



Proyecto de Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios

Los Congresistas de la República que suscriben, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31145, LEY DE SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL Y FORMALIZACIÓN DE PREDIOS RURALES A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, A FIN DE ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS

Artículo Único. Modificación del artículo 6 de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales

Se modifica el artículo 6 —párrafos 6.3 y 6.4— de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, en los siguientes términos:

"Artículo 6. Regularización de derechos posesorios en predios de propiedad del Estado

[...]

6.3 La regularización de la situación jurídica de las posesiones de predios a los que hace referencia los párrafos 6.1 y 6.2 solo procede para terrenos cuya extensión no sea mayor de 15 ha, siempre que los poseedores cumplan con los siguientes requisitos:

- a. Tener posesión del predio por no menos de 5 años, y haber realizado durante este tiempo, de forma íntegra en el predio, alguna actividad agropecuaria.
- b. No contar con otro título de propiedad emitido bajo el régimen especial de saneamiento y formalización que establece la presente ley.

Proyecto de Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios

6.4 El título o instrumento de formalización, la resolución y el contrato que expidan los gobiernos regionales a fin de regularizar la situación jurídica de los predios, de conformidad con el presente artículo, contiene, como mínimo, las siguientes condiciones:

- a. Destinar los predios adjudicados al uso agropecuario, durante un plazo no menor de veinte (20) años, computados a partir de la fecha de otorgamiento del título de propiedad, instrumento de formalización o contrato de adjudicación respectivo.**
- b. Mantener o mejorar los sistemas de riego que garanticen la actividad agropecuaria.**
- c. No transferir el derecho sobre el predio a un tercero por el plazo de diez (10) años.**

El reglamento puede establecer condiciones adicionales para el cumplimiento del compromiso de la continuidad de las actividades agropecuarias que garantice su sostenibilidad. En caso de comprobarse el incumplimiento de alguna de las condiciones señaladas en el presente numeral, se procederá a la reversión al dominio del Estado del predio objeto de regularización.

6.5 El reglamento de la presente ley establece los procedimientos y lineamientos para proceder a la adjudicación de los predios rústicos del Estado destinados a la actividad agropecuaria y de las tierras eriazas habilitadas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, adecúa el Reglamento de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, aprobado por Decreto Supremo 014-2022-MIDAGRI, a las modificaciones dispuestas en la presente ley, dentro del plazo de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Lima, abril de 2025

Proyecto de Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 16:50:30-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2025 20:54:17-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 14:07:05-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 14:07:22-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 14:36:23-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 14:43:29-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 15:38:14-0500

Proyecto de Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La formalización de predios destinados a actividades agropecuarias es una política muy importante que busca reconocer el derecho de propiedad de aquellas personas que vienen realizando actividades de agricultura y ganadería, a fin de brindarles seguridad jurídica sobre sus predios y su actividad económica. En el marco de esta política, iniciada en el Perú en los años noventa, el Estado reconoció los derechos posesorios y brindó beneficios para acceder al reconocimiento del derecho a la propiedad sobre los predios donde se realizan actividades agropecuarias.

De la revisión de la legislación sobre el plazo de posesión de predios rústicos o de tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado para que los poseedores puedan regularizar su situación jurídica, se evidencia que en el año 1995 se dio la Ley 26505, Ley de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional de las comunidades campesinas y nativas, que estableció, entre otras reglas, que el Estado procedería a la venta o concesión de tierras eriazas.

No obstante, el año 2002, la Ley 27887 estableció una excepción a dicho mandato, señalándose que, por única vez, las parcelas de pequeña agricultura que al 28 de julio de 2001 hayan estado en posesión continua, pacífica y pública por un plazo mínimo de un (01) año, de pequeños agricultores, asociaciones y comités constituidos con fines agropecuarios y en las cuales se hayan realizado de forma permanente actividades agropecuarias, puedan ser dadas en propiedad por adjudicación directa en favor de sus poseedores bajo las condiciones que señale el reglamento,¹ que, cabe resaltar, definió lo que debe entenderse por "pequeña agricultura", que, en resumen, es la que se efectúa en "*terrenos cuya extensión no sea menor de 3 ha ni mayor de 15 ha, para el desarrollo de actividades de cultivos o crías*"².

El año 2008, mediante el Decreto Legislativo 1089, se estableció un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales de cuatro (04) años de vigencia. Esta norma, en su artículo 5 señalaba:

¹ Decreto Supremo 026-2003-AG del 11 de julio de 2003.

² Artículo 2 del Decreto Supremo 026-2003-AG

Proyecto de Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios

"Los poseedores de tierras eriazas de propiedad del Estado que hayan habilitado y destinado íntegramente las mismas a alguna actividad agropecuaria con anterioridad al 31 de diciembre del 2004, cuya posesión sea directa, continua, pacífica y pública, podrán solicitar al COFOPRI la regularización de su situación jurídica, mediante el procedimiento de adjudicación directa, previo pago del valor del terreno."

El citado artículo fue modificado³ el año 2015, otorgándole a los gobiernos regionales la función de sanear y formalizar la propiedad agraria, siempre por adjudicación directa y previo pago del valor del terreno.

Mediante la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, en el año 2021, se derogó el Decreto Legislativo 1089 y, entre otros cambios, se amplió el plazo de posesión de estas tierras para que puedan ser formalizadas en caso la posesión hubiese iniciado con anterioridad al 25 de noviembre de 2010.

Posteriormente, mediante la Ley 31848, del año 2023, se volvió a modificar el plazo de posesión de forma que podrían regularizar su situación jurídica ante el gobierno regional los productores cuya posesión inició hasta el 31 de diciembre de 2015.

Como se puede observar, efectivamente, cuando se creó este régimen especial para la formalización de predios rústicos o de tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado para que los poseedores puedan regularizar su situación jurídica, este fue concebido de forma temporal y dirigido, en un primer momento, a favor de: 1) pequeños agricultores, asociaciones y comités constituidos, 2) que tengan una posesión continua, pacífica y pública 3) posesión por un plazo mínimo de 1 año, 4) con fines agropecuarios, y 5) se hayan realizado de forma permanente actividades agropecuaria.

Pese a que el régimen se concibió con una vigencia temporal, lo cierto es que, a la fecha, no se ha logrado cumplir con los objetivos propuestos, impulsado en distintos momentos por el propio Ministerio de Agricultura, que son: i) resolver el problema de la brecha de formalidad de este tipo de predios, y ii) fomentar la actividad agrícola

³ Mediante el Decreto Legislativo 1202, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal

Proyecto de Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios

en espacios que, sin intervención de la población, no estarían siendo aprovechados pues se trata de predios rústicos o eriazos.

La Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, en su artículo 6, establece que los poseedores predios rústicos o eriazos de propiedad del Estado, destinados íntegramente a la actividad agropecuaria, que se encuentren en posesión en forma pública, pacífica y continua, podrán regularizar su situación jurídica ante el gobierno regional correspondiente, siempre que dicha posesión se hubiera iniciado hasta el 31 de diciembre de 2015.

El Reglamento de la Ley 31145, aprobado por Decreto Supremo 014-2022-MIDAGRI, señala, en su artículo 12, los requisitos comunes para el saneamiento y la formalización de los predios agropecuarios, siendo los siguientes:

- 1) Acreditar la explotación económica.
- 2) Ejercer posesión directa, continua, pacífica y pública
- 3) Dentro del plazo establecido por la ley.

Asimismo, en su artículo 9, el Reglamento de la Ley 31145 establece las condiciones que deben contener los títulos de propiedad, entre los cuales podemos mencionar: 1) que no haya cambio de uso de los predios, 2) sean destinados a uso agropecuario por no menos de 5 años, contados desde la fecha de otorgamiento del título de propiedad y 3) que se le de mantenimiento o se mejore los sistemas de riego que garanticen la actividad agropecuaria.

Como se puede advertir, la Ley 31145 y su reglamento establecen requisitos generales para poder acceder al régimen de la Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, los cuales tienen el propósito de garantizar el cumplimiento de la finalidad para la cual se otorgó el beneficio de la regularización de la propiedad agropecuaria, ya que, en caso de que el adjudicatario incumpla con las condiciones establecidas, el derecho de propiedad se revierte a favor del Estado.

Asimismo, el Reglamento de la Ley 31145 permite la transferencia del derecho de propiedad a un tercero, que será quien asumirá las condiciones de la adjudicación, pudiendo ser pasible de reversión.

En cuanto al ámbito de exclusión de este régimen, de conformidad con lo señalado en el artículo 3 de la Ley 31145, están excluidas las tierras ocupadas con fines de

Proyecto de Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios

vivienda o las que se encuentren en zonas urbanas y de expansión urbana, entre otras, como las tierras de las comunidades campesinas, áreas de uso público, y las áreas protegidas por el Estado.

Sin embargo, pese a la exclusión de las tierras ubicadas en zonas urbanas o de expansión urbana, de acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en el sistema catastral rural que los gobiernos regionales se puede apreciar que, desde el año 2015, dichas entidades han venido emitiendo resoluciones de inactivación de unidades catastrales por encontrarse los predios en área urbana y/o de expansión urbana, no obstante contar con explotación económica actual con fines agropecuarios; de acuerdo al siguiente cuadro, que muestra el número de predios inactivados por la causal mencionada y las hectáreas comprendidas:

Predios Inactivos y Extensión Superficial (ha)

Periodo 23/09/2015 a la fecha

Departamento	Número de Predios (inactivos)	Extensión superficial (ha)
AMAZONAS	1	0.2952
AREQUIPA	139	768.7316097
CALLAO	9	17.6171
CUSCO	4	238.8267
HUANUCO	29	1548.539741
JUNIN	1285	8334.90587
LAMBAYEQUE	1	1.1385
LIMA	751	1752.885933
MOQUEGUA	8	7.3149915
PIURA	1	99.8377
PUNO	152	278.9667702
SAN MARTIN	2	6.1337
UCAYALI	91	4206.2174
TOTAL GENERAL	2473	17261.41122

Fuente: SCR – DIGESPACR

Dicha información permite inferir que existe un problema de desviación de los objetivos del régimen especial de saneamiento y titulación, pues casi dos millones de hectáreas tituladas para fines agrícolas han dejado de ser utilizadas con esos fines para ser valoradas como de expansión urbana.

Esta situación sería posible debido a que, si bien el numeral 6.3. del artículo 6 de la Ley 31145 establece la condición del cumplimiento del compromiso de la continuidad de las actividades agropecuarias que garantice su sostenibilidad, la misma que debe obrar en el título o instrumento y el contrato que expidan los

Proyecto de Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios

gobiernos regionales, bajo causal de reversión, se exceptúa de sus alcances a los predios formalizados que se encuentren comprendidos en áreas o zonas urbanas o de expansión urbana, por lo que se podría inferir que si se podrían formalizar.

En tal sentido, considerando que el numeral 3.2. del artículo 3 de la referida ley, excluye de los procesos de formalización, entre otras, a las tierras que se encuentren en zonas urbanas o de expansión urbana; resulta necesaria al respecto una precisión normativa a nivel de Ley.

Asimismo, se considera necesario incorporar en la Ley requisitos y condiciones adicionales para acceder a la regularización de derechos posesorios sobre predios del Estado, con el fin de reducir los riesgos de desviación que se han venido presentando en la realidad sobre el uso de tierras con fines distintos a los que fueron otorgados por el Estado, con lo que se evitará el incremento de invasiones con otras intenciones y se promoverá la actividad agrícola formal, lo que a su vez generará condiciones y oportunidades de mejor calidad de vida de los productores de la agricultura familiar y pequeña agricultura, que representan más del 98% de la población objetivo del régimen establecido por la ley 31145.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como efecto modificar los numerales 6.3. y 6.4., e incorporar el numeral 6.5, del artículo 6 de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, a fin de establecer como requisitos para acceder a la regularización de derechos posesorios sobre predios del Estado los siguientes:

- El predio no puede tener una extensión mayor a 15 has.
- Posesión del predio en forma pública, pacífica y continua por no menos de 5 años, y haber realizado durante este tiempo, de forma íntegra en el predio, alguna actividad agropecuaria.
- No contar con otro título de propiedad emitido bajo el régimen especial de saneamiento y formalización que establece esta ley.

Asimismo, se propone establecer las siguientes condiciones para los beneficiarios:

Proyecto de Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios

- Destinar los predios adjudicados para uso agropecuario por un plazo no menor de 20 años, computados a partir de la fecha de otorgamiento del título de propiedad, instrumento de formalización o contrato de adjudicación respectivo; con ello, aseguramos que las tierras sean dedicadas a la actividad agrícola de forma permanente en el tiempo y con fines de seguridad alimentaria.
- Mantener o mejorar los sistemas de riego que garanticen la actividad agropecuaria.
- No transferir el derecho sobre el predio a un tercero por el plazo de 10 años.

Finalmente, se propone retirar del numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 31145 la excepción para los predios formalizados que se encuentren comprendidos en áreas o zonas urbanas o de expansión urbana.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, no genera gasto al Tesoro Público, por el contrario, contribuirá a garantizar el cumplimiento de la finalidad para la cual se otorga el beneficio de la regularización de la propiedad agropecuaria.

Entre los beneficios que plantea la presente iniciativa legislativa, tenemos los siguientes:

Sujetos	Beneficios	Costo
Posesionarios de predios rurales	- Brinda mayor seguridad jurídica. - Garantiza el uso agrario de los predios objeto de formalización.	No genera gasto
Estado	- Reduce los riesgos de tráfico de terrenos del Estado.	No genera gasto
Sociedad	- Fortalece la seguridad y soberanía alimentarias.	No genera gasto

Proyecto de Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con lo establecido en las políticas de Estado N° 14, Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo; N° 15, Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición; N° 18, Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica; y N° 23, Política de Desarrollo Agrario y Rural.