislativa, a través de la cual se plantea la creación del Registro de Maquinaria Pesada como parte integrante del Registro de Bienes Muebles del Sistema Nacional de los Registros Públicos, con el objeto de establecer el registro obligatorio en el Sistema Nacional de los Registros Públicos de la maquinaria utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción.

En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley N° 26366 señala que son garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos, las siguientes:

a) la autonomía de sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones registrales; b) la intangibilidad del contenido de los asientos registrales, salvo título modificatorio posterior o sentencia judicial firme; y, c) la seguridad jurídica de los derechos de quienes se amparan en la fe del Registro.

En ese sentido, se advierte que el Sistema Nacional de los Registros Públicos establece, como una de sus garantías básicas, el respeto al principio de seguridad jurídica a fin de garantizar a la ciudadanía la fiabilidad y exactitud de los Registros Públicos como medida de protección de sus derechos adquiridos sobre la base de la buena fe registral. Además, se debe tener en cuenta que el Sistema Nacional de los Registros Públicos dota de formalidad al tráfico de los bienes muebles o inmuebles, cuyas transacciones constan de manera fehaciente en el sistema registral.

Desde la perspectiva académica, los sistemas registrales pueden ser clasificados, por los efectos de la inscripción, en dos grandes grupos: sistemas registrales declarativos y sistemas registrales constitutivos. Como señala la doctrina[1], contrariamente a lo que sucede en otros sistemas registrales, el sistema registral peruano es principalmente declarativo.

En este sentido, en los sistemas registrales declarativos, el derecho no está supeditado para su constitución y existencia a la inscripción registral, en tanto que el referido derecho se crea fuera del ámbito registral, no siendo necesaria ni obligatoria la inscripción registral; pero sí es fundamental para otorgar publicidad registral y dotar de seguridad jurídica a las transacciones comerciales.

Bajo esa premisa, la seguridad del tráfico de bienes es fundamental para la economía nacional, tal como señala Lösing, "cuanto mayor sean la falta de certeza y los peligros, tanto mayores son los costes de transacción (costes para protegerse de inseguridades), tantos menos actores pueden participar y tanto menor es la ganancia"[2].

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha resaltado la importancia de la seguridad jurídica sobre todo para garantizar la seguridad del tráfico de bienes muebles. Al respecto, ha señalado lo siguiente:

> *"la seguridad jurídica al derecho de propiedad, tal como ocurre en el caso de autos, aquélla no sólo debe garantizar el mantenimiento del statu quo, de forma tal que al individuo se le asegure el mantenimiento de su situación jurídica en la medida en que no se presenten las condiciones que la ley haya previsto para su mutación, sino que el principio se convierte en requisito indispensable para el desarrollo de los pueblos, en tanto permite crear la certidumbre institucional que dota a los individuos de la*

---

1 CHIRINOS QUIROZ, Ricardo Alonso. El Tercero Registral en el Derecho Societario. Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2020, pág 7.

2 LÖSING, Norbert. Estado de derecho, seguridad jurídica y desarrollo económico. En: Anuario iberoamericano de justicia constitucional, N° 6, pág. 277.

iniciativa suficiente para, a partir de la titularidad del derecho de propiedad, dar lugar a la generación de riqueza".[3]

En ese sentido, las garantías que promueven la certeza en el tráfico económico promueven un clima de mayor seguridad y desarrollo para la ciudadanía. En dicha línea, el rol de los registros públicos resulta vital para promover la seguridad del tráfico de bienes en la sociedad peruana, a través de la identificación y de la trazabilidad que permite el registro de la información que recaba dicha institución.

En el caso de bienes muebles, como es el caso de vehículos o la maquinaria pesada, resulta especialmente importante contar con información cierta y verificable, toda vez que, por su naturaleza, dichos bienes pueden transportarse de un lugar a otro, dificultando su identificación y trazabilidad. Asimismo, debemos tener presente que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 947 del Código Civil, *"[l]a transferencia de propiedad de una cosa mueble determinada se efectúa con la tradición a su acreedor, salvo disposición legal diferente".*

En ese sentido, la transferencia de estos bienes se perfecciona con la entrega; por dicha razón, la inscripción registral de la transferencia en la titularidad de la propiedad sobre bienes muebles adquiere publicidad y oponibilidad que, de otra forma, solo quedaría como un acto privado, con los riesgos que ello supone para el tráfico comercial de dicho bien y para la confianza de los particulares y de las instituciones públicas respecto a la correcta titularidad de dichos bienes.

Estas razones evidencian no solo la pertinencia, sino también la necesidad de establecer mecanismos que garanticen la seguridad jurídica en el tráfico comercial de los bienes muebles; como es el caso del presente proyecto de ley referido a la maquinaria utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción.

I.2 La importancia de la identificación y trazabilidad de la maquinaria pesada en el Sector Público

La seguridad en el tráfico de bienes muebles como la maquinaria pesada reviste de especial relevancia cuando nos encontramos frente a bienes de titularidad de la administración pública.

Debe tenerse presente que estos bienes se encuentran sujetos a una regulación particular en atención a su calidad como bienes de dominio privado o de dominio público. En ese sentido, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales[4], señala en su artículo 3 que ambos tipos de bienes se encuentran inmersos en el Sistema Nacional de Bienes

---

3 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00016-2002-AI/TC, fundamento jurídico 5.

4 Aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA.

Estatales, el cual regula la gestión de los bienes de las instituciones públicas de los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 16 de setiembre del 2018; señala en su artículo 4 que dicho sistema es definido como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de los bienes, servicios y obras, a través de las actividades de la cadena de abastecimiento público, orientadas al logro de los resultados, con el fin de lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos.

Por su parte, el artículo 20 de dicha norma, establece que la administración de bienes, como parte del proceso de gestión de recursos públicos de la administración financiera del sector público, comprende, entre otras actividades, el almacenamiento de bienes muebles, con el objeto de gestionar y asegurar la trazabilidad de los bienes muebles e inmuebles de las entidades públicas.

En ese sentido, no puede soslayarse que la maquinaria pesada no solamente constituye bienes de propiedad de particulares; sino que, como todo bien, puede ser objeto de titularidad de entidades públicas o encontrarse asignada a estas, tal como es el caso de los bienes incautados por PRONABI[5].

En esa línea, incluso el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado ha emitido un informe acerca de la determinación del mecanismo más adecuado para la contratación de maquinaria pesada, camiones y vehículos por parte de las entidades públicas[6].

Como es de observarse, la maquinaria pesada pueden ser objeto de titularidad por parte de las entidades públicas, razón por la cual, en atención a los sistemas de gestión de los bienes del Estado, a fin de garantizar su adecuada administración y utilización, se requiere contar con mecanismos de identificación y trazabilidad de los mismos.

Asimismo, debe tenerse presente que al no encontrarse debidamente registrada, esta maquinaria se encuentra en riesgo de sustracción o destrucción, perjudicando así a las instituciones públicas y a la adecuada marcha de la administración pública.

---

5 Ver: https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/843886-tacna-pronabi-asigno-vehiculos-y-maquinaria-pesada-a-entidades-publicas. (Revisado el 20.10.2023)

6 OSCE. Determinación del mecanismo adecuado de contratación de maquinaria pesada, camiones, vehículos. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/898353/Mecanismo_para_proveer_Maquinaria_-_OEE_020200630-20479-w0a8i.pdf. (Revisado el 20.10.2023)

Así, por ejemplo, el 15 de marzo del presente año, se registró la sustracción de una retroexcavadora modelo CAT-420E de la Municipalidad Distrital de Santiago[7]; el 6 de marzo de 2019, se registró la sustracción de un cargador frontal de la Municipalidad Provincial de Ica[8]; en julio de 2015, se registró la sustracción de un minicargador y un compactador tipo rodillo de la Municipalidad de Lima[9]. Frente a estas situaciones, el adecuado registro de la maquinaría no solo facilita la trazabilidad de dichos bienes a fin de garantizar su adecuada gestión, sino también contribuye a su identificación y eventual recuperación frente a este tipo de actos delictivos.

En este contexto, a través de la presente iniciativa legislativa, se propone establecer el registro obligatorio en el Sistema Nacional de los Registros Públicos, de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción, y se dispone la creación del Registro de Maquinaria Pesada, como parte integrante del Registro de Bienes Muebles del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

I.3 La importancia del registro de la maquinaria pesada en el ámbito de las actividades mineras, agrícolas y de construcción para contribuir al impulso de las actividades económicas

Como se ha señalado, la iniciativa legislativa tiene por finalidad el registro de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción; a efectos de transparentar la trazabilidad, ubicación, identificación y cuantificación de la misma, fomentándose la seguridad jurídica en el tráfico comercial y la adecuada gestión por parte de las entidades públicas y privadas que cuenten con este equipamiento, medida legislativa que afianza la economía social de mercado como modelo económico.

A nivel de la actividad minera, a través del Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias; publicado el 18 de febrero del 2012 en el Diario Oficial "El Peruano", se establecen las líneas directrices para combatir la minería ilegal y; asimismo, se establece la necesidad de promover la formalización de la minería en pequeña escala.

---

7 Ver: https://lalupa.pe/ica/ica-se-roban-maquinaria-de-la-municipalidad-de-santiago-en-plena-emergencia-por-huaicos-70269/. (Revisado el 22.10.2023)

8 Ver: https://diariocorreo.pe/edicion/ica/desaparece-cargador-frontal-de-la-comuna-de-ica-874319/. (Revisado el 22.10.2023)

9 Ver: https://elcomercio.pe/lima/cercado-roban-maquinaria-pesada-municipalidad-lima-173716-noticia/. (Revisado el 22.10.2023)

En atención a dicho marco legal, a través de la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 091-2013-SUNARP-SN de fecha 30 de abril del año 2013, se aprueba el nuevo Reglamento de Inscripciones de bienes vinculados a la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Registro de Bienes Muebles e incorporan el Título IX en el Reglamento de Inscripciones del Registro Mobiliario de Contratos y su vinculación en los Registros Jurídicos de Bienes Muebles.

Esta norma infralegal de naturaleza registral se aprobó justamente como consecuencia de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1100, norma que regula la interdicción en la minería ilegal y establece medidas complementarias, disponiéndose, dentro de estas medidas adicionales, que la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos establezca los bienes inscribibles y actos obligatorios en el Registro de Bienes Muebles vinculados a la actividad minera,

En lo concerniente al sector agrícola, conforme señala el Instituto Peruano de Economía[10], en la actualidad se constituye en una actividad económica que viene dificultando la recuperación de la economía peruana; precisándose que la crisis que atraviesa el sector varía de región en región y puede llegar a tener consecuencias importantes en el caso de las familias que dependan exclusivamente de esta actividad, lo que en algunas regiones concentra más del 50% de la población.

Asimismo, dicha institución señala que el sector agrícola registró una caída anual de 20% en abril del 2023, la mayor contracción de las últimas tres décadas, luego de una serie de dificultades experimentadas por los agricultores a lo largo del año 2022, tales como el déficit de lluvias en las zonas altoandinas del centro y sur del país, así como el fuerte incremento en los costos de fertilizantes y agroquímicos.

A su vez, el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, a través de su Informe Técnico N° 6 de junio de 2023[11] da cuenta que, en general, el desenvolvimiento de la actividad productiva en los sectores de la economía se vio afectado por la presencia del fenómeno de El Niño Costero, con lluvias superiores a las normales en la costa norte y centro, así como en la sierra norte y centro occidental del país, situación climatológica que perjudicó a diferentes sectores productivos y; especialmente, al sector agrícola.

Asimismo, en abril del 2023, el INEI registró que el índice de la Producción Agropecuaria experimentó una disminución de 14,21% respecto de abril del 2022,

---

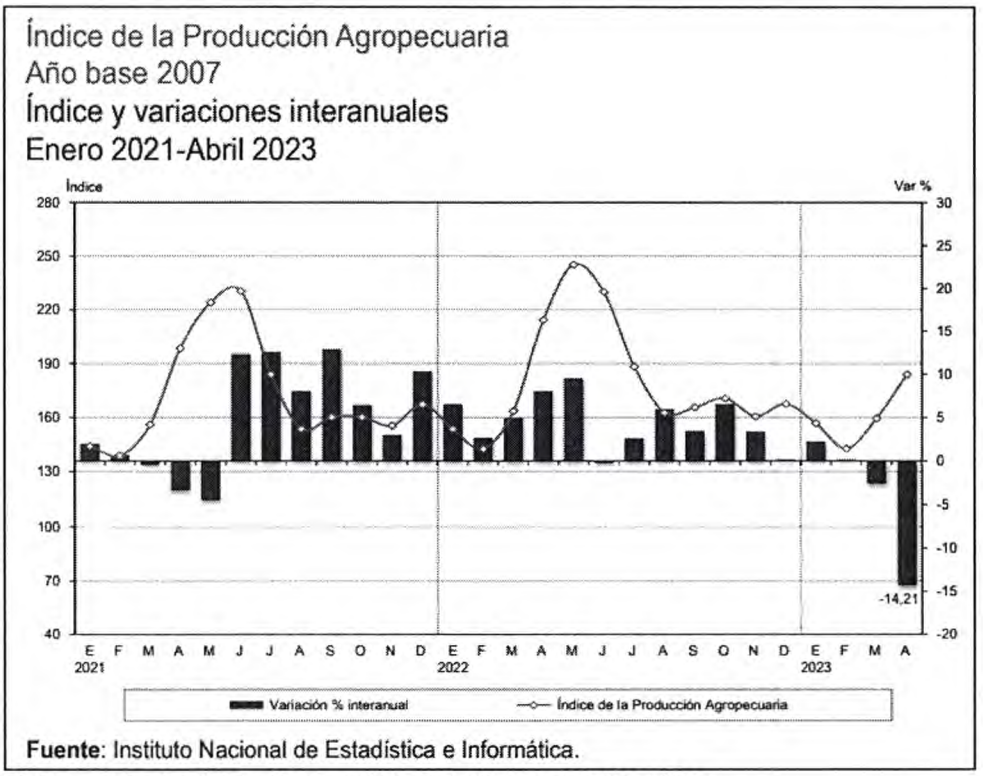
10 Ver: https://www.ipe.org.pe/portal/crisis-agricola-pone-en-riesgo-ingresos-de-2-mlls-de-trabajadores/.(Revisado el 22.10.2023).

11 Ver: https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/06-informe-tecnico-produccion-nacional-abr-2023.pdf. (Revisado el 22.10.2023).

debido a la menor producción agrícola y pecuaria. Asimismo, precisa el organismo técnico que los cultivos que reportaron menores niveles de producción fueron los tubérculos, oleaginosas, leguminosas, cereales, granos secos y agroindustriales.

Igualmente, se precisó que la variación registrada en abril de 2023 de -14,21%, se debió a la menor actividad agrícola en -20,24% que restó 13,96 puntos porcentuales al resultado sectorial; y la actividad pecuaria varió en -0,80% restando 0,25 puntos porcentuales al total. Lo señalado precedentemente se desprende del siguiente gráfico:

Gráfico N.° 1: Índice de la Producción Agropecuaria



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática

En esta línea, se debe tener en cuenta de manera adicional que el último Censo Nacional Agropecuario data del año 2012[12]. Han pasado más de diez años desde entonces, por lo cual resulta urgente la realización de un nuevo Censo Nacional Agropecuario, pues sabemos que no se pueden diseñar políticas y estrategias para la mejora del sector agropecuario que viene siendo golpeado en la actualidad

12 En el Perú, hasta la actualidad, se han desarrollado 4 censos agropecuarios: En 1961, 1972, 1994 y 2012.

por los motivos antes expuestos, si no contamos con los datos actualizados de este importante sector económico en el desarrollo nacional.

En línea con lo señalado, consideramos que teniendo en cuenta la realidad actual del sector agrario, la presente iniciativa legislativa es jurídicamente viable, dado que la inscripción de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción, en los Registros Públicos, se constituye en una medida que coadyuva a tener una cuantificación de la maquinaria utilizada en el sector y; a su vez, esta medida sirve para tener una data precisa sobre la maquinaria pesada utilizada en el campo agrícola, información relevante de cara al futuro Censo Nacional Agropecuario.

En lo concerniente al sector de construcción, conforme señala la Cámara Peruana de Construcción (CAPECO)[13] el Producto Bruto Interno de la Construcción disminuyó 8.8% en el mes de julio del 2023, según estimación del Instituto Nacional de Estadística e Informática, con lo que el sector de construcción se ha contraído durante siete meses consecutivos.

Conforme señala la Cámara Peruana de Construcción, entre enero y julio del año 2023, el sector de la construcción se contrajo en un 8.9%, su peor resultado del último decenio, con excepción del mismo periodo del 2020 por motivo de la pandemia de la Covid-19. Precisa dicha entidad que el rubro de la construcción fue el sector con la tasa negativa más intensa, a excepción del sector pesca, cuya caída es estacional.

Conforme a las estimaciones precedentes, la actividad constructora tiene una proyección a la baja del 8.8% entre enero y agosto del 2023 y; además, resultados negativos del 4.0% en el periodo anual setiembre 2022 - agosto 2023.

Por las razones antedichas, el Banco Central de Reserva del Perú ha ajustado hacia la baja su pronóstico sobre el desempeño de la construcción al cierre del 2023, pasando del 0.0% estimado en su reporte de inflación de junio a -3.7% en el de setiembre.

En la misma línea, en el mes de agosto del 2023, el Ministerio de Economía y Finanzas actualizó el Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026, en el que proyectó una contracción de 3.4% en el sector construcción para el 2023, corrigiendo su pronóstico de un leve incremento de 0.5% registrado en su informe del mes de abril. Las cifras negativas del sector construcción reseñadas precedentemente, pueden ser advertidas a través del siguiente gráfico:

---

13 Ver: https://constructivo.com/noticia/conozca-el-ultimo-informe-economico-de-la-construccion-brindado-por-capeco-1695939944. (Revisado el 22.10.2023).

Gráfico N.° 2: Índice de la Producción Agropecuaria

Fuente y elaboración: INEI[14]

En conclusión, tal cual se advierte, los sectores minero, agrícola y de la construcción requieren superar los problemas permanentes y coyunturales que vienen atravesando, por lo que, en esta línea, la presente iniciativa legislativa pretende dotar de una herramienta jurídica que permita el registro de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción; a efectos de transparentar la trazabilidad, ubicación, identificación y cuantificación de la misma, fomentándose la seguridad jurídica en el tráfico comercial y la adecuada gestión por parte de las entidades públicas y privadas que cuenten con este equipamiento

I.4 Marco constitucional y legal de la propuesta legislativa

La Constitución Política señala en su artículo 44 que son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

14 Ver: https://gestion.pe/economia/sector-construccion-expectativas-de-empresas-de-la-construccion-se-deterioran-en-el-cuarto-bimestre-2023-noticia/?ref=gesr. (Revisado el 23.10.2023)

Desde la perspectiva de la doctrina, analizando la norma precitada, se señala lo siguiente:

> *"La importancia de que el Estado garantice a la población su seguridad radica en el hecho mismo que sin ella, aquel no podría acometer la realización de otros valores superiores tales como el orden público y la paz social. Pero, además, porque la realización de principios constitucionales como el principio de autoridad y la vigencia y respeto de los derechos fundamentales no puede ser conseguida si es que el Estado no es capaz de establecer parámetros mínimos de seguridad a sus ciudadanos*
>
> *De ahí que podamos afirmar que el Estado social y democrático de Derecho también se caracteriza porque es un tipo de Estado que está o debe estar continuamente preocupado por el bienestar de sus ciudadanos; ello como consecuencia de que la persona humana y su dignidad constituyen la premisa esencial sobre la cual se fundamenta toda la actuación del Estado"*[15]

Tal cual se advierte, uno de los deberes primordiales del Estado es proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; mandato legal que no debe circunscribirse a la idea del deber estatal de dotar a la población de seguridad ciudadana; aspecto fundamental para el cabal desarrollo del individuo en la sociedad, sino, antes bien, que el concepto seguridad debe ser entendido en un sentido amplio como seguridad jurídica, columna vertebral del Estado de Derecho

Al respecto, la seguridad jurídica se fundamenta en el concepto de predictibilidad, esto es, presupone la idea de que cada ciudadano debe conocer de antemano las consecuencias jurídicas en sus relaciones con el Estado y los particulares.

De manera adicional, debe tenerse presente que la seguridad jurídica *"en el Estado de derecho es una garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación*[16]"

Por otro lado, el artículo 58 de la Constitución Política, señala que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, modelo económico a través del cual el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

---

15 LEÓN VÁSQUEZ, JORGE LUIS. La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo. Gaceta Jurídica, Lima, 2005, pp 691-692

16 LÓPEZ, Osiris Carlos H. En: La Ley, 2002-F, 959-Sup. Adm. 2002 (noviembre)

Desde la perspectiva de la doctrina, la economía social de mercado es entendida como un modelo económico a partir del cual se permite y fomenta la iniciativa privada como motor principal del desarrollo del país; sin embargo, el Estado mantiene un rol protagónico en la búsqueda de la productividad del país y en la prestación de los servicios públicos esenciales, y no renuncia a su rol fiscalizador de la actividad económica, aunque desde una perspectiva subsidiaria. Desde la doctrina, sobre la economía social de mercado, se señala lo siguiente:

> *"La economía social de mercado es una condición necesaria para que la sociedad se desarrolle de una manera digna, que tome en cuenta al hombre y sus talentos propios, que logre un desarrollo integral de la persona en libertad. Se trata de que el Estado tenga un rol propiciador antes que controlista y que promueva la acción del individuo de manera justa y equilibrada. "Se trata de una teoría de orden político, sensible a la dimensión social del orden económico"*[17]

Teniéndose en cuenta que bajo el régimen económico de la economía social de mercado el Estado no abdica de su rol de prestador de servicios públicos, el Tribunal Constitucional ha desarrollado esta figura, a través de la sentencia recaída en el Exp N° 00034-2004-AI/TC (Caso "Medio Pasaje"), en la cual se ha desarrollado la idea de que, bajo el régimen de la economía social de mercado, si bien se puede propiciar la intervención de los particulares en la prestación de un servicio público, esto no enerva la capacidad de intervención del Estado, con el objetivo de garantizar la calidad del servicio y dada su naturaleza primordial para la ciudadanía. De forma expresa, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

> *39. (...) En ese sentido mientras una actividad económica pueda ser realizada por un particular, el Estado debe respetar su libertad de actuación y determinación económica; contrariamente, - y dado que el fin último es fomentar la competencia-, cuando la oferta privada resulte inexistente o cuando existiendo sea insuficiente, es evidente que no sólo está habilitado a intervenir reconstruyendo el mercado, sino que tal intervención resulta imperiosa ante los riesgos que una situación como esta produciría en la población. Este es el caso de muchos de los servicios públicos calificados por la legislación y que responden al tipo de monopolios naturales, en cuyo caso, el Estado a través de los denominados Organismos Reguladores, controla la calidad y condiciones del servicio, fija la tarifa y garantiza, a su vez, generar condiciones de competencia en los segmentos donde esta sea posible (...)*

---

17 VALDIVIA ARENAS, Carmen. Economía Social de Mercado. Flavio Felice. Revista STUDIUM VERITATIS, Año 15, N. 21, 2017, pág, 338.

> *42. Por ello, aun cuando el Estado -en ejercicio de su libre configuración política-, haya concedido u autorizado la gestión del servicio a los particulares, debido a objetivos de orden económico tales como lograr una mayor eficiencia en la prestación, ello no le resta capacidad de intervención, pues la garantía de disfrute efectivo de los servicios públicos es una obligación frente a la cual el Estado no puede verse ajeno;* ***de ahí que aun subsista el deber estatal de garantizarlo, regularlo y vigilarlo, dada su naturaleza esencial y continua para toda la población***" (énfasis añadido)

En el mismo sentido, conforme señala el artículo 59 de la Constitución Política, el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, precisándose en la norma que el ejercicio de dichas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas.

En línea con lo dicho, la Constitución Política señala en su artículo 192 que los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Asimismo, el numeral 7) del artículo 192° de la Constitución Política señala que los gobiernos regionales son competentes para promover y regular actividades y/o servicios en materia de **agricultura**, pesquería, **industria**, agroindustria, comercio, turismo, energía, **minería**, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente; de lo cual se desprende que el Estado incentiva y promueve la realización de estas actividades económicas tanto por los particulares como por el propio Estado de manera subsidiaria en el marco de la economía social de mercado como modelo económico regente, siempre en armonía con el interés social en el marco de un Estado de Derecho.

En lo que respecta a la minería como actividad económica, debemos tener presente que el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 04 de junio de 1992, señala en los artículos I y II de su Título Preliminar que, a través de la norma se regula todo aspecto relativo al aprovechamiento de las sustancias minerales del suelo y del subsuelo del territorio nacional, así como del dominio marítimo y; asimismo, se precisa que todos los recursos minerales pertenecen al Estado, cuya propiedad es inalienable e imprescriptible; de igual manera, se señala en el artículo III del Título Preliminar que el Estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal, así como la mediana minería, y promueve la gran minería.

En esta línea, se debe tener en cuenta que mediante Decreto Supremo N° 016-2022-EM, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 25 de noviembre del 2022; a través del cual se aprueba la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña

Minería y Minería Artesanal al 2030, política cuyo objetivo estriba en que tanto la pequeña minería, como la minería artesanal, desarrollen sus actividades de manera social, económica y ambientalmente sostenible en los conglomerados mineros y otras zonas permitidas del territorio nacional.

Asimismo, en lo concerniente a la actividad agrícola, se debe tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 4 de noviembre del 2015, norma que señala que el Estado es responsable en la promoción y desarrollo de la agricultura familiar, a partir del reconocimiento de la agricultura familiar, así como la importancia de su rol en la seguridad alimentaria, en la conservación de la agrobiodiversidad, en el uso sostenible de los recursos naturales, en la dinamización de las economías locales, en la contribución al empleo rural y la vigencia de las comunidades.

Por otro lado, la Ley N° 31191, Ley que fomenta la reactivación del sector agropecuario priorizando la agricultura familiar y el fortalecimiento del Banco Agropecuario (AGROBANCO), publicada en el diario oficial "El Peruano" el 6 de mayo del 2021, señala en su artículo 1 que la referida norma tiene por objeto reactivar el sector agropecuario priorizando a los agricultores de la pequeña agricultura familiar, así como fortalecer el Banco Agropecuario (AGROBANCO), para que permita ampliar la cobertura crediticia de los agricultores amparados en la Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar.

De lo señalado precedentemente, se desprende que el Estado reconoce la importancia de la agricultura como actividad económica fundamental en el desarrollo del país; asimismo, dado el retroceso en el sector agrario, producto principalmente de la presencia de fenómenos naturales cíclicos y coyunturales[18], se ha apostado por la reactivación del sector agropecuario, así como ampliar la cobertura crediticia de los agricultores y la cobertura del Seguro Agrícola Catastrófico (SAC).

En lo concerniente al sector construcción, se debe tener presente que el Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 08 de mayo del 2006; al respecto, el artículo 1 de la norma G.010 señala que esta tiene por objeto regular los criterios y requisitos mínimos para el Diseño y ejecución de las Habilitaciones

---

18 El ciclón Yaku dañó 70.0000 hectáreas de cultivos en el país. De acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), en el primer trimestre del 2023 el sembrío se contrajo en un 4%. La sequía afectó la superficie sembrada del sur del país en un 28,8%. Ver: https://www.infobae.com/peru/2023/05/22/ciclon-yaku-heladas-y-falta-de-fertilizantes-agrava-la-crisis-en-el agro/#:~:text=DATO%3A%20El%20cicl%C3%B3n%20Yaku%20da%C3%B1%C3%B3,en%20un%2028%2C8%25. (Revisado el 23.10.2023).

Urbanas y las Edificaciones, permitiendo de esta manera una mejor ejecución de los Planes Urbanos.

Se establece igualmente que el Reglamento Nacional de Edificaciones es la norma técnica rectora en el territorio nacional que establece los derechos y responsabilidades de los actores que intervienen en el proceso edificatorio, con el fin de asegurar la calidad y seguridad de la edificación.

Por otro lado, el inciso a) del artículo 1 de la norma G.020 del Reglamento Nacional de Edificaciones regula el principio de seguridad de las personas, conforme al cual la actividad de construcción debe buscar crear espacios adecuados para el desarrollo de las actividades humanas, buscando garantizar la salud, la integridad y la vida de las personas que habitan una edificación o concurren a los espacios públicos.

En igual sentido, el inciso c) del artículo 1 de la norma G.020 del Reglamento Nacional de Edificaciones, regula el principio de seguridad jurídica, conforme al cual se promueve el cumplimiento del principio de legalidad y la jerarquía de las normas, con arreglo a la Constitución y el Derecho, se precisa que las autoridades que intervienen en los procedimientos de Habilitación Urbana y de Edificación, lo harán sin discriminación entre los administrados, otorgándoles trato igualitario y resolviendo conforme a la normativa vigente.

Tal cual se señaló precedentemente, los deberes fundamentales del Estado consisten en defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

En esta línea de pensamiento, se deja expresa constancia que el deber de protección a la población de las amenazas contra su seguridad no se agota con la seguridad ciudadana, sino que debe entender de manera amplia el término de seguridad, tanto a nivel de seguridad jurídica como principio fundamental en un Estado de Derecho, como el deber de brindar protección y seguridad a la población en el tráfico comercial y en la transacción de bienes muebles.

En atención a lo expuesto, la presente iniciativa legislativa es jurídicamente viable, ya que tiene por finalidad el registro de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción; a efectos de transparentar la trazabilidad, ubicación, identificación y cuantificación de la misma, fomentándose la seguridad jurídica en el tráfico comercial y la adecuada gestión por parte de las entidades públicas y privadas que cuenten con este equipamiento, de forma tal que se contribuya al desarrollo de las actividades de minería, construcción y agrícola; así como a la adecuada gestión de los bienes de titularidad de las instituciones públicas.

I.5 Marco Normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Código Civil
- Ley N° 26366, Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos.
- Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.
- Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.
- Decreto Supremo N° 014-92-EM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.
- Decreto Supremo N° 016-2022-EM, a través del cual se aprueba la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030
- Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento Nacional de Edificaciones.
- Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 091-2013-SUNARP-SN

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma consiste en un método de análisis para el impacto y los efectos que tiene una propuesta legislativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables.

En esa línea, el marco jurídico vigente establece que el análisis costo beneficio es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, en las leyes orgánicas o de reformas del Estado, leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental[19].

En ese sentido, el presente proyecto de ley no supone el uso de recurso alguno que pudiera generar gastos al erario público, por cuanto la iniciativa legislativa propuesta está referida a establecer el registro obligatorio en el Sistema Nacional de los Registros Públicos, de la maquinaria pesada utilizada en la actividad

[19] De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9.2 del artículo 9 del Decreto Supremo 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

minera, agrícola y de construcción. Asimismo, se dispone la creación del Registro de Maquinaria Pesada, como parte integrante del Registro de Bienes Muebles del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

Al respecto, conforme al planteamiento del proyecto de ley, la finalidad del mismo estriba en establecer el registro de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción; a efectos de transparentar la trazabilidad, ubicación, identificación y cuantificación de la misma, fomentándose la seguridad jurídica en el tráfico comercial y la adecuada gestión por parte de las entidades públicas y privadas que cuenten con este equipamiento

En este sentido, es importante resaltar que el análisis costo beneficio considera también los beneficios de carácter constitucional que la medida conlleva.

En ese sentido, en este análisis se incluye la evaluación acerca de si la medida contribuye a reforzar el cumplimiento de los deberes constitucionales del Estado, en específico el referido a proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; además, a reafirmar el modelo económico de la economía social de mercado, el cual es ratificado a través de la presente iniciativa legislativa; en el entendido que, a través de la misma se promueve la seguridad jurídica en el tráfico comercial de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción.

En ese contexto, en el siguiente cuadro se explican los efectos directos e indirectos con relación a los involucrados:

Cuadro N.° 1: Análisis del Costo-Beneficio desde la perspectiva de los actores involucrados.

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Estado peruano	▪ Establecer el registro obligatorio en el Sistema Nacional de los Registros Públicos, de la maquinaria pesada utilizada en las actividades minera, agrícola y de construcción. ▪ Disponer la creación del Registro de Maquinaria Pesada, como parte integrante del Registro de Bienes Muebles.	▪ Promover la seguridad jurídica en el tráfico comercial y reforzar el principio de publicidad registral ▪ Coadyuvar al cumplimiento de los deberes del Estado, en especial el referido a proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y reafirmar el modelo económico de la

		economía social de mercado.
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP	▪ Contará con el respaldo de una norma de rango legal que establezca un registro específico para la maquinaria pesada. ▪ Promoverá la seguridad jurídica de las transacciones realizadas respecto de maquinaria pesada.	Se fortalecerá su rol de identificación y publicidad del tráfico económico. ▪ Promoverá su carácter fundamental para garantizar la seguridad jurídica de las transacciones.
Ciudadanos	▪ Contarán con mayor seguridad y predictibilidad en el tráfico comercial de maquinaria pesada. ▪ Permitirá la determinación de riesgos ante posibles cargas que puedan pesar sobre los bienes calificados como maquinaria pesada. ▪ Contarán con mayores incentivos para llevar a cabo la inscripción de sus bienes empleados en las actividades económicas que desarrollan.	▪ Coadyuvar a facilitar la ubicación e identificación para fines legales de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción. ▪ Contarán con un mecanismo que favorecerá el adecuado registro en su contabilidad de los bienes empleados para sus actividades productivas.

Fuente: Elaboración propia

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, sino que su finalidad es implementar el registro obligatorio en el Sistema Nacional de los Registros Públicos de la maquinaria pesada de la actividad minera, agrícola y de construcciónn disponiendo la creación del Registro de

Maquinaria Pesada, como parte integrante del Registro de Bienes Muebles del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

Cabe señalar que esta iniciativa legislativa busca promover y facilitar el control de la maquinaria pesada de la actividad minera, agrícola y de construcción, facilitándose la ubicación, identificación y cuantificación de esta, asegurándose la trazabilidad de la misma y fomentándose la seguridad jurídica en el tráfico comercial.

Finalmente, se establece en la propuesta legislativa tres disposiciones complementarias finales. A través de la primera disposición complementaria final, se establece que el Poder Ejecutivo, reglamenta la ley en un plazo máximo de sesenta (60) días naturales, contados a partir del día siguiente de su publicación.

De conformidad a la segunda disposición complementaria final, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, tiene un plazo máximo de sesenta (60) días naturales, computados desde el día siguiente de la entrada en vigencia de la presente ley, a efectos de emitir las disposiciones necesarias para la inscripción de la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción, en el Registro de Maquinaria Pesada del Registro de Bienes Muebles de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Finalmente, a través de la tercera disposición complementaria final, se establece que, para efectos de contratar con el Estado, se requiere de manera obligatoria que la maquinaria pesada utilizada en la actividad minera, agrícola y de construcción, de propiedad de las personas naturales o jurídicas que participen en cualquiera de las modalidades de contratación establecidas en la normativa sobre contrataciones con el Estado; cuente con la inscripción en el Registro de Maquinaria Pesada del Registro de Bienes Muebles de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, bajo sanción de estar impedidos de contratar con el Estado y de las responsabilidades funcionales a los servidores y/o funcionarios públicos que autorizaron la referida contratación.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con los siguientes temas contemplados en la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2023-2024[20]

- **Tema N° 76:** Promoción de la economía social del mercado y la competitividad del país

[20] Aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR

- **Tema N° 80:** Medidas para promover la productividad, competitividad y el desarrollo económico.
- **Tema N° 100:** Modernización y eficiencia de la gestión del Estado y la administración pública

Asimismo, el presente proyecto de ley se encuentra enmarcado en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Décimo Séptima:** Afirmación de la economía social de mercado.
- **Décimo Octava:** Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
- **Vigésimo Cuarta:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.