

Proyecto de Ley N° 2276/2021-CR



**PROYECTO DE LEY QUE FACILITA
EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL Y
LA FORMALIZACIÓN DE PREDIOS
RURALES DE PROPIEDAD DEL
ESTADO EN EL MARCO DEL
DESARROLLO E INTEGRACIÓN
FRONTERIZA.**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, integrantes del **Grupo Parlamentario "Perú Democrático"**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren 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:

1

**LEY QUE FACILITA EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL Y LA FORMALIZACIÓN DE
PREDIOS RURALES DE PROPIEDAD DEL ESTADO EN EL MARCO DEL
DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA.**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto facilitar y simplificar el proceso de saneamiento físico legal de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, y la formalización de predios rurales de propiedad del Estado en zona de frontera, regulada por la Ley 31145; en el marco de la ampliación de la frontera agrícola por excepción y única vez, para fortalecer el desarrollo e integración fronteriza, y favorecer el establecimiento y consolidación de fronteras vivas como auténticos polos de desarrollo.

Artículo 2.- Finalidad

Es finalidad de la Ley promover y facilitar la inversión pública y privada en las zonas de frontera de conformidad al Artículo 44° de la Constitución Política del Perú; afianzar la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza; y el Artículo N° 2, numeral 12.3 del Decreto Supremo N°027-2007, que impulsa el establecimiento y consolidación de

fronteras vivas como auténticos polos de desarrollo; con la finalidad de ampliar la frontera agrícola que contribuya con la soberanía y seguridad alimentaria de las zonas de frontera.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación de la Ley

El ámbito de aplicación de la Ley comprende únicamente a los distritos que cuenten con límites fronterizos con países vecinos.

Artículo 4.- Declaratoria

Declárese de interés nacional y necesidad pública, la promoción de la inversión público y privada en tierras eriazas con aptitud agrícola, con la finalidad de ampliar por única vez y de manera excepcional la frontera agrícola, en los distritos con límites fronterizos con países vecinos.

Artículo 5.- Régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas de propiedad del Estado

Créase el régimen temporal extraordinario de saneamiento físico legal de predios rústicos y tierras eriazas con vocación agrícola en los distritos con límites fronterizos con países vecinos, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026.

Artículo 6.- Disponibilidad hídrica

Para el caso de predios rústicos y tierras eriazas con vocación agraria, que cuenten con plantaciones en crecimiento o producción mayor a cinco años anterior a la publicación de la presente Ley, se declara la ampliación de la explotación de los recursos hídricos, excluyéndose del periodo de veda previa presentación de un Plan de Aprovechamiento Hídrico aprobado por la autoridad competente.

Artículo 7.- Regulación de derechos posesionarios

Los poseedores de predio rústico o tierras eriazas de propiedad del Estado, con vocación agrícola, o destinada íntegramente a la actividad agropecuaria, que se encuentren en posesión en forma pública, pacífica y continua, podrán regularizar su situación jurídica siempre que dicha posesión se hubiera iniciado con anterioridad al 31 de diciembre del 2015, en armonía con el plazo establecido en la Ley 31056.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. – Acondicionamiento de la Ley

Establézcase la flexibilización de la norma vigente que regula la titulación de predios rurales de propiedad del Estado, de conformidad a la presente Ley, dentro del régimen temporal extraordinario para el saneamiento físico legal en los distritos fronterizos. Para lo que no contempla la presente Ley, rigen las normas vigentes.

SEGUNDA. - Adecuación y Vigencia de la Ley

Encárguese al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego la adecuación y reglamentación de la presente Ley, dentro de un plazo no mayor a 90 días de su publicación en el diario oficial El Peruano.



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/06/2022 18:48:00-0500

Lima, 2 de junio de 2022



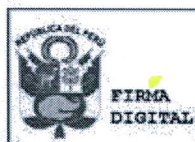
Firmado digitalmente por:
CHAVEZ CHINO Betssy
Betzabet FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/06/2022 17:08:50-0500



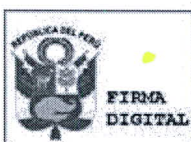
Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2022 10:13:52-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 03/06/2022 10:14:08-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/06/2022 14:50:13-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2022 11:25:11-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2022 16:30:23-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 7 de junio del 2022

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°2276-2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú en su Artículo 44° establece que son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Lo anunciado daría lugar a garantizar el acceso de todos los peruanos a los servicios básicos y fundamentales para alcanzar una vida digna, sin importar en lugar donde resida, en la capital de la República, o en una provincia del interior del país; en zona urbana o rural; en la costa, sierra o selva; en la capital del departamento o en un distrito fronterizo con un país vecino.

Pero, además el segundo párrafo del indicado Artículo 44° indica que **"es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración... así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior"**.

Es en ese sentido, la política 9 (nueve) del Acuerdo Nacional, Política de Seguridad Nacional, establece como compromiso del Estado el mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salva guarda de los intereses nacionales. Asimismo, afirma que esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos del Estado, y a las Fuerzas Armadas en el marco de la constitución y las leyes. Es decir, en materia de la seguridad interna y externa, y en la defensa de nuestras fronteras ante la amenaza de invasión externa, la intervención debe ser conjunta de la sociedad, el Estado con sus instituciones y nuestras Fuerzas Armadas.

Además, el Perú se encuentra enmarcado dentro de un proceso de descentralización en el marco de lo que señala el Artículo 43 de la Constitución Política del Estado. Es así que la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en su Artículo 3, de la finalidad, establece con absoluta nitidez que **"La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico, y sostenible del país... en beneficio de la población"**. Es decir, todo peruano, no importando en qué punto del país resida, tendrá las mismas oportunidades para desarrollarse, y equidad para el acceso a servicios de calidad y en cantidades necesarias para ejercer una vida digna, con pleno desarrollo de sus potencialidades y libertades.

En ese marco, y de conformidad a la política de descentralización, se publica la Ley N° 29778, Ley marco para el desarrollo e integración fronteriza; por el que se define los

espacios de frontera, establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo; al mismo tiempo, regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

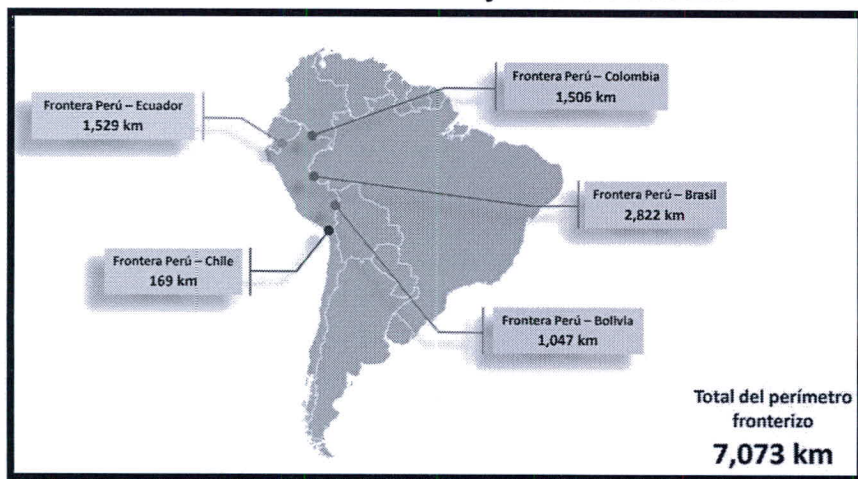
Asimismo, la Ley 29778 establece como política de Estado el desarrollo de frontera e integración fronteriza; con participación directa de los tres niveles del estado, y de todas las instituciones públicas. En ese sentido, el Artículo 3° de la indicada Ley precisa lo siguiente, **"El desarrollo fronterizo es el proceso de satisfacción de necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural e institucional, así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional"**.

Las zonas de frontera son espacios especiales que ameritan ser atendida por el Estado y sus instituciones; en esa línea, el 25 de marzo de 2007 la Presidencia del Consejo de Ministros mandó a publicar en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. En ese sentido, señala con absoluta precisión en el Artículo N° 2, de las políticas nacionales, inciso 12.3, en materia de política de seguridad y defensa nacional, lo siguiente: **"Impulsar el establecimiento y consolidación de fronteras vivas como auténticos polos de desarrollo"**.

El Perú tiene límites fronterizos con 5 países, con una extensión lineal de frontera de 7,073 mil kilómetros:

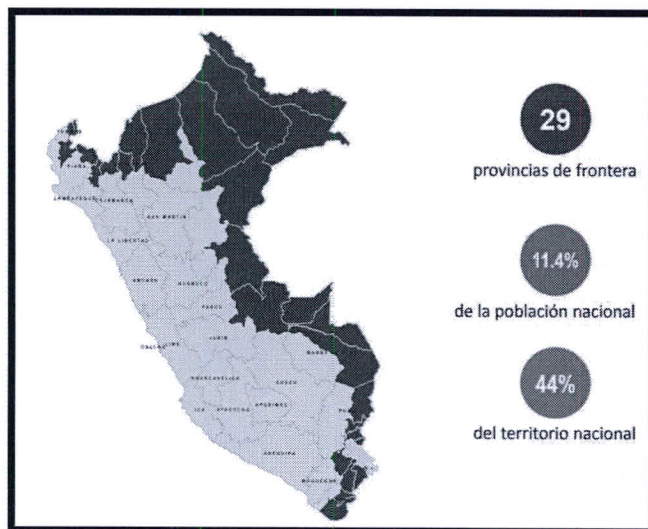
- Frontera Perú – Ecuador: 1,529 kilómetros lineales.
- Frontera Perú – Colombia: 1,506 kilómetros lineales.
- Frontera Perú – Brasil: 2,822 kilómetros lineales.
- Frontera Perú – Bolivia: 1,047 kilómetros lineales.
- Frontera Perú – Chile: 169 kilómetros lineales.

Perú: Límites Fronterizos y Extensión en Km.



Fuente¹: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República
 / Emb. Juan del Campo Rodríguez, Director de Desarrollo e Integración Fronteriza – Ministerio RREE.

Asimismo, se tiene 29 provincias con límites fronterizos con países vecinos, con una extensión territorial del 44% del territorio nacional, y 11.4% de la población total.

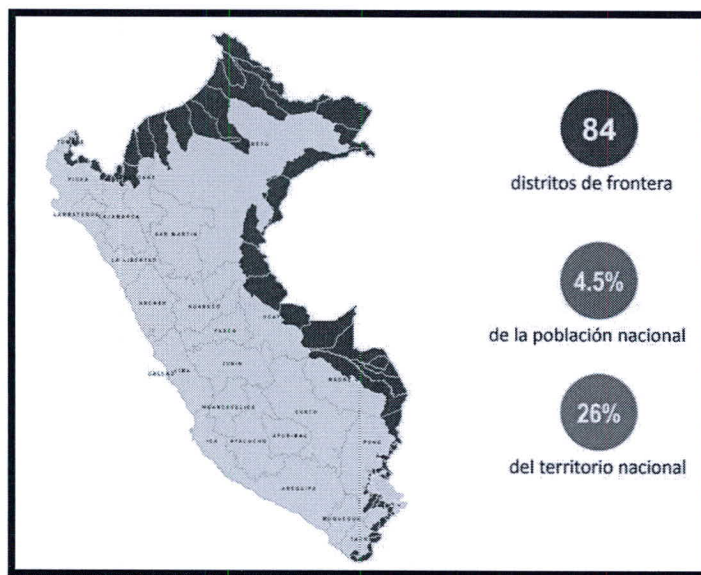


Fuente²: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República
 / Emb. Juan del Campo Rodríguez, Director de Desarrollo e Integración Fronteriza – Ministerio RREE.

¹ [https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt desarrollo de fronteras - congreso v3 \(27nov17\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt%20desarrollo%20de%20fronteras%20-%20congreso%20v3%20(27nov17).pdf)

² [https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt desarrollo de fronteras - congreso v3 \(27nov17\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt%20desarrollo%20de%20fronteras%20-%20congreso%20v3%20(27nov17).pdf)

Si analizamos las zonas de frontera por distritos, tenemos que 84 distritos cuentan con frontera con países vecinos; que representan el 4.5% de la población total del país; y ocupan el 26% del territorio nacional. Esto lo podemos ver en el siguiente gráfico.



Fuente³: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República
 / Emb. Juan del Campo Rodríguez, director de Desarrollo e Integración Fronteriza – Ministerio RREE.

7

Hasta este punto podemos concluir que las zonas de frontera son espacios especiales que ocupan la atención prioritaria por parte del Estado. En ese sentido, la Constitución Política del Perú establece los mecanismos para la intervención del Estado; los mismos que se desarrolla en un marco jurídico de desarrollo e integración fronteriza, y de fronteras vivas; sin embargo, a la fecha no se aprecia en la práctica resultados concretos que garanticen una vida digna a la población que establece su residencia al límite de la frontera.

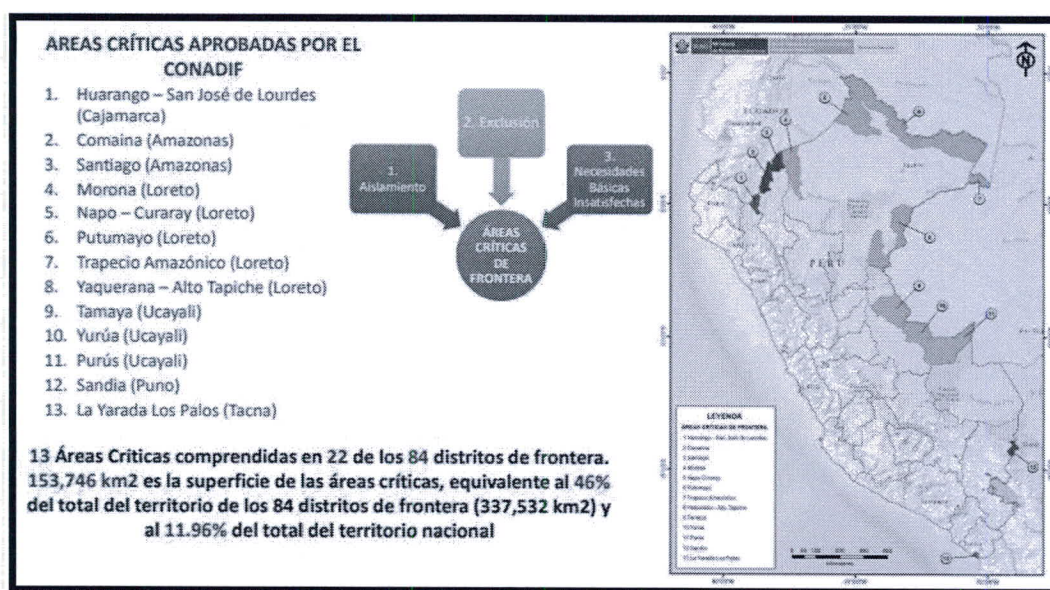
Asimismo, el Perú es un país megadiverso, con una geografía muy accidentada, con diferentes niveles de altitudes que nos hacen poseedores de una variedad de recursos vegetales y animales; poseedores del 80% de los micro climas del mundo. Pero, al mismo tiempo, esas fortalezas se constituyen en una traba para la conectividad vial de las provincias, distritos, centros poblados, comunidades y caseríos; no siendo ajeno a esta realidad nuestras zonas de frontera. Al respecto, John Leigh Vetter, en la publicación "Libro Rojo de la fauna silvestre amenazada del Perú", señala lo siguiente, "El Perú se encuentra

³ [https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt desarrollo de fronteras - congreso v3 \(27nov17\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt%20desarrollo%20de%20fronteras%20-%20congreso%20v3%20(27nov17).pdf)

entre los países megadiversos del planeta. Solo entre aves, mamíferos, reptiles y anfibios se estiman 3385 especies, y continuamente se descubren más”⁴.

PROBLEMA CENTRAL A RESOLVER

El extenso espacio de la línea fronteriza que abarca 7,073 kilómetros lineales, presenta áreas críticas identificadas por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza – CONADIF. En total se identificaron 13 áreas críticas, los mismos que se ubican en 22 de los 84 distritos con límites fronterizos.



Fuente: Comisión de Relaciones Exteriores Congreso de la República / Ministro SDR Carlos Chocano Burga – Director de Desarrollo e Integración Fronteriza Ministerio RREE

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, expresada por el Embajador Juan del Campo Rodríguez, en su calidad de director de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de RREE, ante el Congreso de la República; detalla que la frontera del país presenta la siguiente problemática, el mismo que se detalla:

- Ausencia institucional del Estado.
- Exiguos presupuestos asignados a los gobiernos locales.
- Altos índices de pobreza y pobreza extrema.

⁴ Ver el Libro Rojo de la fauna silvestre amenazada en el Perú, SERFOR, agosto de 2018, http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/libro-rojo_siar_compressed.pdf

- Déficit de infraestructura.
- Altas tasas de desnutrición y anemia.
- Elevados índices de mortalidad infantil.
- Funcionarios públicos que exigen trato diferenciado.
- Decepción de la población hacia el Gobierno Central y sus propios Gobiernos Regionales.
- Comunidades nativas que incrementan sus demandas de autonomía.
- Amenaza de penetración geopolítica y cultural por parte de los países de frontera.
- Presencia activa de ONG's que promueven divisionismo con el resto del país y entre las propias poblaciones.
- Presencia de actividades ilícitas.

Lo señalado se puede resumir en el siguiente gráfico, que indica que el principal problema de las fronteras es la débil presencia del Estado, como consecuencia de la inseguridad, brechas en servicios y bienes públicos, falta de planificación ordenada en zonas de frontera, y problemática social.

Perú: Problemática en Frontera



La lejanía y el difícil acceso a las zonas de frontera, las hacen más vulnerable a la pobreza y extrema pobreza. Esto se detalla con meridana claridad en el estudio realizado para optar el grado de magister en gestión de la inversión social, a cargo de Ronald Rueda Huatangare, y Fernando Vásquez Quijada, de la Universidad del Pacífico, para el año 2018. Al respecto, los autores señalan, **"Quienes han vivido en un distrito fronterizo del Perú saben que son lugares muy apartados, donde el Estado es casi inexistente y las condiciones de vida son muy difíciles. La presente investigación pretende hacer un**

aporte al desarrollo de esas olvidadas poblaciones, mediante la estimación de un indicador compuesto del grado de rezago de los distritos fronterizos".

Al respecto, el estudio es determinante para señalar que 40 de 84 distritos con límites fronterizos presentan índices de pobreza monetaria superior a 50%, siendo el distrito de Cenepa el con mayor tasa de pobreza monetaria, con 88.1%. Por otro lado, aplicando el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI), por el que se mide la pobreza desde la óptica de las condiciones de vida del hogar, se tiene que 46 de los 84 distritos fronterizos presentan índices de pobreza superior al 50%; siendo el distrito de Cenepa con el mayor nivel de pobreza, 98.8%. Además, 12 distrito ubicados en los departamentos de Loreto, Amazonas y Ucayali, presentan tasas de pobreza extrema por NBI superior a 50%⁵.

Perú: Ranking Nacional 2022 / Índice de Rezagos de Distritos de Frontera

Id	Ubigeo	Departamento	Provincia	Distrito	Índice	Frontera
1	160107	Loreto	Maynas	Napo	0,7944347	Si
2	200303	Piura	Huancabamba	El Carmen Front.	0,758697	Si
3	160304	Loreto	Loreto	Trompeteros	0,7506204	Si
4	250104	Ucayali	Coronel Portillo	Masisea	0,7438987	Si
5	200201	Piura	Ayabaca	Ayabaca	0,741273	Si
6	160502	Loreto	Requena	Alto Tapiche	0,727683	Si
7	160802	Loreto	Putumayo	Rosa Panduro	0,7220327	Si
8	200604	Piura	Sullana	Lancones	0,7207028	Si
9	160803	Loreto	Putumayo	Tnte. M. Clavero	0,7165586	Si
10	210405	Puno	Chucuito	Pisacoma	0,7124473	Si
11	10402	Amazonas	Condorcanqui	El Cenepa	0,7101104	Si
12	160401	Loreto	M.R.Castilla	Ramón Castilla	0,7100877	Si
13	160804	Loreto	Putumayo	Yaguas	0,7044752	Si
14	210103	Puno	Puno	Amantani	0,7043525	Si
15	160303	Loreto	Loreto	Tigre	0,6973311	Si
16	210903	Puno	Moho	Huayrapata	0,6916042	Si
17	160706	Loreto	Datem Marañ.	Andoas	0,6837302	Si
18	160801	Loreto	Putumayo	Putumayo	0,678237	Si
19	160403	Loreto	M.R.Castilla	Yavari	0,6740846	Si
20	10403	Amazonas	Condorcanqui	Río Santiago	0,6736417	Si
21	210902	Puno	Moho	Conima	0,6696787	Si
22	210904	Puno	Moho	Tilali	0,6684736	Si
23	210608	Puno	Huancane	Vilque Chico	0,6566364	Si
24	160110	Loreto	Maynas	Torres Causana	0,6559942	Si

10

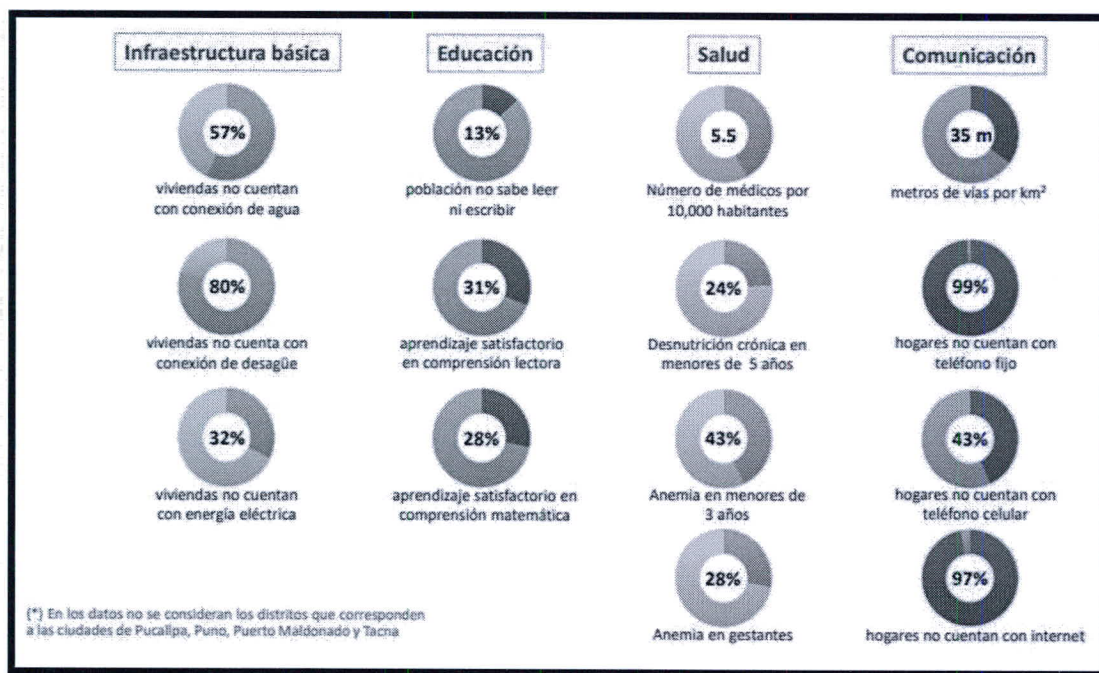
⁵ Ver Estimación del Índice de Rezago de los Distritos Fronterizos del Perú, Ronald Rueda y Fernando Vásquez, 2018, Universidad del Pacífico. Link https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2335/Ronald_Tesis_Maestria_2018.pdf?sequence=1

Id	Ubigeo	Departamento	Provincia	Distrito	Índice	Frontera
25	211208	Puno	Sandia	Yanahuaya	0,6515698	Si
26	210602	Puno	Huancane	Cojata	0,650846	Si
27	60903	Cajamarca	San Ignacio	Huarango	0,6507989	Si
28	250401	Ucayali	Purus	Purus	0,6490764	Si
29	250204	Ucayali	Atalaya	Yurua	0,6460084	Si
30	211210	Puno	Sandia	San Pedro Put.	0,6436642	Si
31	210105	Puno	Puno	Capachica	0,637087	Si
32	60905	Cajamarca	San Ignacio	Namballe	0,6353897	Si
33	210407	Puno	Chucuito	Zepita	0,6308733	Si
34	211002	Puno	San Antonio	Ananea	0,6265762	Si
35	210108	Puno	Puno	Huata	0,62086	Si
36	160704	Loreto	Datem Marañ.	Morona	0,6170854	Si
37	210502	Puno	El Collao	Capazo	0,6121942	Si
38	211005	Puno	San Antonio	Sina	0,602368	Si
39	230107	Tacna	Tacna	Palca	0,6016775	Si
40	160511	Loreto	Requena	Yaquerana	0,5980084	Si
41	210110	Puno	Puno	Paucarcolla	0,5958791	Si
42	210901	Puno	Moho	Moho	0,5875952	Si
43	210605	Puno	Huancane	Pusi	0,5864336	Si
44	10205	Amazonas	Bagua	Imaza	0,5832691	Si
45	60906	Cajamarca	San Ignacio	San José Lourdes	0,5743268	Si
46	211303	Puno	Yunguyo	Copani	0,5680559	Si
47	210607	Puno	Huancane	Taraco	0,5647949	Si
48	210404	Puno	Chucuito	Kelluyo	0,5560072	Si
49	211207	Puno	Sandia	San Juan del Oro	0,5523762	Si
50	211304	Puno	Yunguyo	Cuturapi	0,5478048	Si
51	170103	Madre Dios	Tambopata	Las Piedras	0,5407968	Si
52	200210	Piura	Ayabaca	Suyo	0,5404328	Si
53	210107	Puno	Puno	Coata	0,5350482	Si
54	211305	Puno	Yunguyo	Ollaraya	0,5344513	Si
55	210406	Puno	Chucuito	Pomata	0,5336799	Si
56	60901	Cajamarca	San Ignacio	San Ignacio	0,5301167	Si
57	210402	Puno	Chucuito	Desaguadero	0,5294976	Si
58	210106	Puno	Puno	Chucuito	0,5245631	Si
59	210503	Puno	El Collao	Pilcuyo	0,5224679	Si
60	210112	Puno	Puno	Platería	0,5171666	Si
61	210102	Puno	Puno	Acora	0,5062526	Si
62	200203	Piura	Ayabaca	Jilili	0,5033308	Si
63	211307	Puno	Yunguyo	Unicachi	0,4979523	Si
64	230111	Tacna	Tacna	La Yarada Palos	0,4935857	Si
65	211306	Puno	Yunguyo	Tinicachi	0,4933001	Si
66	210501	Puno	El Collao	Ilave	0,4798312	Si
67	170303	Madre Dios	Tahuamanu	Tahuamanu	0,4778619	Si
68	250101	Ucayali	Crnel. Portillo	Calleria	0,4740098	Si
69	210401	Puno	Chucuito	Juli	0,461634	Si
70	210601	Puno	Huancane	Huancané	0,4536301	Si
71	211302	Puno	Yunguyo	Anapia	0,4530569	Si
72	211301	Puno	Yunguyo	Yunguyo	0,4382648	Si
73	230401	Tacna	Tarata	Tarata	0,4307092	Si
74	170301	Madre Dios	Tahuamanu	Iñapari	0,4151379	Si
75	170302	Madre Dios	Tahuamanu	Iberia	0,4068179	Si
76	170101	Madre Dios	Tambopata	Tambopata	0,3833839	Si

Id	Ubigeo	Departamento	Provincia	Distrito	Índice	Frontera
77	240302	Tumbes	Zarumilla	Aguas Verdes	0,3797873	Sí
78	240303	Tumbes	Zarumilla	Matapalo	0,3689778	Sí
79	240301	Tumbes	Zarumilla	Zarumilla	0,331731	Sí
80	240304	Tumbes	Zarumilla	Papayal	0,3307334	Sí
81	240104	Tumbes	Tumbes	Pampas Hospital	0,3199038	Sí
82	240105	Tumbes	Tumbes	San Jacinto	0,3092399	Sí
83	230101	Tacna	Tacna	Tacna	0,2694984	Sí
84	210101	Puno	Puno	Puno	0,2612633	Sí

Fuente: Estimación del Índice de Rezago de los Distritos Fronterizos del Perú, Universidad del Pacífico.

Los índices de rezagos de los distritos fronterizos son caóticos y expresan la pobreza y extrema pobreza en la que vive el 4.5% de la población nacional, que ocupa el 26% del territorio patrio. Esa dura realidad se refleja en los siguientes indicadores para los pilares de infraestructura básica; educación; salud; y comunicación.



Fuente: Ministro SDR Carlos Chocano Burga, Director de Desarrollo e Integración Fronteriza – Ministerio de RREE

Según el grafico anterior, se puede destacar los siguientes indicadores de brecha, el 80% de viviendas no cuentan con conexión de desagüe; el 99% de hogares no cuentan con telefonía fija; el 97% no cuenta con internet; el 43% menores de 3 años presenta anemia; el 57% de viviendas no cuentan con conexión de agua, entre otros indicadores.

PROPUESTA DE SOLUCIÓN DESDE EL ESTADO

Como respuesta a la problemática expresada líneas arriba se promulga la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-2013-RE; y se establecen 9 (nueve) lineamientos de Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, con el fin de orientar la intervención ordenada de los tres niveles de gobierno, para la implementación de planes y proyectos intergubernamentales.

Asimismo, se creó el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, el mismo que se define como, **"el conjunto de entidades públicas del Estado vinculadas funcionalmente con la finalidad de articular, armonizar y garantizar la ejecución de las acciones del Estado mediante el gobierno nacional, los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como de las organizaciones representativas de la sociedad civil en los espacios de frontera del país, promoviendo, orientando y coordinando adecuadamente el desarrollo fronterizo sostenible y la integración fronteriza, dentro del marco de los lineamientos de las políticas sectoriales y de los compromisos asumidos en el ámbito internacional"**⁶.

Por otro lado, mediante Decreto Supremo 015-2017-RE, se aprobó la Política Nacional Migratoria para los años 2017 – 2025. Sin embargo, todo este esfuerzo no fue suficiente para dar una solución concreta al estado de abandono en la que se encuentran las zonas de frontera, por lo que se establece las "Bases de Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos 2007- 2021". Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 083-2012-PCM se crea la Comisión Multisectorial Permanente para diseñar y hacer el seguimiento de la ejecución del "Plan de Desarrollo de Ciudades Sostenibles en Zonas de Frontera".

Finalmente, el 21 de marzo de 2018, se publica el Decreto Supremo N°005-2018-MRE, con el fin de i) garantizar la conectividad y movilidad de la población, considerando inversiones en infraestructura de transporte; ii) implementación de infraestructura básica en agua y saneamiento, energía, salud, educación y otros; iii) fortalecer el desarrollo de sistemas productivos locales, en el marco de la integración productiva.

PIEDRA ANGULAR DE LA PROBLEMÁTICA DE LA FRONTERA

Una de las piedras angulares por la que no se intensifica la inversión pública y privada en los distritos con límites fronterizos, es la enorme brecha que registra en titulación de predios

⁶ Ver Anexo Política nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, Ministerio de RREE, 2018.

individuales, de comunidades nativas y campesinas. Esta situación se convierte en una traba para el desarrollo de los pueblos.

Descripción	Titulados	No titulados	Total Unidades
Predios Individuales	1,694,566	1,595,576	3,290,142
Comunidades Campesinas	5,178	1,059	6,237
Comunidades Nativas	1,488	574	2,062
TOTAL	1,701,232	1,597,209	3,298,441

Fuente: Sistema de seguimiento de expedientes y titulación - SSET MINAGRI

El cuadro elaborado por el SSET del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego indica que, de 3,298,441 de predios rurales individuales registrados el 2018, sólo 1,701,232 contaban con títulos registrados, es decir 1,597,209 no contaban con título alguno.

Pero esta grave situación se acrecienta cuando se analiza el indicador por departamentos, dándose el caso que aquellos más lejanos o con límites fronterizos son los que registran mayores brechas en titulación de propiedad registrados.

Estado del Proceso de Titulación de Predios Rurales Individuales a Nivel Departamental 2018

Departamento	Titulados	No titulados	Total Unidades
Amazonas	33,780	27,729	61,509
Ancash	301,867	120,930	422,797
Apurímac	65,517	39,309	104,826
Arequipa	67,517	59,583	127,100
Ayacucho	102,131	48,470	150,601
Cajamarca	350,985	279,109	630,094
Cusco	47,715	94,059	141,774
Huancavelica	13,379	32,115	45,494
Huánuco	38,593	64,942	103,535
Ica	30,557	30,387	60,944
Junín	68,836	62,453	131,289
La Libertad	186,449	133,612	320,061
Lambayeque	42,398	42,594	84,992
Lima	23,467	75,087	98,554
Loreto	4,661	19,386	24,047
Madre de Dios	4,830	12,922	17,752
Moquegua	14,405	24,383	38,788
Pasco	14,294	12,057	26,351
Piura	31,430	175,659	207,089
Prov. Const. del Callao	403	1,609	2,012
Puno	141,404	107,288	287,692
San Martín	87,029	77,357	164,386
Tacna	6,317	22,600	28,917
Tumbes	5,764	9,732	15,496
Ucayali	10,838	22,204	33,042
TOTAL	1,694,566	1,595,576	3,290,142

Fuente: Sistema de Seguimiento de Expedientes y Titulación - SSET MINAGRI

Estado del proceso de titulación de las Comunidades Campesinas a nivel departamental

Departamento	Titulados	No titulados	Total Unidades
Amazonas	52	2	54
Ancash	331	19	350
Apurímac	441	36	477
Arequipa	95	9	104
Ayacucho	480	195	675
Cajamarca	89	21	110
Cusco	797	131	928
Huancavelica	528	86	614
Huánuco	211	80	291
Ica	6	5	11
Junín	357	47	404
La Libertad	112	8	120
Lambayeque	18	10	28
Lima Metropolitana	3	1	4
Lima	229	61	290
Loreto	64	76	140
Moquegua	72	4	76
Pasco	65	8	73
Piura	127	9	136
Puno	1,057	245	1,302
San Martín	1	3	4
Tacna	43	3	46
TOTAL	5,178	1,059	6,237

Fuente: Sistema de Seguimiento de Expedientes y Titulación - SSET MINAGRI

Estado del proceso de titulación de las Comunidades Nativas a nivel departamental

Departamento	Titulados	No titulados	Total Unidades
Amazonas	170	8	178
Ayacucho	1	5	6
Cajamarca	2	0	2
Cusco	58	5	63
Huánuco	8	6	14
Junín	170	14	184
Loreto	700	378	1,078
Madre de Dios	23	4	27
Pasco	98	25	123
San Martín	29	79	108
Ucayali	229	50	279
TOTAL	1,488	574	2,062

Fuente: Sistema de Seguimiento de Expedientes y Titulación - SSET MINAGRI

Para el caso de los departamentos que cuentan con límites fronterizos las brechas de predios que no cuentan con títulos de propiedad es bastante significativa. Los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Loreto, Madre de Dios, Piura, Puno, Tacna, Ucayali y Tumbes, presentan brechas bastante significativas que amerita un tratamiento especial.

PROPUESTA LEGISLATIVA Y DESARROLLO DE FRONTERA

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto facilitar y simplificar el proceso de saneamiento físico legal de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, y la formalización de predios rurales de propiedad del Estado en zona de frontera, dentro del ámbito de la Ley 31145; y en el marco de la ampliación excepcional y por única vez de la frontera agrícola, con el fin de fortalecer el desarrollo e integración fronteriza, y favorecer el establecimiento y consolidación de fronteras vivas como auténticos polos de desarrollo. El Proyecto de Ley tiene por finalidad promover y facilitar la inversión pública y privada en las zonas de frontera de conformidad al Artículo 44° de la Constitución Política del Perú; y al fortalecimiento de la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza; y el Artículo N° 2, numeral 12.3 del Decreto Supremo N°027-2007, que impulsa el establecimiento y consolidación de fronteras vivas como auténticos polos de desarrollo.

La iniciativa legislativa acoge la propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores expresada por el Embajador Juan del Campo Rodríguez, expresada en su presentación en el Congreso de la República, que dice: **"Se debe establecer una acción diferenciada para atender los espacios de frontera en materia de, i) inversión pública; ii) inversión privada; y iii) incentivos para servidores públicos que prestan servicio en las zonas de frontera"**. En ese sentido, el Proyecto de Ley propone el establecimiento de un Régimen Temporal Extraordinario para el saneamiento físico legal de predios rústicos y tierras eriazas con vocación agrícola en los distritos con límites fronterizos con países vecinos, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026.

16

Este periodo será una ventana que permitir que los predios rústicos y tierras eriazas ubicados en los distritos con límites fronterizos con países vecinos, puedan gozar de cierta flexibilización de algunos requisitos establecidos en la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2021. La flexibilización se daría en los siguiente:

- **Artículo 4.- Declaratoria**

Declárese de interés nacional y necesidad pública, la promoción de la inversión público y privada en tierras eriazas con aptitud agrícola, con la finalidad de ampliar por única vez la frontera agrícola, en los distritos con límites fronterizos con países vecinos.

- **Artículo 6.- Disponibilidad hídrica**

Para el caso de predios rústicos y tierras eriazas con vocación agraria, que cuenten con plantaciones en crecimiento o producción mayor a cinco años anterior a la

publicación de la presente Ley, se declara la ampliación de la explotación de los recursos hídricos, excluyéndose del periodo de veda previa presentación de un Plan de Aprovechamiento Hídrico aprobado por la autoridad competente.

• **Artículo 7.- Regulación de derechos posesionarios**

Los poseedores de un predio rústico o tierras eriazas de propiedad del Estado, con vocación agrícola, o destinada íntegramente a la actividad agropecuaria, que se encuentren en posesión en forma pública, pacífica y continua, podrán regularizar su situación jurídica siempre que dicha posesión se hubiera iniciado con anterioridad al 31 de diciembre del 2015. En equidad con lo establecido en la Ley 31056.

Respecto al artículo 6°, para el caso de los predios rústicos y tierras eriazas de propiedad del Estado, ubicadas en los distritos de frontera, se amplía el plazo de posesión al 31 de diciembre de 2015, en simetría con la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización. Es decir, se establece equidad para la formalización de predios urbanos con rurales, por tratarse de acciones similares.

Asimismo, de acuerdo al Decreto Supremo N°005-2018-MRE, en su punto iii) fortalecer el desarrollo de sistemas productivos locales, en el marco de la integración productiva; al Decreto Legislativo N° 653, Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, que establece en su Artículo 1°, que el desarrollo integral del sector agrario es prioritario, correspondiéndoles al Estado promover el uso eficiente de la tierras y las aguas, dictando las normas para la protección, conservación y regulación en el aprovechamiento de dicho recurso. Igualmente, el Proyecto de Ley se enmarca en la Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, que en su Artículo 1° señala "declárese de interés prioritario la inversión y desarrollo del sector agrario".

Al respecto, el economista Hernando De Soto¹ (2009:33- 88), al elaborar un extenso y completo abordaje teórico, histórico y empírico de la informalidad en el Perú, hace especial énfasis en el tema de la propiedad, como aspecto fundamental de cualquier mercado, desarrolla como tema central el fenómeno de la informalidad (hechos y actividades), argumenta que la informalidad resulta directamente de la promulgación de injustas (normas) regulaciones por el Estado y la sociedad formal, estimulando la informalidad imponiendo regulaciones excesivas e inapropiadas y aplicando políticas excluyentes a los migrantes⁷.

⁷ Informe de Investigación N°64/2014-2015, Saneamiento Físico Legal de Predios Urbanos, Esther María Huamaní Cabrera, Área de Servicio de Investigación del Congreso de la República.

Finalmente, De Soto defendió los procedimientos simplificados de registros de propiedad para pequeñas empresas y autoconstrucción de viviendas, y la eliminación o simplificación de las normas de construcción, planificación y zonificación. En general, recomienda el cambio del estatus de facto (de hecho) para empresas y propiedades informales a un estatus de jure (de derecho), al formalizarlas efectivamente⁸. En ese entendido, se puede decir que no existe inversión pública ni privada si previamente no se realiza el saneamiento de los predios. Además, el sólo hecho de sanear la propiedad pone en valor y lo convierte en un activo potente para apalancar capital que permita impulsar la iniciativa privada. Pero, además, el hecho de sanear los terrenos en zona de frontera visibilizará a los agricultores al punto de ser tomados en cuenta por los diversos programas e incentivos de los tres niveles de gobierno.

Pero, además, la iniciativa legislativa responde a la necesidad de impulsar la seguridad y soberanía alimentaria en las zonas de frontera, garantizando la producción de alimentos de calidad, en cantidades suficientes para atender a la población, e impulsar el comercio binacional con los países vecinos. Bajo todo punto de vista, las ventajas que ofrece el proyecto de ley supera largamente cualquier esfuerzo que realice el Estado.

PROPUESTA LEGISLATIVA Y LA AGENDA 2030

El Proyecto de Ley materia de la propuesta responde a los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en los puntos que tienen que ver con:

1. Fin de la pobreza.
2. Hambre cero.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.
10. Reducción de las desigualdades.
12. Producción y consumo responsables.
15. Vida de ecosistemas terrestres.

⁸ Ídem.



II. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

19

El presente Proyecto de Ley se encuentra en sintonía con la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2021 – 2022, aprobada con la Resolución Legislativa 02-2021-2022-CR; y con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. La iniciativa legislativa responde al punto catorce (14), inversión pública; punto diecinueve (19), fortalecimiento del proceso de descentralización; punto veintiuno (21), lucha contra la pobreza. Seguimiento al Programa Hambre Cero; punto cuarenta (40), seguridad alimentaria; cincuenta y dos (52), leyes sobre la protección del medio ambiente y desarrollo sostenible; punto cincuenta y siete (57), modernización del agro; punto cincuenta y ocho (58), fomento de las actividades agropecuarias.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto facilitar y simplificar el proceso saneamiento físico legal de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, y la formalización de predios rurales de propiedad del Estado en zona de frontera, regulado por la Ley 31145; dentro del marco de la ampliación excepcional y por única vez de la frontera agrícola, con

el fin de fortalecer el desarrollo e integración fronteriza, y favorecer el establecimiento y consolidación de fronteras vivas como auténticos polos de desarrollo.

El Proyecto de Ley tiene por finalidad promover y facilitar la inversión pública y privada en las zonas de frontera de conformidad al Artículo 44° de la Constitución Política del Perú; y al fortalecimiento de la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza; y el Artículo N° 2, numeral 12.3 del Decreto Supremo N°027-2007, que impulsa el establecimiento y consolidación de fronteras vivas como auténticos polos de desarrollo. En ese sentido, la propuesta legislativa no conlleva la contravención con la Constitución Política del Perú, o las normas del ordenamiento jurídico peruano; por el contrario, las fortalece y brinda mejores condiciones para un verdadero desarrollo de las zonas de frontera.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO (CUALITATIVO)

La presente propuesta legislativa fortalecerá el proceso de desarrollo e integración fronteriza, en el marco de las fronteras vivas y la seguridad nacional. Asimismo, promoverá una mayor producción agropecuaria asegurando la soberanía y seguridad alimentaria, en beneficio de una población mejor atendida con alimentos de calidad y en cantidad necesaria para brindarles una vida digna. Una población bien alimentada reducirá los riesgos de contraer enfermedades, permitiendo que el Estado cuente con una población más saludable y más productiva. Una sociedad con mayores índices de producción redundará en mayores ingresos al erario nacional, generando más riqueza en beneficio de todos los peruanos.

20

Las fronteras por tratarse de zonas especiales, requieren de una atención diferenciada por parte del Estado; por lo que la facilitación y flexibilización de algunas disposiciones de la Ley 31145 es justo y necesario para impulsar las políticas de Estado a fin de favorecer su desarrollo; políticas que vienen implementando por los tres niveles de gobiernos, y las diversas instituciones del Estado. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa no tiene iniciativa de gasto, por el contrario, es ampliamente beneficiosa al promover el desarrollo e integración fronteriza.

V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

- Política 6.- Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración.

- Política 8.- Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
- Política 9.- Política de seguridad nacional.
- Política 10.- Reducción de la pobreza.
- Política 11.- Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- Política 14.- Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
- Política 15.- Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición.
- Política 23.- Política de desarrollo agrario y rural.

Lima, 2 de junio de 2022