

Proyecto de Ley N° 11418/2024-CR.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario

03 JUN. 2025

RECIBIDO

Firma Hora 18:00 PM

**PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE LOS
DERECHOS DE POSESIÓN PREEXISTENTES EN
ÁREAS DE CONSERVACIÓN REGIONAL (ACR) Y
ESTABLECE PROCEDIMIENTOS DE
FORMALIZACIÓN**

La Congresista de la República que suscribe, **YESSICA ROSSELLI AMURUZ DULANTO**, integrante del **GRUPO PARLAMENTARIO AVANZA PAÍS**, al amparo de lo dispuesto en los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE PROTEGE LOS DERECHOS DE POSESIÓN PREEXISTENTES EN ÁREAS DE
CONSERVACIÓN REGIONAL (ACR) Y ESTABLECE PROCEDIMIENTOS DE
FORMALIZACIÓN**

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de posesión preexistentes en Áreas de Conservación Regional (ACR), a través de procedimientos de formalización de la propiedad para dichos poseedores y evitar el hostigamiento o desalojo arbitrario por parte de las autoridades municipales.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica a todas las personas naturales o jurídicas que ejerzan legítimamente la posesión sobre predios ubicados dentro de las Áreas de Conservación Regional, siempre que dicha posesión haya sido adquirida con anterioridad a la declaración como Área de Conservación.

Artículo 3. Reconocimiento de derechos preexistentes

Se reconoce como derechos adquiridos las posesiones legítimas ejercidas de manera pública, pacífica, continua y como propietario, con anterioridad a la fecha de declaración del Área de Conservación Regional.

Artículo 4. Prohibición del hostigamiento y desalojo arbitrario

- 4.1 Queda prohibido el hostigamiento o desalojo de poseedores que acrediten posesión anterior a la declaración del Área de Conservación Regional.
- 4.2 Cualquier proceso de desalojo debe seguir el debido procedimiento judicial establecido en el Código Procesal Civil, previa demostración fehaciente de que la posesión es ilegítima o posterior a la declaración del área protegida.

- 4.3 Las autoridades municipales que incurran en abuso de autoridad pueden sancionadas conforme a lo dispuesto en los artículos 376 y 377 del Código Penal, Decreto Legislativo 635.

Artículo 5. Procedimiento de formalización

- 5.1 Los poseсионarios con derechos preexistentes pueden solicitar la formalización de su propiedad ante el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI o la entidad competente según corresponda.
- 5.2 El procedimiento de formalización es gratuito y de carácter prioritario, debiendo resolverse en un plazo no mayor a noventa (90) días hábiles.
- 5.3 La autoridad del Área de Conservación Regional emite opinión técnica vinculante sobre la compatibilidad del uso propuesto con los objetivos de conservación del área en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles.

Artículo 6. Requisitos para la formalización

Para acceder al procedimiento de formalización, los poseсионarios deben acreditar:

- a) Posesión anterior a la declaración del Área de Conservación Regional mediante documentos públicos o privados, testimoniales u otros medios probatorios;
- b) Ejercicio pacífico, público y continuo de la posesión por un período no menor a diez (10) años;
- c) Uso compatible con los objetivos de conservación del área, según lo establecido en el plan de zonificación;
- d) No afectación a ecosistemas frágiles o especies protegidas conforme a la normativa ambiental vigente.

Artículo 7. Limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad

Los títulos de propiedad otorgados están sujetos a las siguientes limitaciones:

- a) Uso conforme a la zonificación establecida en el Plan Maestro del Área de Conservación Regional;
- b) Prohibición de actividades extractivas o transformación del ecosistema que atenten contra los objetivos de conservación;
- c) Obligación de permitir el monitoreo ambiental periódico por parte de la autoridad competente;
- d) Restricción para la subdivisión del predio sin la autorización de la autoridad del área protegida.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

Se modifica el artículo 5 -incorporando un segundo párrafo- de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, con el siguiente texto:

"Artículo 5.- El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil.

Las posesiones legítimas preexistentes a la declaración del Área de Conservación Regional mantienen plena vigencia de sus derechos y podrán acceder a procesos de formalización gratuitos, siempre que sean compatibles con los objetivos de conservación del área y cumplan los requisitos establecidos en la legislación especial."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación normativa

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP y las entidades competentes adecúan sus procedimientos, directivas, reglamentos y otras disposiciones normativas a lo establecido en la presente ley en un plazo no mayor a noventa (90) días hábiles contados desde su entrada en vigor.

SEGUNDA. Procesos en trámite

Los procesos de formalización en curso que involucren predios ubicados en Áreas de Conservación Regional se adecúan a los procedimientos establecidos en la presente ley, debiendo resolverse en un plazo no mayor a noventa (90) días hábiles contados desde su entrada en vigor.



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA, Alejandro
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2025 15:49:23-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/05/2025 21:02:25-0500

Lima, 09 de mayo de 2025.

ROSSELLI AMURUZ DULANTO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ, Adriana
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2025 12:24:34-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA, Karol
Ivett FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2025 18:43:55-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO, Diana
Carolina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2025 11:16:54-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA, Jose
Daniel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA, Jose
Daniel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

Edif. Complejo Legislativo
Av. Abancay 251, Of. 910, Cercado de Lima
Teléf. 311-7777 (Anexo 7200)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

1.1 problemática actual

En el corazón de la democracia peruana late un principio fundamental que trasciende generaciones: el derecho sagrado a la propiedad. Sin embargo, hoy presenciamos una situación que desafía este pilar constitucional de manera alarmante. Miles de familias peruanas que han construido sus vidas, sus hogares y sus sueños en tierras que poseen legítimamente desde hace décadas, se encuentran ahora en el ojo de una tormenta administrativa que amenaza con desarraigarlos de todo lo que conocen.

La presente iniciativa legislativa surge de una realidad que no podemos ignorar: ciudadanos honestos y trabajadores están siendo hostigados, amenazados y perseguidos por autoridades municipales que, actuando con una interpretación errónea de sus facultades, pretenden desalojarlos de predios que han poseído mucho antes de que se declararan como Áreas de Conservación Regional. Esta situación no solo vulnera derechos fundamentales, sino que evidencia un vacío normativo que debe ser urgentemente subsanado.

El artículo 70 de nuestra Constitución Política establece con meridiana claridad que el derecho de propiedad es inviolable. *"Nadie puede ser privado de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada"*. Estas palabras no son letra muerta; constituyen el fundamento mismo de nuestro Estado de Derecho. Y este principio constitucional no solo protege los títulos formalmente inscritos, sino también las posesiones legítimas que, según el artículo 950 del Código Civil, merecen igual amparo legal.

Cuando analizamos la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, encontramos que su artículo 5 reconoce expresamente que *"el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas"*¹. Es una norma sabia que busca equilibrar la conservación ambiental con los derechos ciudadanos. Pero aquí surge el problema: existe un vacío normativo evidente al no establecer procedimientos específicos y claros para la protección y formalización de estas posesiones preexistentes en las Áreas de Conservación Regional.

Esta laguna legal ha generado interpretaciones arbitrarias y actuaciones abusivas que han convertido el sueño de muchas familias en una pesadilla. Padres de familia que trabajaron durante décadas para construir sus hogares se ven ahora enfrentados a funcionarios que llegan con órdenes de desalojo, sin considerar la legitimidad de su posesión ni el amparo constitucional que los protege.

1.2 las Áreas de Conservación Regional

¹ <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-areas-naturales-protégidas>

Las Áreas de Conservación Regional representan una categoría especial dentro de nuestro Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas². Están bajo la administración de gobiernos regionales o, como ocurre en Lima Metropolitana, de la Municipalidad Metropolitana que ejerce funciones regionales. Son espacios importantes para la conservación ambiental, nadie lo discute. Pero la conservación no puede ni debe construirse sobre la vulneración de derechos humanos fundamentales.

El caso del Área de Conservación Regional Sistema de Lomas de Lima, establecida mediante Decreto Supremo N° 011-2019-MINAM, resulta paradigmático. En sus propios considerandos, este decreto reconoce la existencia de derechos preexistentes y establece la necesidad de respetarlos. Parecía que todo estaba claro, que se había encontrado el equilibrio perfecto entre conservación y derechos ciudadanos. Pero la realidad nos ha mostrado una historia muy diferente³.

La práctica administrativa ha revelado una brecha abismal entre lo que dice la norma y lo que ocurre en la realidad. Familias enteras que han vivido durante generaciones en las lomas de Lima se han convertido en víctimas de una interpretación sesgada y autoritaria de las funciones municipales. Se les ha hostigado, se les ha amenazado, se les ha hecho sentir como invasores en sus propias tierras.

Estas no son historias abstractas o estadísticas frías. Son dramas humanos reales. Es la abuela que sembró su primer huerto hace cuarenta años y ahora ve cómo funcionarios municipales le dicen que debe abandonar todo. Es el padre de familia que construyó su casa ladrillo a ladrillo con el sudor de su frente y ahora enfrenta la incertidumbre de no saber si podrá dejarles un patrimonio digno a sus hijos. Son historias de injusticia que claman por una solución legislativa urgente.

1.3 Marco constitucional

Nuestra propuesta no surge del capricho legislativo ni de consideraciones políticas coyunturales. Se fundamenta sólidamente en el marco constitucional vigente, pero más que eso, se sustenta en los valores fundamentales que definen nuestra identidad como nación democrática.

El derecho de propiedad consagrado en el artículo 70 de la Constitución no es solo una norma jurídica; es la expresión concreta de la dignidad humana, del esfuerzo personal, del derecho a construir un proyecto de vida estable. Cuando protegemos la propiedad, protegemos la libertad. Cuando garantizamos la posesión legítima, garantizamos que el trabajo honesto tenga sentido y futuro.

El debido proceso, establecido en el artículo 139 inciso 3 de nuestra Carta Magna, nos recuerda que vivimos en un Estado de Derecho, no en una sociedad donde la arbitrariedad puede disfrazarse de legalidad. Ninguna persona puede ser sometida a procedimientos distintos de

² <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/%C3%A1reas-de-conservacion-regional-acr>

³ <https://smia.munlima.gob.pe/documentos-publicacion/detalle/329>

los previamente establecidos por ley. Es un principio que nos diferencia de regímenes autoritarios donde el poder se ejerce sin límites ni controles.⁴

Pero nuestra Constitución también reconoce que la propiedad tiene una función social. El mismo artículo 70 establece que se ejerce *"en armonía con el bien común"*. Y aquí está la clave de nuestra propuesta: no buscamos que la propiedad individual se imponga sobre el interés colectivo, sino que ambos convivan de manera armoniosa y constructiva.

El derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, consagrado en el artículo 2 inciso 22 de la Constitución, junto con el deber del Estado de promover el uso sostenible de los recursos naturales del artículo 67, nos muestran que la conservación ambiental es también una obligación constitucional. No hay contradicción entre proteger derechos individuales y conservar el ambiente. Hay, más bien, una oportunidad de construir un modelo donde ambos objetivos se potencien mutuamente.

1.4 La urgencia del proyecto de ley

Los problemas sociales tienen diferentes grados de urgencia, pero hay algunos que demandan acción inmediata porque cada día de demora significa más sufrimiento para familias reales. Este es uno de esos casos. Mientras debatimos en el Congreso, mientras analizamos la técnica legislativa, mientras seguimos los procedimientos parlamentarios, hay familias que viven con la angustia diaria de no saber si mañana tendrán que abandonar sus hogares.

La experiencia reciente nos ha mostrado casos dolorosos de familias que han sido víctimas de abuso de autoridad. Funcionarios municipales que han llegado a sus predios con órdenes arbitrarias, amenazas veladas y un poder que se ejerce sin control ni supervisión. No podemos permitir que esto continúe. No podemos ser cómplices silenciosos de atropellos que vulneran la esencia misma de nuestro sistema democrático.

La seguridad jurídica no es un concepto abstracto para juristas; es la base sobre la cual las familias construyen sus proyectos de vida. Cuando una persona invierte sus ahorros en un terreno, cuando construye su casa, cuando planta sus cultivos, lo hace confiando en que el Estado respetará su esfuerzo y protegerá su inversión. Si rompemos esa confianza, si permitimos que la arbitrariedad se imponga sobre la legalidad, estamos destruyendo los cimientos de la convivencia civilizada.

II. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente Ley no pretende revolucionar nuestro ordenamiento jurídico, sino completarlo y fortalecerlo en aspectos donde la práctica ha demostrado insuficiencias graves. Como un arquitecto que refuerza los cimientos de una casa antes de que se agriete, esta norma busca consolidar la estructura legal que protege los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El efecto más significativo será sobre la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, cuyo artículo 5 será modificado para incluir expresamente el reconocimiento y protección de posesiones preexistentes en Áreas de Conservación Regional. Esta modificación no es

⁴ EXP N° 658-05-PHC/TC, Piura, Francisco Crisanto Tigullahuanca y otro.

cosmética; es sustantiva. Convierte en letra de ley lo que debería haber sido obvio desde el principio: que los derechos legítimamente adquiridos deben ser respetados y protegidos, no ignorados o pisoteados.

El Decreto Supremo N° 008-2009-MINAM, que regula diversos aspectos de las áreas naturales protegidas, requerirá también una adecuación importante. Deberá contemplar los procedimientos específicos de formalización que esta Ley establece, crear los mecanismos administrativos necesarios y garantizar que los funcionarios públicos actúen dentro del marco legal, no por encima de él.

La normativa de COFOPRI podrían experimentar algunos cambios al incorporar procedimientos específicos para la formalización en Áreas de Conservación Regional. Esto significa que las familias afectadas tendrán, por primera vez, una ventanilla clara y específica donde pueden acudir para formalizar sus derechos. No más peregrinajes burocráticos, no más funcionarios que se pasan la pelota unos a otros.

También debemos resaltar que los efectos de esta Ley van más allá de las modificaciones normativas técnicas. Su impacto más profundo será en la restauración de la confianza ciudadana en las instituciones. Cuando los ciudadanos vean que sus derechos son respetados, cuando comprueben que el Estado cumple su rol protector y no persecutor, se fortalecerá el tejido social y la legitimidad democrática.

La gobernanza ambiental también experimentará una mejora sustancial. En lugar de generar conflictos entre conservación y derechos individuales, esta Ley crea un marco donde ambos objetivos pueden convivir armoniosamente. Las familias que formalicen sus predios no solo tendrán seguridad jurídica, sino que se convertirán en aliados naturales de la conservación, porque nadie cuida mejor un territorio que quien tiene derechos legítimos sobre él.

La reducción de conflictos sociales será otro efecto benéfico inmediato. Muchas de las tensiones actuales entre autoridades y pobladores se originan en la incertidumbre jurídica y en el ejercicio abusivo del poder. Al establecer reglas claras y procedimientos transparentes, esta Ley elimina las causas principales de estos conflictos.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LA PROPUESTA

El siguiente cuadro resume el análisis costo-beneficio de la propuesta:

ACTORES	BENEFICIOS	COSTOS
Posesionarios y familias afectadas	- Seguridad jurídica definitiva sobre sus derechos de posesión - Acceso gratuito y prioritario a procedimientos de formalización - Protección efectiva contra desalojos arbitrarios y hostigamiento - Posibilidad real de obtener títulos de propiedad	- Cumplimiento obligatorio de limitaciones ambientales establecidas - Obligación de permitir monitoreo ambiental periódico - Restricciones para subdivisión sin autorización

Estado peruano	- Reducción de conflictos sociales y tensiones - Mejora sustancial de la gobernanza ambiental - Fortalecimiento del Estado de Derecho y legitimidad institucional - Disminución de litigios judiciales costosos - Mayor eficiencia en la gestión de áreas protegidas	- Recursos presupuestales para implementación de nuevos procedimientos - Necesidad de capacitación de funcionarios públicos - Adecuación de sistemas administrativos existentes
Municipalidades y gobiernos regionales	- Marco legal claro y específico para sus actuaciones - Reducción de controversias judiciales - Mejora en la relación con la ciudadanía	- Limitación de discrecionalidad administrativa - Obligación de justificar legalmente todas sus actuaciones
Conservación ambiental	- Compatibilización efectiva entre derechos individuales y objetivos de conservación - Participación ciudadana activa en la conservación - Reducción de actividades ilegales por parte de poseedores con derechos reconocidos	- Posible limitación de áreas destinadas a conservación estricta - Necesidad de supervisión continua del cumplimiento de limitaciones ambientales
Sistema judicial	- Reducción de la carga procesal por conflictos de tierras	- Necesidad inicial de resolver procesos en trámite conforme a nuevos procedimientos

Los beneficios de esta propuesta van mucho más allá de consideraciones técnicas o administrativas. Estamos hablando de transformar la vida de miles de familias peruanas que han vivido durante años en la incertidumbre y el temor. La seguridad jurídica que proporcionará esta Ley no es solo un concepto legal; es la tranquilidad de saber que el esfuerzo de toda una vida será respetado y protegido.

Para las familias afectadas, el principal beneficio será recuperar la paz mental. Ya no tendrán que vivir con el temor constante de ser desalojados arbitrariamente. Ya no tendrán que enfrentar funcionarios prepotentes que actúan como si fueran dueños de vidas ajenas. Podrán dormir tranquilos sabiendo que sus derechos están protegidos por ley.

El acceso gratuito a los procedimientos de formalización representa una oportunidad histórica para miles de familias de escasos recursos. Muchas de ellas han vivido durante décadas sin títulos formales, no por negligencia o desidia, sino porque los procedimientos existentes eran complejos, costosos e inaccesibles. Esta Ley democratiza el acceso a la propiedad formal.

Finalmente, los costos identificados en nuestro análisis son principalmente de carácter administrativo y operativo. No representan gastos extraordinarios ni comprometer significativamente el presupuesto público. Son, más bien, inversiones necesarias en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

IV. RELACIÓN CON POLÍTICAS DE ESTADO Y AGENDA NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se alinea con varias políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional⁵, así como con la agenda legislativa orientada al fortalecimiento institucional y la consolidación democrática. Las vinculaciones más relevantes son las siguientes:

- 4.1. Primera Política de Estado, *"Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho"*, se materializa en cada artículo de esta Ley. Al establecer mecanismos claros para proteger derechos fundamentales, al limitar la arbitrariedad administrativa, al garantizar el debido proceso, estamos fortaleciendo los cimientos mismos de nuestra democracia.
- 4.2. La democratización de la vida política y el fortalecimiento del sistema de partidos, objetivos de la Segunda Política de Estado, también se ven beneficiados. Cuando los ciudadanos confían en que sus derechos serán respetados, cuando ven que las instituciones funcionan para protegerlos y no para perseguirlos, se fortalece la legitimidad del sistema político en su conjunto.
- 4.3. La institucionalización del diálogo y la concertación, objetivo de la Cuarta Política de Estado, encuentra en esta Ley un ejemplo concreto. En lugar de confrontar autoridades con ciudadanos, conservacionistas con posesionarios, esta norma crea espacios de diálogo y mecanismos de concertación que permiten encontrar soluciones ganadoras para todos los actores involucrados.
- 4.4. La afirmación de un Estado eficiente y transparente, meta de la Vigésimo Cuarta Política de Estado, se concreta en procedimientos claros, plazos definidos y criterios objetivos para la toma de decisiones. Ya no habrá espacio para la discrecionalidad arbitraria ni para la corrupción que florece en la opacidad.

⁵ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>