



Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión
del Estado

"Decenio de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

Periodo Anual de Sesiones 2023 - 2024

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el Proyecto de Ley 2403/2021-CR, Ley que reduce la conflictividad social en los procesos de titulación de territorios comunales o nativos en las zonas donde no hay límites saneados.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA en la décimo novena sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 04 de junio de 2024, con 11 votos a favor de los congresistas: CAVERO ALVA, Alejandro; ARRIOLA TUEROS, José; BELLIDO UGARTE, Guido; CUETO ASERVI, José; DOROTEO CARBAJO, Raúl; GUTIÉRREZ TICONA, Paul; JULÓN IRIGOÍN, Elva; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; PAREDES GONZÁLES, Alex; YARROW LUMBRERAS, Norma y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos.

Votaron en contra los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ, Hamlet; HUAMÁN CORONADO, Raúl y REVILLA VILLANUEVA, César.

Votaron en abstención los congresistas PALACIOS HUAMÁN, Margot; CERRÓN ROJAS, Waldemar; PARIONA SINCHE, Alfredo y TAIPE CORONADO, María.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 2403/2021-CR, Ley que reduce la conflictividad social en los procesos de titulación de territorios comunales o nativos en las zonas donde no hay límite saneados, fue presentado por la congresista Norma Yarrow Lumbreras, del grupo parlamentario Avanza País, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 21 de junio de 2021, y fue decretado el 23 de junio de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como comisión principal, y a la Comisión de Pueblos

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, como comisión secundaria.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de ley que buscan suspender los procesos de titulación de territorios en zonas que no cuenten con límites saneados

Antes de empezar el análisis, es necesario mencionar que no se han presentado proyectos de ley que tuvieran por objeto la suspensión de los procesos de titulación de territorios en zonas que no cuenten con límites saneados en períodos legislativos anteriores.

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

a) Opiniones solicitadas por escrito

Se solicitó opinión a los siguientes especialistas:

Cuadro 2
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 2403/2021-CR

OFICIO	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
2143-2023-2024/CDRGLMGE-CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Anibal Torres Vásquez	30/06/2022
2144-2023-2024/CDRGLMGE-CR	Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros	Jorge Rimarachín Cabrera	30/06/2022
2145-2023-2024/CDRGLMGE-CR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Jean Paul Benavente García	30/06/2022
2146-2023-2024/CDRGLMGE-CR	Defensoría del Pueblo	Eliana Revollar Añaños	30/06/2022
1318-2023-2024/CDRGLMGE-CR	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE	Javier Ponce Roque	30/06/2022
1319-2023-2024/CDRGLMGE-CR	Asociación de Municipalidades del Perú -	Dennys Cuba Rivera	30/06/2022

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

CR	AMPE		
1320-2023- 2024/CDRGLMGE- CR	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS	Hania Pérez de Cuéllar Lubienska	30/06/2022
1321-2023- 2024/CDRGLMGE- CR	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI	Anibal Martín Soto Figueroa	30/06/2022

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024.

b) Opiniones recibidas¹

A la fecha de elaboración del presente dictamen se recibieron las siguientes opiniones:

Cuadro 3
Opiniones recibidas respecto del Proyecto de Ley 2403/2021-CR

OFICIO/ CARTA	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE RECEPCIÓN
532-2022-DP/PAD	Defensoría del Pueblo	Alicia Abanto Cabanillas	07/09/2022
1061-2022-ANGR/P	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Jean Paul Benavente García	11/10/2022
D003432-2022- PCM-SG	Presidencia del Consejo de Ministros	Fátima Soraya Altabas Kajatt	04/01/2023

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024.

- Al respecto, la Defensoría del Pueblo, a través del Oficio 532-2022-DP/PAD, de fecha 31 de agosto de 2022, remite comentarios al proyecto de ley.

En este, manifiestan que, a mayo de 2022, existían cuatro conflictos sociales y un caso en observación que puede devenir en conflicto social “por demarcación territorial”. Los conflictos latentes se encuentran en: (i) los distritos de Limani y Phara, provincia de Sandía, Puno; (ii) los distritos de Quellouno, provincia de La Convención, y Yanatile, provincia de Calca,

¹ Hasta el día 02 de mayo de 2024, a las 12:00 horas. No se recibieron opiniones respecto del Proyecto de Ley 7155/2023-CR.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

Cusco; (iii) los distritos de Independencia y San Martín de Porras, provincia de Lima, Lima Metropolitana; y, (iv) las regiones Puno y Moquegua.

No obstante, resalta la entidad, el proyecto no señala si la norma aplica a límites intradepartamentales o interdepartamentales, lo cual resulta determinante para esclarecer, primero, quién asume competencia (si la Secretaría de Demarcación Territorial de la PCM o los gobiernos regionales), y, segundo, qué procedimientos deben seguirse.²

Resalta, asimismo, que el problema identificado por el proyecto radica en que los gobiernos regionales entregan títulos de propiedad a comunidades en "zonas de controversia limítrofe", también conocidos como "problemas de demarcación territorial".

Además, formula las siguientes observaciones:

- Sugiere que se utilice la definición de "conflicto por demarcación territorial" trabajada por la Secretaría de Demarcación Territorial de la PCM.
- No existe coherencia entre el título del proyecto de ley y su artículo 1, en tanto enuncian que reducirán la conflictividad social en áreas distintas.
- Existe medular diferencia entre los "conflictos sociales por demarcación territorial", que giran en torno al establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales, y los "problemas limítrofes", que versan sobre el acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales: mientras solo existen 4 del primero, los segundos suman 1460.
- Debe analizarse si los gobiernos regionales están titulando sin fundamento legal o de forma indebida a comunidades en zonas donde hay controversia por límites de demarcación territorial. Esta situación solo se aprecia en Cusco, Puno y Arequipa.

Además, precisa que el numeral 2.4 del artículo 2 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, distingue entre los límites de naturaleza demarcatoria de los límites comunales. Además, la decimocuarta

² Cabe señalar que la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM, disponen procedimiento diferenciados en función del tipo de límite.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

Disposición Complementaria Final del Reglamento establece que los límites que reconocen derechos de propiedad no constituyen límites de naturaleza demarcatoria, salvo que una ley de dicha naturaleza los considere explícitamente así.

Con base en lo anterior, la entidad señala que la limitación propuesta por el proyecto resulta en una limitación injustificada al derecho a la propiedad de los territorios comunales o nativos, que, además, contraviene el artículo 88 de la Constitución, así como el artículo 3 y los incisos 14.1 y 14.2 del artículo 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribuales.

- Al respecto, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, a través del Oficio 1061-2022-ANGR/P, de fecha 06 de octubre de 2022, manifestó su opinión favorable con observaciones.

Así, señala que los pueblos originarios, andinos, amazónicos y afroperuanos, no tienen seguridad jurídica sobre los territorios que ocupan. La titulación territorial, alegan, solo es posible de forma fragmentada en comunidades pese a las disposiciones referidas al saneamiento físico legal territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, dispuesto por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

A saber, este convenio, comenta la entidad, comprende, por una parte, el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y, por otra, su derecho de participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Ello se condice con la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, el cual reconoce su derecho a ser consultados de forma previa sobre las medidas que les afecten.

Por ello, dado que las poblaciones deben exponer sus razones de identidad cultural con el territorio específico, acompañados por el gobierno regional, considera que debe cumplirse con la consulta previa y el debate público desde y con los pueblos originarios sobre el destino y uso del patrimonio cultural -incluido el territorio-.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

- Al respecto, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Oficio D003432-2022-PCM-SG, de fecha 23 de diciembre de 2022, remitió el Informe D001917-2022-PCM-OGAJ, mediante el cual manifiesta su opinión favorable al proyecto.

En este, la entidad refiere al Informe D000077-2022-PCM-SDOT-JLR, de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, de fecha 13 de julio del 2022, a través del cual señala que, a partir del conocimiento de los límites de las circunscripciones, se tendrá certeza respecto al ámbito territorial de dichas circunscripciones, acarreando certeza respecto de la ubicación de los territorios comunales o nativos materia de titulación.

En esa línea, al Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM precisa que el problema público a resolver radica en la prevención o reducción de la conflictividad social de los pueblos nativos y comunales. Dado que no contraviene el ordenamiento jurídico nacional y no genera gasto adicional al erario público, considera que se trata de una propuesta legislativa viable.

2.3. Opiniones ciudadanas

A la fecha de elaboración del presente dictamen no se recibió ninguna opinión ciudadana.³⁴

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 2403/2021-CR procura reducir la conflictividad social en zonas que no cuenten con límites saneados o anotados en el Registro Nacional de Límites (RENLM), administrado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. Para esto, propone suspender los procesos de titulación de territorios comunales o nativos involucrados en dichas zonas. Estos podrán reanudarse cuando se definan los límites entre dichas circunscripciones.

³ Hasta el día 02 de mayo de 2024, a las 12:00 horas.

⁴ Como figura en la sección de opinión ciudadana de la página digital del Congreso de la República en el enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2403>.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

Finalmente, propone que los gobiernos regionales impulsen la solución consensuada de los límites que se encuentran involucrados en las zonas de conflictividad social.

IV. MARCO JURÍDICO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Decreto Supremo 009-99-MTC, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto Supremo 013-99-MTC, Aprueban Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI.
- Decreto Supremo 127-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31463, Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional.
- Decreto Supremo 191-2020-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos.
- Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ley 29802, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007.
- Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal.
- Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

- Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
- Ley 31463, Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional.
- Ley 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la Propiedad Informal.
- Resolución Gerencial D000035-2022-COFOPRI-GG, que aprueba la actualización de la Ficha Técnica de Procedimiento - M 02.01.01-P01⁵
- Resolución Gerencial D000095-2021-COFOPRI-GG, que aprueba el Manual de Procesos y Procedimientos del Proceso Misional, denominado M.02 Formalización de Propiedad Predial Urbana, primera versión y anexos⁶.

**V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD
ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 y en lo pertinente del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta a la formalidad de la exigencia del cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se puede apreciar que el Proyecto de Ley 2403/2021-CR reseña una exposición de motivos que describe los problemas públicos que busca resolver, y señala sus objetivos. Igualmente cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente, siendo concordante con el Acuerdo Nacional, y a la Agenda Legislativa según la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, con las firmas correspondientes tanto del portavoz como de otros miembros del grupo parlamentario Avanza País.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

A. Identificación del Problema

De acuerdo con el texto normativo propuesto en el Proyecto de Ley bajo estudio, la finalidad del mismo consistiría en reducir la conflictividad social en zonas que no cuenten con límites saneados o límites anotados en el

⁵ <https://enlaces.cofopri.gob.pe/media/10602/15-procedimiento-m020101-p14.pdf>

⁶ <https://enlaces.cofopri.gob.pe/media/10595/8-procedimiento-m020101-p07.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL

Registro Nacional de Límites administrado por la Secretaría de Demarcación
y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Al respecto, la exposición de motivos, citando datos de la Defensoría del Pueblo, refiere a la existencia de al menos unos 30 conflictos sociales de tipo demarcación territorial registrados a nivel nacional entre los años 2004 y 2019. Además, indica que a dicha cifra debe añadirse la existencia de cuatro conflictos sociales por "temas limítrofes": i) el conflicto existente entre los distritos de Quelloúno y Yanatile, ubicados en las provincias de La Convención y Calca, respectivamente, en el departamento de Cusco; ii) el conflicto limítrofe entre los distritos de Independencia y San Martín, en Lima Metropolitana; iii) el conflicto entre los distritos de Limbani y Phara, en la provincia de Sandía, departamento de Puno; y iv) el conflicto por el centro poblado de Pasto Grande, entre los distritos de Carumas, Moquegua, y Ácora, Puno.

Además, señala que el 80% de las circunscripciones del país no cuentan con sus límites definidos, aún pese a la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y la Ley 29533, Ley que Implementa Mecanismos para la Delimitación Territorial.

Ahora bien, corresponde analizar la evidencia disponible respecto a los conflictos sociales que el proyecto de ley busca prevenir. Como precisa la Defensoría del Pueblo en la opinión técnica remitida a esta comisión, se debe distinguir entre un "*conflicto social por demarcación territorial*" de "*problemas de demarcación territorial*" o "*problemas limítrofes*", lo cual es necesario, no solo para identificar el o los problemas públicos identificados por el proyecto de ley, sino para dimensionarlos correctamente.

Así, los "*conflictos sociales por demarcación territorial*" constituyen una de las 10 categorías que la Defensoría del Pueblo ha aplicado desde 2008 para

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

clasificar a los conflictos sociales,⁷⁸ los cuales son analizados periódicamente en los Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.

A saber, los conflictos sociales, según describe el último reporte de la Defensoría del Pueblo,⁹ son procesos complejos en los cuales distintos agentes de la sociedad perciben como contradictorios sus objetivos, intereses, valores o necesidades.¹⁰ Estas diferencias se expresan a través de demandas sociales, las cuales son clasificadas en 13 temas generales y 55 categorías específicas. Dentro de estas, y salvaguardando la temática abordada por el proyecto de ley materia de dictamen, es preciso resaltar las demandas sociales por "Demarcación territorial, propiedad individual y colectiva", referidas a: (i) demarcación territorial; (ii) reconocimiento y titulación de tierras comunales y terrenos individuales; (iii) respeto a la posesión y propiedad comunal e individual; (iv) delimitación de linderos comunales; y, (v) contraprestación por uso de tierras comunales.

Con respecto a los conflictos sociales correspondientes a la categoría de Demarcación Territorial, la Defensoría del Pueblo dio cuenta de un conflicto correspondiente a dicha categoría ubicado en Puno. Además, existen 7 conflictos sociales activos relativos a la exigencia de títulos de propiedad de propiedades comunales o nativas, todos los cuales se encuentran en proceso de diálogo, correspondientes a otras categorías (Socioambiental y

⁷ Estas son: (i) Asuntos de Gobierno Local, relacionados a la gestión pública de municipalidades provinciales y distritales; (ii) Asuntos de Gobierno Regional, relacionados a la gestión pública de gobiernos regionales; (iii) Asuntos de Gobierno Nacional, relacionados a la gestión pública del gobierno nacional; (iv) Socioambientales, relacionados al control, uso o acceso al ambiente y sus recursos; (v) por Demarcación Territorial, relacionados al establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales; (vi) por cultivo ilegal de coca, relacionados a la siembra ilegal de coca y la presencia del narcotráfico; (vii) Laborales, relacionados a derechos laborales; (viii) Comunales, relacionados al acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades; (ix) Electorales, relacionados a la no aceptación de resultados electorales y el rechazo a las autoridades electas; y, (x) Otros, relacionados a reclamos estudiantiles, universitarios, entre otros no comprendidos en las categorías mencionadas.

⁸ Es preciso mencionar también que esta clasificación se complementa con una tipología desarrollada en 6 extremos según competencias estatales: (i) Gobierno nacional; (ii) Gobierno regional; (iii) Gobierno local; (iv) Poder Legislativo; (v) Poder Judicial; y, (vi) Organismos constitucionalmente autónomos.

⁹ Al 09 de abril de 2024, a las 12:57 horas.

¹⁰ Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Defensoría del Pueblo. 2024. *Reporte de Conflictos Sociales N° 240*. P. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/03/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.%C2%B0-240-Febrero-2024.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

Comunal). Estos se encuentran en Loreto (2), San Martín (2), Y Ucayali (1).
A la fecha, sin embargo, no se registran conflictos multirregionales.

Es necesario precisar, además, que la Defensoría da cuenta de 42 conflictos
latentes durante febrero de 2024, tres de los cuales corresponde al tipo
Demarcación Territorial. Además, da cuenta de cinco conflictos de tipo
Comunal que, a la vez, están relacionados con procesos de titulación y
demarcación territorial. Estos se detallan a continuación:

**Relación de conflictos sociales latentes según región y tipo de conflicto
A Febrero 2024**

Región	Lugar	Tipo de conflicto	Descripción
Cusco	Distrito de Quellouno, provincia de La Convención, y distrito de Yanatile, provincia Calca	Demarcación Territorial	La Municipalidad Distrital de Yanatile y los ciudadanos del distrito señalan que ciertos centros poblados que pertenecen a su jurisdicción han sido considerados indebidamente por la ley de creación del distrito de Quellouno. Producto de esta situación, existe también una disputa por la administración de veintinueve instituciones educativas entre las UGEL de La Convención y Calca.
Cusco	Distritos de Capacmarca y Colquemarca, provincia de Chumbivilcas.	Comunal	Comunidades campesinas de Cancahuani y Yanque Lacca Lacca demandan la propiedad de un sector limítrofe entre ambas comunidades. Autoridades del Gobierno Regional del Cusco señalan que ambas comunidades cuentan con documentos de propiedad que definen sus límites territoriales
Cusco	Distrito de Chamaca, provincia de Chumbivilcas, y distrito de Omacha, provincia de Paruro.	Comunal	Las comunidades de Ccacho Limamayo (distrito de Chamaca) y de Sawa Sawa (distrito de Omacha) se encuentran en disputa por problemas de límites territoriales.
Huancavelica	Distrito de Huancavelica, provincia de Huancavelica.	Comunal	Las comunidades campesinas de Huaylacucho y Pueblo Libre mantienen un desacuerdo territorial por el sector denominado Santa Cruz.
Junín	Distrito Masma, provincia de Jauja.	Comunal	Comunidades campesinas de San Juan de Uchubamba y Curimarca mantienen un conflicto de delimitación territorial y el desacuerdo por la pertenencia de un área de

"Decenio de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

			573 hectáreas.
Lima Metropolitana	Distritos de Independencia y San Martín de Porras	Demarcación Territorial	Los alcaldes y vecinos de los distritos de Independencia y San Martín de Porres se encuentran en disputa por los límites interdistritales de un sector vinculado a una zona comercial.
Multirregional	Puno Moquegua	Demarcación Territorial	Autoridades y población de los departamentos de Puno y Moquegua disputan el límite referencial reconocido por el Estado, porque no tomaría en cuenta el límite "ancestral" del departamento de Puno (sector conocido como Pasto Grande).
Multirregional	Apurímac Ayacucho	Comunal	Las comunidades campesinas Totorá Pisquicocha y Hurayhuma se disputan un área territorial usada para la cría de camélidos en la zona limítrofe entre los departamentos de Apurímac y Ayacucho. Ambas comunidades afirman tener los títulos de propiedad del área en disputa.

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024

Como se desprende de lo anterior, los conflictos relativos a la disputa de
territorios, sea interdistritales, interprovinciales o interregionales no son ni
escasos ni de baja envergadura. Solo de la información presentada en el
cuadro anterior, **estos alcanzan a 8 de las 25 regiones, equivalente a más
del 30%.**

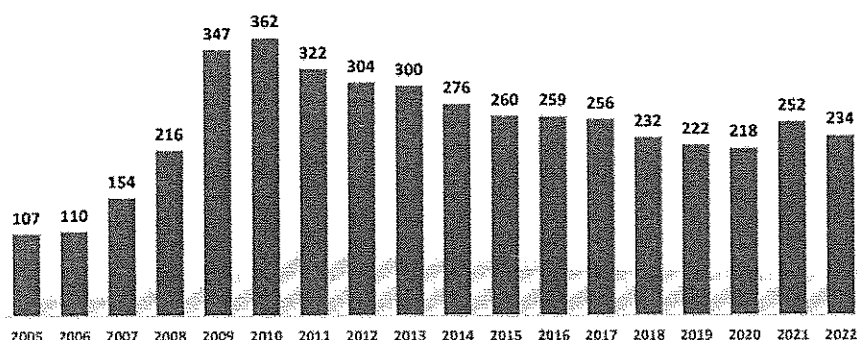
Por otro lado, de acuerdo con el informe de la Defensoría del Pueblo titulado
"El sistema de monitoreo de conflictos sociales"¹¹, a septiembre de 2022, los
conflictos sociales se aumentaron significativamente entre los años 2006 y
2010, incrementándose en casi 70 puntos porcentuales, y desde dicha alza
no se ha vuelto a observar una disminución hacia los niveles anteriores a los
de 2006. Ello se puede apreciar en el siguiente gráfico:

¹¹ Defensoría del Pueblo. 2022. *El sistema de monitoreo de conflictos sociales*.
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/10/Presentaci%C3%B3n-Rolando-Luque-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-de-Per%C3%BA.pdf>

"Decenio de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

**Conflictos sociales en el Perú
2004 - 2022
En número de casos acumulados por año**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

Para efectos de dimensionar correctamente la magnitud de estos conflictos, así como identificar correctamente el problema público y, por tanto, elaborar una propuesta regulatoria que lo resuelva con medidas idóneas y necesarias, desagregar la información previamente mostrada. Así, el informe de la Defensoría señala que, a agosto de 2022, el 1,9% del total de conflictos (209) se suscriben a conflictos generados por demarcación territorial: 1 a nivel nacional, 1 a nivel regional, 1 a nivel local y 1 por el Poder Legislativo.¹² Estos, según define el propio reporte, son conflictos cuya dinámica versa sobre el "establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales".¹³

Según el Reporte de Conflictos Sociales N°240 de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, de febrero de 2024, se registraron 206 conflictos sociales, la mayoría de los cuales se desarrollaban en una sola región: Loreto (29 casos), Cusco (18) y Apurímac (15)¹⁴. De estos, si bien solo 4 eran por Demarcación

¹² Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Defensoría del Pueblo. 2022. *Reporte de Conflictos Sociales* 222. P. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/09/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-222-Agosto-2022.pdf>

¹³ Ibidem. P. 4.

¹⁴ Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Defensoría del Pueblo. 2024. *Reporte de Conflictos Sociales* 240. P. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/03/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.%C2%B0-240-Febrero-2024.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

Territorial, configurando el 1.9% del total de conflictos sociales, uno de estos se hallaba en activo¹⁵, y uno proceso de diálogo.¹⁶

Por otro lado, según la Defensoría, citando al Instituto Nacional de Informática y Estadística - INEI en el Censo Nacional de 2016, los "*problemas de demarcación territorial*" o "*problemas limítrofes*" ascienden a 1460 a nivel nacional, cifra que guarda relación con el elevado porcentaje de distritos (76,8%) y provincias (89%) que, a 2017, no se encontraban correctamente delimitados.¹⁷

Ahora bien, a fin de delimitar de manera prolija el problema público que se abordará, esta Comisión nota que la conflictividad social que el proyecto de ley busca prevenir, es en realidad un síntoma de un problema de larga data en nuestro país: la deficiente gestión de la demarcación territorial. No obstante, el proyecto de ley materia de estudio se ocupa de un problema subyacente a aquel y que tiene como consecuencia el empeoramiento del síntoma, es decir, de la conflictividad social, y se refiere a la entrega de títulos de propiedad a poseedores de predios ubicados en zonas cuyos límites no se encuentran debidamente demarcados y que, por ende, estarían en disputa.

Al respecto, la exposición de motivos señala que, de acuerdo con información levantada por el despacho congresal autor del proyecto de ley bajo estudio, las autoridades regionales de Cusco han denunciado que la región Puno viene entregando títulos de propiedad en la zona de controversia limítrofe, lo cual viene generando conflictos entre los pobladores de dicha zona. Específicamente señalan que en 2018 Puno entregó un promedio de 122 títulos de propiedad a los pobladores de las localidades de Chilligua y Quenamari, distrito de Nuñoa, en la provincia de Melgar, en la zona que se encuentra en conflicto. Situación similar se viene reportando en el conflicto limítrofe entre Arequipa y Cusco.

Ahora bien, de acuerdo con lo argumentado en la exposición de motivos, la conflictividad social generada por las disputas limítrofes entre distritos,

¹⁵ Ibidem. P. 18.

¹⁶ Ibidem. P. 15.

¹⁷ Yensen, E. 2017. *Demarcación y conflictos territoriales. Análisis del conflicto limítrofe entre los distritos de San Martín de Porres, Independencia, Comas y Los Olivos*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

provincias o departamentos por un área determinada -las cuales suelen edificarse sobre la base de fundamentos de corte histórico- se ve agravada por la entrega de títulos de propiedad en dichas zonas: en otras palabras, la entrega de títulos de propiedad en una zona determinada, por parte de municipalidades que se encuentran en disputa por dicha zona, no hace sino agravar el conflicto, aumentando el descontento ciudadano, diagnóstico con el cual esta Comisión no solo coincide por la evidencia detallada, sino que agrega que dicha situación aleja aún más a dichas entidades administrativas de la posibilidad de resolver el conflicto zanjando adecuadamente los límites, de conformidad con la normativa aplicable.

En ese sentido, esta Comisión coincide en que se evidencia un problema público consistente en la entrega de títulos de propiedad en territorios comunales o nativos en zonas en las cuales los límites interdepartamentales o intradepartamentales no se encuentren debidamente demarcados.

B. Análisis de la propuesta legislativa y recomendación de la Comisión

A fin de abordar el problema público identificado y desarrollado en el acápite anterior, el proyecto de ley bajo estudio propone suspender temporalmente la titulación de territorios comunales o nativos en zonas que no cuenten con límites anotados en el Registro Nacional de Límites (Renlim) o saneados mediante ley. Ahora bien, a fin de evaluar la idoneidad de la medida propuesta, es pertinente desarrollar algunos aspectos normativos previos referidos, en primer lugar, a la demarcación territorial y, posteriormente, al proceso de titulación de la propiedad.

1. Sobre la demarcación territorial

De acuerdo con la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, la demarcación territorial consiste en un proceso técnico-geográfico a través del cual el territorio es organizado a partir de la definición y delimitación de circunscripciones político-administrativas, es decir, regiones, departamentos, provincias y distritos.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

Por su parte, las circunscripciones político-administrativas están constituidas por las regiones, departamentos, provincias y distritos que, de acuerdo con su nivel, determinan el ámbito territorial de gobierno y administración. Estas circunscripciones están delimitadas por límites territoriales, los cuales determinan el ámbito de jurisdicción de los diferentes niveles de gobierno.

Según el artículo 3 de la norma, este proceso tiene dos objetivos concretos: (i) definir circunscripciones territoriales que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración, así como la conformación de las regiones; y, (ii) generar información de carácter técnico-cartográfica que contribuya en la elaboración de los planes de desarrollo local, regional y nacional.

Ahora bien, el proceso demarcatorio está compuesto por diversos pasos a cargo de distintas entidades, cuyas competencias procederemos a detallar.

a) La Presidencia del Consejo de Ministros

Según el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, que tiene por finalidad organizar racionalmente el territorio y sanear límites. Como tal, es competente, entre otras, para: (i) evaluar y emitir opinión vinculante sobre la procedencia de Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) y expedientes únicos de Saneamiento y Organización Territorial (SOT) elaborados por gobiernos regionales; (ii) conducir el saneamiento de límites interdepartamentales y las acciones de demarcación territorial de creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zona de frontera o zonas declaradas de interés nacional; y, (iii) asesorar técnicamente a los organismos del Sistema Nacional de Demarcación Territorial.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

b) Los gobiernos regionales

Según el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley, los gobiernos regionales son competentes, entre otros, para: (i) elaborar y aprobar, previa opinión favorable de la SDOT, los Estudios de Diagnóstico y Zonificación de las provincias de su ámbito; (ii) elaborar los expedientes únicos de Saneamiento y Organización Territorial de las provincias de su ámbito, (iii) conducir las acciones de demarcación territorial de carácter **intradepartamental**: delimitación, redelimitación, anexión, creación de distrito o provincia, entre otras.

Además, el literal f) del artículo 53 de la Ley 26867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estos son competentes, en materia de ordenamiento territorial, para planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar, evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial.

En esa línea, el literal k) del artículo 35 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece que es competencia exclusiva de los gobiernos regionales organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción.

c) Los gobiernos locales

Según el numeral 5.3 del artículo 5 de la Ley, las municipalidades, distritales y provinciales, deben proporcionar tanto a los gobiernos regionales como a la SDOT de la PCM la información que estos requieran dentro de los procesos en trámite. Además, la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley dispone que las municipalidades involucradas deben adecuar su información catastral, planes urbanos, mapas de zonificación, registros de contribuyentes y demás información cartográfica. Además, según lo dispuesto por la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

son competentes para pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia.

Como se puede observar, el proceso de demarcación territorial consiste en una cadena de pasos que culmina en la elaboración de un anteproyecto de ley a cargo de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. En el caso de los límites intradepartamentales -distritos, provincias- los pasos previos son ejecutados por los gobiernos regionales y locales. En el caso del proceso de demarcación de límites interdepartamentales, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM es la competente.

Ahora bien, posterior a la entrada en vigor de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, con el objeto de acelerar el proceso de demarcación territorial, se promulgó la Ley 29533, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial. A través de esta norma se aprobó un mecanismo alternativo que busca coadyuvar a la solución de controversias limítrofes: el arbitraje territorial, regulado en el artículo 3 de la citada ley.

Mediante este mecanismo se somete a un tribunal arbitral una controversia entre autoridades regionales o locales sobre un determinado tramo o sector de límites entre dos o más distritos, provincias o departamentos. La decisión arbitral a la que se arriba es remitida a la PCM, la cual la hace suya mediante resolución ministerial, y luego la incorpora al expediente único de saneamiento y organización territorial.

Por su parte, el artículo 4 de la ley regula otro mecanismo de saneamiento de límites interdepartamentales. La norma establece que, tratándose del saneamiento de límites territoriales de circunscripciones de colindancia interdepartamental, los gobernadores regionales involucrados suscriben un acta de acuerdo de límites, que es ratificada por acuerdo del consejo regional de cada uno de los respectivos gobiernos regionales. Asimismo, establece que, si el acuerdo de límites ratificado implica un consenso que permite sanear la integridad de la colindancia interdepartamental o

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

de al menos la totalidad de la colindancia de una provincia, la SDOT de PCM formula y tramita el anteproyecto de la ley correspondiente.

Por otro lado, el artículo 112 del Decreto Supremo 191-2020-PCM, Reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, implementó el Registro Nacional de Límites (Relim), el cual consiste en el instrumento técnico administrado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros en el que se anota la memoria descriptiva de límites o tramos. En este registro son anotadas las memorias descriptivas de: (i) un límite establecido por una ley de naturaleza demarcatoria; (ii) un tramo establecido por una ley de naturaleza demarcatoria; y, (iii) un límite o tramo establecido por un acta de acuerdo de límites o informe dirimente.

Este, según dispone el artículo 113, está organizado en dos libros: (i) Libro de límites por circunscripciones; y, (ii) Libro de límites por colindancias. En el primero de estos, dividido en la sección departamental, provincial y distrital, se anota la memoria descriptiva de límites y tramos saneados de una circunscripción cuyas colindancias no hayan sido identificadas en las leyes de naturaleza demarcatoria o cuando, pese a estar identificadas, sean imprecisas. En el segundo, dividido en la sección interdepartamental, interprovincial e interdistrital, se anota la memoria descriptiva y la colindancia respectiva tanto de límites como de tramos saneados, así como de aquellos tramos determinados o límites formalizados producto de un acta de acuerdo de límites o informe dirimente.

La información inscrita en el Renlim, dispone el artículo 115 del Reglamento, sirve de base para toda acción de demarcación territorial y prima sobre cualquier tipo de límite referencial, siendo de uso tanto para las entidades públicas como para la actividad privada.

2. Sobre el otorgamiento de títulos de propiedad

La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades dispone que son los gobiernos locales, tanto las municipalidades provinciales como

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

distritales, las competentes para formalizar predios informales; es decir, para otorgar títulos de propiedad.

Ahora bien, la formalización de la propiedad se yergue sobre la base de lo dispuesto por el Decreto Supremo 009-99-MTC, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, así como por el Decreto Supremo 013-99-MTC, que aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI. Según lo dispuesto por los artículos 6 a 8 del Decreto Legislativo mencionado, este proceso se compone de dos etapas distintas, a través de las cuales la posesión informal puede ser formalizada: (i) Formalización Integral; y, (ii) Formalización Individual, ambas precedidas por el diagnóstico de la informalidad por parte de la COFOPRI.

Es durante esta fase previa que la COFOPRI desarrolla investigaciones y estudios, así como recopila información y organiza acervos los documentarios necesarios, a efectos de identificar el número y la ubicación territorial de las posesiones informales de un área geográfica determinada, a efectos de definir los derechos y limitaciones que pudieran existir sobre ellas.

En segundo lugar, la etapa de formalización integral, regulada en el artículo 7 del Decreto Legislativo, comprende la realización de estudios físicos y legales sobre los terrenos materia de posesión informal de cara a identificar los derechos que existan sobre estos, así como las características físicas de la ocupación. Además, es una oportunidad también para ejecutar acciones de saneamiento físico y legal, así como para solicitar la inscripción de la titularidad del derecho de propiedad a favor de sus ocupantes.

En tercer lugar, la etapa de formalización individual, regulada en el artículo 8, comprende la calificación de los poseedores, así como la verificación de los propietarios de los lotes del terreno formalizado, a través del empadronamiento.

Así, se busca evaluar el cumplimiento de los requisitos de posesión, para efectos de adjudicar el derecho de propiedad sobre el lote

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

ocupado. De esta manera, durante esta etapa se verifica la correspondencia entre la información consignada en el título de propiedad o la inscripción, sea en el Registro de la Propiedad Inmueble o en el Registro Predial Urbano, con la realidad, a efectos de realizar las acciones de saneamiento, rectificación, regularización e inscripción necesarias.

Ahora bien, esta Comisión estima importante advertir que no se debe confundir el saneamiento físico legal de límites de predios, propio de la formalización de la propiedad, con el saneamiento de límites interdepartamentales o intradepartamentales, propio del proceso de demarcación territorial. Lo primero responde a una lógica de los derechos reales, es decir, los derechos (de las personas, naturales o jurídicas) sobre las cosas; mientras que la demarcación territorial responde a una lógica mucho más compleja, en la que se delimitan circunscripciones político-administrativas, cuya definición incluye características e identidades histórico-culturales y cuyo ámbito geográfico funge como soporte de las relaciones sociales, económicas y administrativas de su población.

3. Conclusiones y recomendación de la Comisión

En concordancia con el análisis presentado en los párrafos previos, esta Comisión se permite recomendar la aprobación del texto sustitutorio que propone, por un lado, suspender temporalmente la titulación de la propiedad en las zonas cuyos límites - interdepartamentales o intradepartamentales- no se encuentren saneados mediante una ley o no se encuentren anotados en el Registro Nacional de Límites, administrado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La ineficacia del Estado para lograr mayores avances en el proceso de demarcación territorial, como fuera analizado anteriormente, ha generado una situación de constantes crispaciones y conflictividad entre las poblaciones, motivo por el cual se justifica y resulta oportuna la suspensión de la titulación. No obstante, tal suspensión afecta derechos e intereses de la población, motivo por el cual es

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

imprescindible que el texto normativo exija a las autoridades la adopción de medidas urgentes, con participación de los tres niveles de gobierno, para acelerar el proceso de demarcación territorial en el país.

Se debe recalcar que los propietarios informales, si bien no han accedido a un título de propiedad, ejercen sobre el predio que ocupan un derecho de posesión, recogido en el artículo 896 del Código Civil. En dichos términos, estos poseedores ejercen de facto los atributos propios del derecho de propiedad sobre el predio que ocupan: uso, disfrute y disposición. Y ello no podría ser de otra manera, toda vez que nuestro ordenamiento jurídico comprende que el registro de la propiedad, o su formalización, no son constitutivo del derecho de propiedad, es decir, la propiedad no emana de un registro, sino de la realidad.

No obstante, al estar la posesión regulada por ley y no en la propia Constitución, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que este derecho no encontraría protección constitucional¹⁸. De esta manera, la suspensión de la titulación de la propiedad en zonas cuyos límites no se encuentran saneados, con el fin legítimo de reducir la conflictividad social no encontraría inconvenientes de inconstitucionalidad.

Sin embargo, como se mencionó, esta Comisión considera que la suspensión de la titulación efectivamente afecta derechos e intereses de la población, la cual tiene la expectativa de formalizar su propiedad, dejando de estar marginados de la legalidad, a efectos de ejercer plenamente los derechos que han sido adquiridos de facto. Por otro lado, la formalización de la propiedad evidentemente coadyuva al desarrollo de la población y del país.

En ese sentido, luego de una ponderación de derechos e intereses, esta Comisión considera que a efectos de garantizar que la suspensión de la titulación de la propiedad en zonas cuyos límites no se encuentran saneados sea, efectivamente, temporal tal como el

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0008-2003-AI/TC.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

proyecto de ley bajo análisis intenta, la suspensión de la titulación no puede estar sujeta a la proactividad del Estado para sanear los límites interdepartamentales e intradepartamentales, más aún si ello constituye una tarea pendiente desde hace décadas y sobre la cual, como fue expuesto anteriormente, no se han reportado mayores avances.

Por ello, resulta pertinente establecer en el texto normativo que la suspensión de la titulación se revierte, es decir, las entidades quedan facultadas para continuar con el proceso de titulación de la propiedad informal, cuando los límites sean saneados mediante ley o inscritos en el Relim, o, en su defecto, en el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la ley.

VII. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El texto sustitutorio propuesto en el presente dictamen no implica la modificación o afectación de alguna norma vigente en el ordenamiento jurídico. Se trata de un cuerpo normativo autónomo.

En ese sentido, se propone suspender, por el plazo máximo de tres años, la titulación de territorios comunales en zonas que no cuenten con límites anotados en el Registro Nacional de Límites o saneados mediante ley. Asimismo, se señala que las entidades competentes quedan facultadas para retomar los procesos de titulación de la propiedad en el momento en el que los límites sean saneados mediante ley o anotados en el Registro Nacional de Límites.

Finalmente, se exige a los gobiernos locales y regionales, bajo la dirección de la Secretaría de Demarcación y Ordenamiento Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, que en un máximo de 120 días calendario a partir de la entrada en vigor de la ley, establezcan un calendario de trabajo para la ejecución de acciones de demarcación territorial en sus respectivas jurisdicciones.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Si bien la presente iniciativa no supone un gasto efectivo por parte del Estado, y, por tanto, un gasto público en sentido lato, sí genera costos para los agentes involucrados, tales como los gobiernos locales, tanto provinciales como distritales, así como los gobiernos regionales, la Secretaría de Demarcación y Ordenamiento Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Congreso de la República, las autoridades locales y regionales, los poseesionarios informales de predios, y la sociedad en general. Cabe aclarar que los costos, como se detallará en la presente sección, son superados con creces por los beneficios originados por el Texto Sustitutorio propuesto por el presente dictamen.

Así las cosas, los gobiernos locales, tanto provinciales como distritales asumen un costo en términos políticos, al quedar impedidos de otorgar títulos de propiedad a poseesionarios de predios que se encuentren en zonas cuyos límites no se hallen saneados física y legalmente, es decir, saneados o anotados en el Registro Nacional de Límites (RENLIM) de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial. Consecuencia de ello, se verán impedidos legalmente de atender la necesidad de sus electores sin antes no haber cumplido, primero, con adecuar su información catastral y cartográfica, entre otros, y segundo, proporcionársela a los gobiernos regionales como a la SDOT de la PCM para que ejecuten las acciones correspondientes de demarcación territorial. Debe notarse que ambos actos suponen la internalización de un costo adicional para estos agentes, aunque, claro está, responde estrictamente a un mandato constitucional.

En esa misma línea, los gobiernos regionales también internalizarán un importante costo político, al quedar también impedidos de otorgar títulos de propiedad respecto de predios con límites no saneados ni anotados en el RENLIM. Además, deberán internalizar, para efectos de reanudar el otorgamiento de títulos de propiedad y la satisfacción de sus respectivos electores, el costo logístico, administrativo y de oportunidad cumplir elaborar y aprobar los Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) de las provincias de su ámbito, así como elaborar los expedientes únicos de Saneamiento y Organización Territorial (SOT) y conducir acciones de demarcación territorial interdepartamental. Es necesario mencionar que actualmente los gobiernos regionales disponen de recursos para realizar estas actividades, las cuales

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

ya se encuentran obligados a ejecutar, en razón del artículo 5 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Consecuencia de lo anterior, y siendo que la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM, así como COFOPRI, internalizará el costo de establecer mecanismos tanto de asesoría como de asistencia técnica a los gobiernos locales, de cara a impulsar la organización y aprobación de expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial. Naturalmente, ello involucra no solo una reinversión de recursos, sino también un costo de oportunidad, en tanto habrá un cúmulo de actividades que dejarán de poder ser ejecutadas en paralelo, justamente, para cumplir con esta finalidad.

Además, los gobiernos regionales deberán remitir anualmente un informe a la SDOT de la PCM, así como a esta comisión, detallando sus avances en el proceso de demarcación territorial, lo cual implica un costo adicional internalizado tanto por estas entidades del Sistema Nacional de Demarcación Territorial como por el Congreso de la República, cuyos funcionarios y congresistas deberán redestinar recursos disponibles a fin de atender, examinar y dar respuesta a estos. Ello supone un costo político también para las autoridades locales y regionales, cuya labor en materia de demarcación territorial sería expuesta a través de los informes remitidos a la SDOT y al Congreso, generando *accountability* al transparentar el uso de recursos y su gestión en este ámbito.

Es necesario también que esta decisión regulatoria genera también costos en los poseedores informales de predios que se encuentren en zonas con límites no saneados o anotados en el Registro Nacional de Límites. En efecto, al no poder acceder al título de propiedad que reconozca su derecho sobre el predio que ocupan, en tanto las autoridades locales y regionales no cumplan con los procedimientos previstos para su demarcación y delimitación, se verán privados de disponer y disfrutar de manera plena del bien inmueble. Así, es necesario mencionar que una consecuencia negativa que internalizarán los poseedores de estos predios radica en la restricción temporal del acceso al crédito y el apalancamiento financiero, así como la provisión de servicios básicos y la reducción de la conflictividad por la delimitación de las zonas de influencia de proyectos de inversión.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL**

No obstante, como resulta claro, todo ello responde al cumplimiento del mandato constitucional respecto de la demarcación territorial. Es, en efecto, una obligación del Estado culminar dicho proceso, entendiendo que el establecimiento de límites claros de cada circunscripción es un requisito insoslayable para el desarrollo de las regiones.

Asimismo, la demarcación territorial posibilita un adecuado proceso de titulación de la propiedad informal, en resguardo de los derechos que han adquirido los poseedores de dichos predios. Vale decir que ello redundaría directamente en el ciudadano, que en el estado situacional actual se encuentra marginado de la legalidad y se ve imposibilitado de ejercer las facultades propias del derecho de propiedad.

Finalmente, se debe mencionar que con esta propuesta normativa se busca reducir la conflictividad social generada por motivos limítrofes o de demarcación territorial. Claro está que dicha conflictividad es altamente costosa para el Estado y para la sociedad en su conjunto, al muchas veces implicar el desaprovechamiento de recursos naturales, tierras, y, en general, implicar enfrentamientos entre poblaciones.

Con todo ello, al parecer de esta Comisión, se parecía que los beneficios relacionados al avance en la demarcación territorial y la reducción de la conflictividad superan ampliamente a los costos asociados a la implementación de la presente propuesta de ley.

IX. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, a lo largo del desarrollo de este dictamen, la Comisión recomienda aprobar la fórmula de texto sustitutorio propuesta sobre el Proyecto de Ley 2403/2021-CR, la cual queda redactada en los siguientes términos:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto suspender temporalmente los procesos de titulación de la propiedad en territorios ubicados en zonas cuyos límites no se encuentren saneados mediante ley o no se encuentren anotados en el Registro Nacional de Límites administrado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, tiene por objeto impulsar la demarcación territorial a nivel nacional con la participación activa de la Presidencia del Consejo de Ministros, los gobiernos regionales y locales.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad reducir la conflictividad social por motivos limítrofes o de demarcación territorial, en zonas cuyos límites no se encuentran saneados o anotados en el Registro Nacional de Límites. Asimismo, tiene por finalidad acelerar el proceso de demarcación territorial.

Artículo 3. Suspensión temporal de la titulación

3.1 Se suspende por el pazo de 3 años, la titulación de territorios en zonas que no cuenten con límites anotados en el Registro Nacional de Límites o saneados mediante ley.

3.2 Cuando el límite sea anotado en el Registro Nacional de Límites o cuando se publique la correspondiente ley de saneamiento de límites, las entidades públicas a cargo de los procesos de titulación quedan facultadas para reanudar dichos procesos.

Artículo 4. Implementación de calendario de trabajo

Los gobiernos locales y regionales, bajo la dirección de la Secretaría de Demarcación y Ordenamiento Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, establecen, en máximo de 120 días calendario a partir de la entrada en vigor de la presente ley, un calendario de trabajo para la ejecución de acciones de demarcación territorial en sus jurisdicciones, priorizando las que se encuentran en zonas de conflicto social.

"Decenio de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA. Informe de resultados

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Ordenamiento Territorial, informa a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República en el mes de agosto de cada año los resultados de las medidas implementadas tanto por la PCM como por los gobiernos regionales y locales en el marco del calendario de trabajo al que hace referencia el artículo 4.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

ÚNICA. Titulaciones en curso

Los procedimientos de titulación que, a la fecha de entrada en vigor de la presente ley se encontraran en trámite, no son afectados por lo dispuesto en ésta.

Dese cuenta

Lima, 04 de junio de 2024

Sala de Sesiones

Alejandro Caveró Alva

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos
Locales y Modernización de la Gestión del Estado



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2024 16:35:40-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2024 15:34:32-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2024 15:27:57-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICÓNA Paul
Silvio FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 11/06/2024 12:18:00-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2024 15:35:02-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2024 12:55:00-0500



Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión
del Estado

"Decenio de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2403/2021-CR, LEY
QUE REDUCE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS PROCESOS DE
TITULACIÓN DE TERRITORIOS E IMPULSA LA DEMARCACIÓN
TERRITORIAL



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/08/2024 17:18:42-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/08/2024 18:58:10-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/08/2024 13:22:56-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE
ALBERTO FIR 26542861 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2024 09:46:51-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/08/2024 17:24:07-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edith
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/08/2024 16:38:44-0500

MP Dictámenes

De: Notificacion Sistemas
Enviado el: lunes, 17 de junio de 2024 12:32
Para: Marita Emperatriz Espinoza Márquez; MP interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 2bd55ee4ed3b70661b589bfb72285342.pdf;
62a33ca66d83806123a76eae061658f.pdf;
455d3d5f800717096f2b8c4b71b20875.pdf;
f75be1e3b231ed102f46b52d13452e2c.pdf

[Solicitante]: MESPINOZAM@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: REMITO 4 DICTAMENES CORRESPONDIENTES A LOS PROYECTOS DE LEY: *1)* 2403/2021-CR; *2)* 7004/2023-CR, 6821/2023-CR, 6712/2023-CR, 4868/2022-CR, 4559/2022-CR y 1358/2021-GL; *3)* 5723/2023-PE, 5579/2022-CR y 5960/2023-CR; y *4)* 1380/2021-CR, 3429/2022-DP y 3835/2022-CR. CABE INDICAR QUE LOS DICTAMENES ENVIADOS, SE APROBARON CON DISPENSA DE LA LECTURA Y APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR LOS ACUERDOS ADOPTADOS.

[Fecha]: 2024-06-17 12:32:12

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.