Proyecto de Ley N°.....6404/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO UNIDAD Y DIALOGO PARLAMENTARIO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 NOV. 2023
RECIBIDO
Firmas: _____ Hora: 11:30am

PROYECTO DE LEY QUE AMPLÍA LOS PLAZOS DE LA TITULACIÓN DE TERRENOS OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES EN PROYECTOS ESPECIALES HIDROENERGÉTICOS Y DE IRRIGACIÓN DENTRO DE LOS ALCANCES DE LA LEY N° 28042.

Los congresistas de la República, integrantes del grupo parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO,** por iniciativa del congresista **ESDRAS RICARDO MEDINA MINAYA,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución, en concordancia con lo establecido en los artículos 75º y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY QUE AMPLÍA LOS PLAZOS DE LA TITULACIÓN DE TERRENOS OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES EN PROYECTOS ESPECIALES HIDROENERGÉTICOS Y DE IRRIGACIÓN DENTRO DE LOS ALCANCES DE LA LEY N° 28042.

I. FORMULA LEGAL

Artículo 1°. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es dictar medidas para la formalización de la propiedad informal dentro de los alcances de la Ley N° 28042.

Artículo 2°. Modificatoria e incorporación al artículo 1, de la ley N° 28042 al régimen legal temporal extraordinario de formalización.

Modifíquese el artículo 1° de la Ley 28042 Ley que Establece el Régimen Temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, he incorpórese el artículo el apartado 1-A, en los siguientes términos:

> **"Artículo 1°. Del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación**
> Amplíese el plazo de formalización y titulación de predios en los Proyectos Especiales Hidroenergéticos y de Irrigación del país financiados con fondos públicos y/o cooperación internacional para que

procedan a adjudicar de manera directa y hasta en lotes no mayores a cinco (5) hectáreas, las tierras eriazas y habilitadas de su propiedad que al 16 de marzo del 2020 hayan estado en posesión continua, pacífica y pública, para aquellas ocupaciones realizadas hasta el, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial que permite el reforzamiento de la formalidad, predictibilidad y la seguridad jurídica en el país con sostenibilidad temporal.

Artículo 1°-A. De los beneficiarios
Los acuerdos y contratos sobre los predios materia de la presente ley son de naturaleza civil y se regulan por la ley de la materia.

Artículo 3°. Deróguese el artículo 28° del D.S. 002-2004-Vivienda.

Sin perjuicio de lo antes señalado, dentro del plazo máximo de sesenta (60) días calendario de publicada la presente modificación legislativa, las personas que consideren estar dentro de la condición de beneficiarios de la Ley 28042 descrito en el artículo 1° de la presente modificatoria legislativa, dirigirán solicitud del terreno que tienen bajo posesión inmediata al respectivo proyecto especial, consignando los detalles exigidos en el respectivo D.S. 002-2004-Vivienda.
De la misma manera si los beneficiarios están agrupados en alguna organización representativa, la solicitud podrá ser presentada por ésta cumpliendo con las especificaciones detalladas en el mismo D.S. 002-2004-Vivienda.

DISPOSICIONES COMPLMENTARIAS

Primera Disposición complementaria. – La presente norma se aplica sobre cualquier otra norma ley, así como sobre cualquier norma reglamentaria al margen del criterio de especialidad, en razón del principio de jerarquía de la ley.

Segunda Disposición complementaria. – El plazo de los procedimientos a la luz de la presente ley es de 30 días hábiles. Asimismo, se dispone el silencio positivo.

Tercera Disposición complementaria. – ***Libertad de prueba:*** Los medios probatorios sobre los que se puede valer el ciudadano a fin de acreditar su posesión son dos aquellos que permite la ley. No existe prueba tasada.

Cuarta Disposición complementaria. – El procedimiento tiene como objeto el área solicitada, siendo que la autoridad administrativa no puede pronunciarse antes de la resolución administrativa final correspondiente, bajo responsabilidad.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2023 09:52:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2023 09:35:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2023 10:11:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY LUIS GUSTAVO FIR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2023 11:24:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2023 10:14:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2023 10:14:29-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECECENTES:

Ley N° 27887, Ley que establece disposiciones para la venta de tierras habilitadas en los proyectos especiales hidro energéticos y de irrigación del país, ejecutados con fondos del tesoro público y/o de cooperación internacional
Ley N° 28042, Ley que amplia los alcances de la Ley N° 27887.
Reglamento de las L eyes N ° 27887 y N ° 28042 - D .S. N° 002-2004-Vivienda
Ley N° 28842, que modifica la Ley N° 28042
D.S. N° 002-2004-Vivienda, Reglamento de la Ley 28042
D.S. N° 019-2007-AG
D.S. N° 009-2014-MINAGRI
R.M. N° 0292-2017-MINAGRI

II. FUNDAMENTOS FÁCTICOS DE PROPUESTA

1. Formalizar a los agricultores que hasta la fecha poseen terrenos informalmente en los proyectos especiales hidro energéticos y de irrigación del país, y que no se acogieron a los alcances de la Ley N° 28042 en su oportunidad, así como aquellas ocupaciones realizadas con posterioridad hasta el 16 de marzo del 2020.

2. Que a través de la Ley N° 27887 se facultó a Proinversión adjudicar directamente mediante compraventa hasta el 30% de tierras habilitadas o eriazas de los proyectos especiales hidro energéticos o de irrigación en módulos de 5 hectáreas a favor de campesinos y/o pequeños agricultores damnificados y afectados por desastres naturales y/o por ejecución de las obras de los proyectos de irrigación y campesinos y pequeños agricultores en forma individual o asociada.

3. A partir de la Ley N° 28042 se amplió los alcances de la Ley N° 27887 facultándose por única vez a los proyectos especiales hidro energéticos y de irrigación adjudicar de manera directa y hasta en lotes no mayores a 5 hectáreas las tierras eriazas y habilitadas de su propiedad que el 28 de julio del 2001, hayan estado en posesión continua, pacífica y publica, por

un plazo mínimo de un año por parte de agricultores, asociaciones y comités con fines agropecuarios, en los cuales se haya realizado de forma permanente actividades agrícolas.

4. A través del D.S. N° 002-2004-Vivienda, se aprobó el Reglamento para la venta de los terrenos eriazos que se encontraban en los proyectos especiales hidro energéticos y de irrigación disponiéndose que en cada proyecto especial debe conformarse una comisión de adjudicación encargada del proceso de adjudicaciones.

5. El plazo para la adjudicación a los beneficiarios fue establecido en 60 días calendarios, previa inspección ocular, después de lo cual la comisión evaluaba las peticiones y expedía el acto administrativo para cada caso.

6. A través de la Ley N° 28841, se dejó sin efecto el plazo del 28 de julio del 2000 y se amplía la posesión al 28 de julio del 2001.

7. Posteriormente mediante el D.S. N° 019-2007-AG se amplió el plazo para la presentación de solicitudes hasta el 02 de junio del 2007.

8. Mediante el D.S. N° 009-2014-MINAGRI, se señaló el plazo extraordinario de 180 días para que las comisiones ejecuten sus competencias-inspecciones.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE PROPUESTA

1. La constitución vigente desde 1993 en el Perú garantiza el derecho de propiedad, considerándolo como uno de los derechos fundamentales de la persona. El artículo 70 de la norma fundamental del ordenamiento jurídico peruano señala que "la propiedad es inviolable. El estado la garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley". Más aún, el inciso 16) del artículo 2° del texto constitucional considera que toda persona tiene derecho a la propiedad y la herencia.

2. Debido al carácter informal de la ciudadanía, se tiene que muchas personas beneficiarias de la ley -agricultores- no han presentado sus solicitudes; aunado a ello, que algunos proyectos como el caso de

Majes I, manejado por AUTODEMA, en la règión Arequipa, recién este año ha reconformado el comité de adjudicaciones de la Ley 28042, suspendida desde el año 2007; para culminar el proceso de formalización de los beneficiarios acogidos a esta ley.

3. En tal sentido, la informalidad es tanto de las instituciones y de los beneficiarios. A lo largo del tiempo transcurrido, los beneficiarios siguen en posesión de los avances y/o habilitaciones de los terrenos eriazos, los cuales ya no son de tal naturaleza jurídica, toda vez que se ejercen acciones posesorias sobre los mismos al encontrarse en productividad y desarrollarse mejoras, además de cumplir con los requisitos posesión continua, pacífica y pública y por el plazo establecido en la ley. Sin perjuicio de ello la fecha no pueden formalizar su derecho de posesión legítima e inmediata en derecho de propiedad, muy a pesar de contar con justo título y buena fe.

4. Además, debe de tenerse presente que, con posterioridad al vencimiento de los plazos señalados precedentemente, las ocupaciones informales se han seguido realizando, sea en forma individual o asociada, por necesidades sociales de índole básica y fundamental, cuya base se encuentra en derechos constitucionales como el de propiedad, trabajo, igualdad ante la ley y medio ambiente equilibrado, los mismos que con inclusive protegidos mediante todo control de convencionalidad.

5. De otra parte, el presente proyecto refuerza la tutela del derecho fundamental de la propiedad y a la posición sancionado la falta de respuesta, para lo cual se introduce le figura del silencio positivo con los efectos de ley.

6. De acuerdo con la doctrina nacional, se tiene que, "*en el ámbito de las relaciones entre los administrados y las entidades públicas, el silencio de estas últimas conducen a que la regla general sea la inversa. La no manifestación oportuna de voluntad de la entidad es considerada como un hecho administrativo?) al cual le sigue un tratamiento jurídico de declaración ficta. La discusión no se centra —a diferencia de lo que sucede en el Derecho Privado— en si la omisión de la entidad conduce a la declaración de voluntad o no, sino a cuál será el sentido de esta declaración de voluntad aparente dispuesta por la ley, y cuáles serán los presupuestos para su acogimiento*

válido"[1].

"*Conforme conocemos, la doctrina sobre el silencio administrativo positivo afirma que se trata de un modo imperativo de conclusión de los procedimientos administrativos promovidos por los ciudadanos que opera, en subsidio, cuando la autoridad ha incurrido en inactividad formal resolutiva) sustituyendo la esperada decisión expresa por una ficción legal): la de haberse producido una decisión declarativa estimativa, afirmativa o favorable a lo pedido, en los propios términos, obteniéndose de ello un acto administrativo tácito, con idénticas garantías y efectos que si se hubiese dictado expresamente el acto favorable.*"[2]

7. Asimismo, se declara la libertad de prueba, como un derecho procedimental para que el ciudadano decida la mejor forma de evidenciar su derecho, sin perjuicio de la labor valorativa de la administración. Por lo que la administración no puede imponer o exigir un determinado medio probatorio como el único idóneo.

IV. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

En la actualidad, se presenta un desafío significativo en relación con la formalización de la tenencia de tierras por parte de agricultores que poseen terrenos de manera informal en los proyectos especiales hidroenergéticos y de irrigación del país. Este problema se extiende a aquellos agricultores que no se acogieron a los alcances de la Ley N° 28042 en su momento y a aquellos que ocuparon tierras con posterioridad al 16 de marzo de 2020.

La informalidad en la tenencia de tierras en estos proyectos representa una barrera para el desarrollo sostenible y la planificación efectiva de la gestión agrícola. La ausencia de formalización implica un vacío legal y administrativo que afecta tanto a los agricultores como a las autoridades responsables de la gestión de estos proyectos.

La Ley N° 28042, que podría proporcionar un marco legal para la regularización

---

[1] Morón Uribina, J.C. (2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo* General. Tomo I. 15va Ed., Lima, Gaceta Jurídica. págs. 380-381.
[2] *Idem.*

de la tenencia de tierras, no ha sido plenamente adoptada por algunos agricultores, lo que complica aún más el proceso de formalización. Esto puede deberse a diversas razones, como la falta de conciencia sobre los beneficios de la formalización, la complejidad del proceso, o incluso la falta de recursos para cumplir con los requisitos establecidos.

V. PROPUESTA DE SOLUCION

La presente propuesta busca abordar la problemática de la informalidad en la tenencia de tierras en los Proyectos Especiales Hidroenergéticos e de Irrigación del país, a través de modificaciones específicas a la Ley N° 28042.

Esta propuesta tiene como meta agilizar y simplificar el proceso de formalización, brindando seguridad jurídica a los poseedores de tierras en proyectos especiales e incentivando la participación activa de los beneficiarios y sus organizaciones representativas.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irrogará gastos al Estado al no requerirse de una inversión económica ni generarse mayores gastos al erario nacional. El beneficio resulta socialmente alto, al estar reforzando una norma legal y contribuyendo con la seguridad jurídica sobre terrenos eriazos con potencial productividad y aprovechamiento económico para el sustento de cientos de familias peruanas conformadas por miles de ciudadanos. Del mismo modo, se dinamizaría más la economía de cada lugar pues los beneficiarios podrán ser sujetos de crédito o aumento de capacidad crediticia, así como actuarían en calidad de contribuyentes con la debida trazabilidad.

VII. EL EFECTO DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente propuesta legislativa no afecta ninguna norma vigente, por el contrario, se emplea a manera de refuerzo sobre la eficacia legal sobre la Ley 28042 a modo de promover la formalidad y legalidad sobre el derecho de propiedad de miles de peruanos de modo sostenible en el tiempo.

VIII. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Existe relación de la presente iniciativa legislativa con la política de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, específicamente con el objetivo II Equidad y Justicia Social en sus políticas de estado 11 y 14 (Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación y acceso al empleo digno y productivo); así como el objetivo III Competitividad el País en sus políticas de estado 18 y 21 y 23 (Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, desarrollo en infraestructura y vivienda, política de desarrollo agrario y rural, respectivamente).