



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

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**
Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la observación formulada por el Presidente de la República a la autógrafa de la 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, y 7796/2023-CR).

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la décimo tercera sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 15 de abril de 2025, con 17 votos a favor de los congresistas: ZEGARRA SABOYA, Ana Zadith; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; AGÜERO GUTIÉRREZ, María Antonieta; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; CÓRDOVA LOBATÓN, María Jessica; CUTIPA CCAMA, Víctor Raúl; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; PAREDES GONZALES, Alex Antonio; PAZO NUNURA, José Bernardo; PORTERO LÓPEZ, Hilda Marleny; QUIROZ BARBOZA, Segundo Teodomiro; QUISPE MAMANI, Wilson Rusbel; ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz; TAIPE CORONADO, María Elizabeth; TORRES SALINAS, Rosio y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos Javier.

Votaron en abstención los congresistas: CASTILLO RIVAS, Eduardo Enrique; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; PADILLA ROMERO, Javier Rommel; SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally y YARROW LUMBRERAS, Norma Martina.

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 21 de noviembre de 2024, el Pleno del Congreso de la República aprobó el texto sustitutorio presentado por la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, recaído en los proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, y 7796/2023-CR, por el que se propone la modificación a la Ley 31145, *Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales*, a fin de ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias.

El día 03 de diciembre de 2024, la referida autógrafa de la Ley fue remitida al Poder Ejecutivo, de conformidad con lo que establece el artículo 108 de la Constitución Política.

El día 02 de enero de 2025, mediante Oficio 333-2024-PR, la presidenta de la República envió al Congreso de la República, la observación a la autógrafa de la ley antes citada, la que fue derivada a esta Comisión, para estudio y dictamen.

II. MARCO NORMATIVO

2.1 Constitución Política del Perú

Artículo 108

2.2. Reglamento del Congreso

Artículos 79 y 79A

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

III. ANÁLISIS TÉCNICO

3.1 Descripción del contenido de la autógrafa de ley

La autógrafa de ley aprobada por el Congreso de la República propone la modificación del artículo 6 de la Ley 31145, *Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales* (en adelante solo ley), así como la incorporación, en la misma ley, de la disposición complementaria final séptima.

La modificación del artículo 6 se centra en la ampliación del plazo de posesión de predios rústicos o de tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado para que los poseedores de este tipo de predios, que tenga una posesión pública, pacífica y continua, puedan regularizar su situación jurídica ante el gobierno regional correspondiente, siempre que la posesión se hubiera iniciado hasta el 31 de diciembre de 2020.

Actualmente, la Ley fija este plazo al 31 de diciembre de 2015, por una ampliación dada por la Ley 31848, del año 2023, que dispuso su ampliación por 5 años. Antes de dicha norma, la ley señalaba que se podría regularizar la situación jurídica siempre que la posesión se hubiera iniciado con anterioridad al 25 de noviembre de 2010.

Respecto de la inclusión de la disposición complementaria final séptima, esta tiene por objeto permitir a los gobiernos regionales asumir la titularidad de dominio de las áreas involucradas en los procedimientos de saneamiento físico legal y de formalización de los predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, e informar de ello a las entidades que correspondan, las que deben informar a los gobiernos regionales de los procesos judiciales destinados a obtener la desocupación de los predios sobre los que estos asumieron la titularidad de dominio.

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

Asimismo, plantea que los gobiernos regionales, a través de sus procuradurías, comuniquen a los juzgados que conocen de estos procesos judiciales sobre la asunción de la titularidad de los terrenos materia de litis, a efectos de que opere la sucesión procesal y se les faculta a interponer el desistimiento de las pretensiones en los procesos judiciales en trámite destinados a obtener la desocupación de terrenos bajo su titularidad.

3.2 Análisis de las observaciones a la autógrafa de ley en estudio

A) Sobre la ampliación del plazo de posesión de predios rústicos o de tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado para que los poseedores puedan regularizar su situación jurídica ante el gobierno regional

a. Resumen de la observación

El Poder Ejecutivo indica que la sucesiva ampliación de estos plazos podría propiciar el incremento de invasiones y debilitar los mecanismos de control y proyección de los predios estatales que establece la Ley 29618, la Ley 30230 que establece medidas para la promoción y dinamización de la inversión del país, y la Ley 29151, Ley General de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNBE) que señala, entre otras disposiciones, que todo acto de disposición de dominio a favor de particulares de los bienes estatales sea a título oneroso, con referencia a valor comercial.

Asimismo, señala que no se establecen los parámetros o condiciones de los beneficiarios que justifique favorecerlos con las adquisiciones de predios del Estado a valor arancelario, que es distinto al comercial.

Finalmente señala que la SNBE respeta los regímenes legales especiales como el que establece la Ley 31145, concebida como un efecto temporal.



Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafo 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

b. Análisis de la observación

➤ Sobre la temporalidad del régimen

Revisada 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, en el año 2002, la Ley 27887 estableció una excepción a ese 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 1 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 crianzas*².

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

² Artículo 2 del Decreto Supremo 026-2003-AG

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

En el año 2008, mediante el Decreto Legislativo 1089, se estableció un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales de 4 años de vigencia. Esta norma, en su artículo 5 señalaba:

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.

En el año 2015, este artículo se modificó³, otorgándole a los gobiernos regionales la función de sanear y formalizar la propiedad agraria, siempre por adjudicación directa 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.

Luego, 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 si la posesión inició hasta el 31 de diciembre de 2015; y ahora, se plantea nuevamente la ampliación del plazo hasta el 31 de diciembre del 2020.

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

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

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.

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

En la exposición de motivos del reglamento de la ley, se señala que existe un total de dos millones noventa y tres mil cinco predios rurales pendientes de saneamiento físico legal y de formalización, lo que significa que la actividad agropecuaria se realiza sobre predios informales.

Parte del problema es que los gobiernos regionales no tienen la suficiente capacidad ni recursos para implementar los procesos de saneamiento y formalización, lo que es, pues un obstáculo para superar las brechas de titulación rural en el país.

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

Asimismo, en dicha exposición de motivos se hace hincapié en la tenencia de la tierra en la agricultura familiar o de subsistencia, que son generalmente de una superficie menor a 2 hectáreas y que de acuerdo al Plan Nacional de Agricultura Familiar, el 71% de estos no cuentan con sus parcelas tituladas.

Asimismo, se señala que durante el proceso de la reforma agraria la propiedad no fue una prioridad, y por ello la mayor parte de los predios rurales se encuentran en situación incierta, además que hay escasa cultura sobre los derechos de propiedad y muy poco incentivo para formalizar la tenencia.

Por tanto, nos encontramos con una brecha de informalidad que genera impactos negativos en los productores agropecuarios, puesto que no pueden acceder a financiamiento para mejorar su capacidad de producción. Tampoco cuentan con garantía para acceder a préstamos justamente por no tener el título de propiedad.

Esta situación de informalidad ocasiona falta de seguridad jurídica sobre la propiedad rural y por ello es que el MIDAGRI impulsó la dación de la Ley 31145 con el objeto de impulsar el cierre de brechas de la formalización de estos predios⁴.

➤ **Sobre el perfil de los beneficiarios**

Actualmente la Ley 31145, en su artículo 6 señala que los poseedores de un predio rústico o eriazas de propiedad del Estado destinado íntegramente a la actividad agropecuaria, que se encuentren en posesión en forma pública, pacífica y continua, podrán regularizar su situación jurídica ante el gobierno

⁴ Fundamentos del reglamento de la Ley.

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

regional correspondiente, siempre que dicha posesión se hubiera iniciado hasta el 31 de diciembre de 2015.

El Reglamento de esta ley, Decreto Supremo 014-2022-MIDAGRI, señala en su artículo 12 los requisitos comunes para el saneamiento y la formalización de los predios: ellos son:

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

Asimismo, en el artículo 9, se establecen 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 mejorar los sistemas de riego que garanticen la actividad agropecuaria.

Es decir, la ley vigente establece requisitos generales para poder acceder a este régimen y condiciones específicas que están contenidas en los títulos, para que la propiedad puede concretarse, ya que en caso de que el adjudicatario no cumple con las condiciones establecidas, el derecho de propiedad caduca. Aquí cabe precisar que el reglamento permite la transferencia del derecho de propiedad a un tercero que será el que asume los compromisos pudiendo ser pasible de reversión.

c. Pertinencia de la observación presidencial

Ahora bien, considerando atendible la observación presidencial sobre su preocupación respecto del riesgo de incremento de invasiones que podría generarse por la sucesiva ampliación de estos plazos, que afectarían los intereses del Estado, más aún si no sí existen parámetros o condiciones de

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

los beneficiarios de la ley; es importante señalar que, para mejor resolver, se solicitó opinión en dos oportunidades al MIDAGRI⁵, a fin de poder evaluar la pertinencia de la ampliación y si resulta necesario establecer los perfiles de los beneficiarios, considerando que el costo por las tierras es de valor arancelario y no comercial.

MIDAGRI respondió ambos pedidos y inclusive se tuvo una reunión de trabajo virtual. En su primera respuesta (0871-2025-MIDAGRI-SG y anexos) indicó⁶ que el sector promovió la aprobación de la Ley 31145, a fin de promover el cierre de brechas de la titulación rural, en la que no se ha previsto limitaciones o restricciones sobre el tamaño de las tierras materia de titulación rural, tampoco vinculadas a la calificación de pequeños, medianos o grandes agricultores⁷.

Asimismo, indicó que, para garantizar la sostenibilidad y continuidad de las actividades agropecuarias, el reglamento estableció la condición del cumplimiento del compromiso de la continuidad de las actividades agropecuarias que garantice su sostenibilidad; y, en caso comprobarse el incumplimiento de la condición contractual, se revertiría al dominio del Estado del predio adjudicado.

Informó, además que de acuerdo con el IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) el número de productores agrarios es de 2 260 973, de las cuales 2 213 506 cuentan con tierra y representa una superficie de 38,7 millones de hectáreas. Además, informó que del total de productores agrarios con tierra (2 213 506), el 97% son productores agrarios de la agricultura

⁵ Mediante 1073 y 1309-2024-2025/CDRGLMGE-CR

⁶ Informe 0019-2025-MIDAGRI-DVPSDA/DIGESPACR-CRRG

⁷ Respuesta dada en atención a la consulta de la Comisión sobre los perfiles de los beneficiarios entre ellos el tamaño de las tierras que poseen y las características de los pequeños, medianos y grandes agricultores.



Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafo 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

familiar, y el 3% representan a los agricultores empresariales, caracterizados por el uso de fuerza laboral permanente y no familiar.

Y sobre los productores agrarios de la Agricultura Familiar de subsistencia (AFS), indicó que cuentan con menos de 2 hectáreas.

Asimismo, reportó información del Sistema Catastral Rural – SCR, en el que se evidencia que el promedio de hectáreas de tierras tituladas es de 1.26.

Finalmente, respecto al tiempo de actividad agrícola que deben cumplir los adjudicatarios como compromiso por el derecho de propiedad, que actualmente es de 5 años, propusieron que se eleve entre ocho y diez años, plazo que permitiría medir a mediano plazo *los impactos económicos del proceso de formalización considerando para este efecto el nivel de productividad agropecuaria*⁸. dado que se habían registrado en el sistema catastral rural inactivaciones de predio rurales titulados por motivos de encontrarse en área de expansión urbana, que comprenden a nivel nacional una extensión superficial de 17261.41122 ha.

⁸ Pagina 9 del informe antes citado.

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

El detalle de esta situación se presenta en el siguiente cuadro mostrado en la respuesta del MIDAGRI

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

Este reporte del año 2015 permite inferir que sí existe un problema de desviación de los objetivos del régimen especial de saneamiento y titulación, pues casi 2 millones de hectáreas tituladas para fines agrícolas han dejado de ser utilizadas con esos fines para ser valoradas como de expansión urbana.

Ahora bien, en su segunda respuesta (Oficio 1118-2025-MIDAGRI-SG y anexos⁹) ante el requerimiento de información sobre el estado situacional de la brecha de titulación de predios rústicos o tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado, indicando el número de predios por extensión (ha), tipo de beneficiarios y departamentos del país; así como los motivos por los cuáles aún no han podido ser titulados los referidos predios; se informó que IV Censo Nacional Agropecuario 2012 existen un total de 3 803 864 parcelas en nuestro país, de las cuales se han titulado un total de 1 844 359 predios

⁹ Informe 0024-2025-MIDAGRI-DVPSDA/DIGESPACR-CRRG

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafo 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

rurales, encontrándose pendiente de titulación rural un total de 1 959 556 predios rurales. El siguiente cuadro alcanzado por el MIDAGRI muestra la brecha de titulación rural por departamento, a marzo de 2025.

Brecha de Predios pendientes de titulación rural

N°	DEPARTAMENTO	Total de Predios Rurales (CENAGRO 2012)	TITULADOS al 17 de Marzo 2025 (Total)	BRECHA
1	AMAZONAS	99206	37982	61224
2	ANCASH	331379	305421	25958
3	APURIMAC	168336	68860	99476
4	AREQUIPA	109810	65836	43974
5	AYACUCHO	253613	103219	150394
6	CAJAMARCA	460933	374234	86699
7	CALLAO	1391	32	1359
8	CUSCO	158406	30845	127561
9	HUANCAVELICA	172701	27072	145629
10	HUANUCO	162938	54965	107973
11	ICA	35832	26941	8891
12	JUNIN	212888	79100	133788
13	LA LIBERTAD	216615	211111	5504
14	LAMBAYEQUE	56687	36678	20009
15	LIMA	111345	22437	88908
16	LORETO	52839	4642	48197
17	MADRE DE DIOS	5268	4575	693
18	MOQUEGUA	38781	14933	23848
19	PASCO	36472	9513	26959
20	PIURA	217329	42485	174844
21	PUNO	738054	214070	523984
22	SAN MARTIN	102871	81647	21224
23	TACNA	34283	7012	27271
24	TUMBES	8560	3371	5189
25	UCAYALI	17327	17327	0
TOTAL		3803864	1844359	1959556

Sobre el número de predios por extensión (ha), tipo de beneficiarios y departamentos del país que se solicita, se adjunta link para la descarga de la información de predios catastrados pendientes de titulación rural:
<https://drive.google.com/file/d/16wt0-2tAQ9LmowoOlcwvWFleMd-ANDd/view>

Finalmente, sobre los motivos del limitado avance en ese proceso, se indica en el informe que es por la falta de recursos financieros que tienen los gobiernos regionales ya que las transferencias de partidas del año 2011 — año en que se hizo la transferencia de funciones a los gobiernos regionales— se mantiene a pesar del tiempo transcurrido, lo que evidencia un problema de parte del Ejecutivo que dificulta el cierre de brechas de la titulación rural.

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

d. Conclusión y recomendación:

Habiendo quedado demostrado que:

- e. Persiste un problema de brechas en la titulación rural a nivel nacional, generada por la ausencia de recursos por parte de los gobiernos regionales que no les permite avanzar de forma más eficiente dado que el monto de transferencias para tal fin no coincide con la carga que deben asumir los gobiernos regionales.
- f. El régimen especial de saneamiento y titulación fue concebido, en un primer momento, con una vigencia temporal; no obstante, la realidad social ha obligado a que se hayan realizado sucesivas ampliaciones de plazo, algunas de ellas impulsadas por el propio MIDAGRI con el fin de alcanzar los objetivos que son reducir la brecha y dar permanencia a la actividad agrícola con fines de seguridad alimentaria.
- g. No obstante que la ley establece algunos requisitos para poder ser beneficiario de este régimen y el reglamento, condiciones para asegurar su permanente uso agrícola, más de 2 millones de hectáreas tituladas han sido declaradas inactivas por motivos de encontrarse en área de expansión urbana,

Y, teniendo en consideración que la seguridad jurídica sobre la tierra asegura la continuidad de las actividades agropecuarias para el desarrollo económico de los productores agropecuarios, el incremento de su productividad y, así, aseguramos también la disponibilidad de alimentos en el país, como bien lo señala MIDAGRI; la comisión atendiendo la observación presidencial y lo señalado por MIDADRI, propone un nuevo texto 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

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

familia y pequeña agricultura, que representan más del 98% de los que serán beneficiados con este régimen especial de saneamiento y de titulación de predios rústicos o eriazos habilitados.

Por ello se plantea que quien sea beneficiario del régimen tengan:

- Posesión del predio en forma pública, pacífica y continua del predio por no menos de 5 años y haya 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.

Bajo las siguientes condiciones:

- 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.

B) Sobre el otorgamiento de la facultad a los gobiernos regionales para interponer el desistimiento de las pretensiones en los procesos judiciales en trámite destinados a obtener la desocupación de terrenos bajo su titularidad, establecido en la séptima disposición complementaria final de la autógrafa de ley

a. Descripción de la observación

El Poder Ejecutivo señala que el artículo 47 de la Constitución Política establece que la defensa de los intereses del Estado esta a cargo de los procuradores públicos, por tanto, son ellos ejercen sus funciones libres de influencias o injerencias. Asimismo, indica que ellos tienen dependencia funcional administrativa de la Procuraduría General del Estado,

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

Por tanto, concluye en que el cuarto párrafo de la Séptima Disposición Complementaria Final *contraviene el artículo 47 de la Constitución Política del Perú y la normativa del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado*; toda vez que los procuradores ejercen la defensa de la entidad que representan, mientras que el titular de la entidad es quien autoriza a los procuradores en asuntos que no tienen libre disposición como es el caso del desistimiento de la pretensión.

b. Análisis de la observación

Revisada la redacción de la séptima disposición complementaria final, y la legislación advertida por el Poder Ejecutivo, se evidencia la falta de una precisión a efectos de señalar que quien autoriza el desistimiento es el titular de la entidad y quien la ejecuta es el procurador, por tanto, corresponde el allanamiento a esta observación.

c. Conclusión

La Comisión propone el allanamiento a esta observación y, por tanto, se plantea una precisión del cuarto párrafo de la séptima disposición complementaria final que propone el artículo 2 de la autógrafa de ley.

Cambio de texto durante la sesión ordinaria 13, de fecha 15 de abril de 2025

Durante la sesión de la comisión, de fecha 15 de abril de 2025, la congresista Nieves Limachi Quispe presentó un texto sustitutorio de insistencia, el que fue distribuido por la plataforma teams, el WhatsApp de la comisión y leído por la secretaria técnica. Dicho texto fue puesto a votación y fue aprobado con 17 votos a favor y 5 abstenciones.

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

IV. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa logrará acelerar el cierre de brechas en la titulación rural a nivel nacional, que, pese al tiempo transcurrido, no ha logrado avanzar con la necesidad que se requiere.

Asimismo, la formalización de la posesión a través de un título de propiedad incentivará al agricultor que trabaja sus tierras a poder obtener respaldo financiero necesario para crecer en su actividad económica formal.

Con el establecimiento de un perfil específico del beneficiario del régimen de formalización, se logrará otorgar incentivos a personas que realmente necesitan del apoyo del Estado para lograr una mejor calidad de vida, quienes quedan comprometidos a trabajar las tierras con fines agrícolas de forma permanente, con ello se evitará distorsiones de la finalidad de ley como las que se han venido presentando en la que las tierras otorgadas han terminado convirtiéndose para fines de expansión urbana.

Asimismo, al colocarse como condición el uso agrícola por 20 años, asegurará mayor acceso de alimentos para todos los peruanos.

V. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 79 A, literal c) del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

Locales y Modernización de la Gestión del Estado recomienda la aprobación del presente dictamen de **INSISTENCIA**¹⁰, conforme al siguiente texto:

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 AMPLIAR EL PLAZO DE POSESIÓN DE PREDIO PARA ACCEDER A LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DESTINADA A ACTIVIDADES AGROPECUARIAS

Artículo 1. 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 6.1 y 6.2— 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

6.1 Los poseedores de un predio rústico de propiedad del Estado, destinado 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 2020.

6.2 En el caso de los poseedores en tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado, destinadas íntegramente a la actividad agropecuaria, podrán regularizar su situación jurídica mediante el procedimiento de adjudicación directa, previo pago del valor arancelario del terreno, siempre que dicha posesión se hubiera iniciado hasta el 31 de diciembre de 2020".

¹⁰ El texto presentado en un primer momento fue de "nuevo proyecto" pero en el desarrollo de la sesión la congresista Nieves Limachi presentó un texto sustitutorio de insistencia, que fue el que la presidenta de la Comisión puso al voto y fue aprobado por 17 votos a favor y 5 abstenciones.

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de Ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

Artículo 2. Incorporación de la disposición complementaria final séptima a la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales

Se incorpora la disposición complementaria final séptima a la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, en los siguientes términos:

“SÉPTIMA. Predios estatales con procesos judiciales

La existencia de procesos judiciales en trámite o concluidos, destinados a obtener la desocupación de predios rurales de propiedad del Estado, no es impedimento para que los gobiernos regionales asuman la titularidad, de conformidad con la disposición complementaria final tercera.

Los gobiernos regionales, al asumir la titularidad de dominio de las áreas que se encuentren involucradas en los procedimientos de saneamiento físico-legal y de formalización de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, comunican dicha situación a las entidades estatales a las que se refiere el párrafo segundo de la disposición complementaria final tercera. Las entidades estatales informan a los gobiernos regionales los procesos judiciales en trámite destinados a obtener la desocupación de los predios sobre los que estos asumieron la titularidad de dominio.

Los gobiernos regionales, a través de sus procuradurías, comunican a los juzgados que conocen los procesos judiciales a los que se refiere el párrafo precedente la asunción de la titularidad de los terrenos materia de litis, a efectos de que opere la sucesión procesal.

Los gobiernos regionales, utilizando los mecanismos establecidos en su normativa, autorizan a sus procuradores a interponer el desistimiento de las pretensiones en los procesos judiciales en trámite destinados a obtener la desocupación de terrenos bajo su titularidad, y cuya titularidad es asumida en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición complementaria final tercera.”

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

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.

Dese cuenta
Sala de sesiones
Lima, 15 de abril de 2025



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 10:03:11-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta

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



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 11:22:01-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 10:19:08-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 12:16:36-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 10:41:15-0500



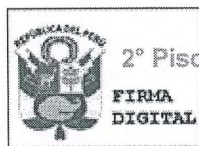
Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 12:04:37-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 12:27:40-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 12:49:50-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 10:25:24-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 15:40:40-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 12 de MAYO de 2025

Al orden del día



JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 14:11:35-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 16/04/2025 15:36:48-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 17:25:56-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2025 12:27:48-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2025 12:13:24-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/04/2025 18:11:11-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 16:52:22-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/04/2025 12:40:10-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2025 12:40:21-0500

MP Dictámenes

De: Notificacion Sistemas
Enviado el: lunes, 21 de abril de 2025 12:51
Para: Micaela Cruz Godoy; mp.interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: c65c7cfa0cc41fcadac3353038878949.pdf

[Solicitante]: MCRUZ@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: En la sesión se aprobó la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos, respecto al dictamen aprobado por mayoría en la décimo tercera sesión ordinaria de la comisión. Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa 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 ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias. (Proyectos de ley 3615/2022-CR, 7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR).

[Fecha]: 2025-04-21 12:50:54

[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.