

Proyecto de Ley N° **2514/2021-CR**



**LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31145,
LEY DE SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL Y
FORMALIZACIÓN DE PREDIOS
RURALES A CARGO DE LOS
GOBIERNOS REGIONALES**

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista de la República, **CRUZ MARÍA ZETA CHUNGA**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, en concordancia con lo establecido por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

El Congreso de La República;
Ha dado la ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31145, LEY DE SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL
Y FORMALIZACIÓN DE PREDIOS RURALES A CARGO DE LOS GOBIERNOS
REGIONALES**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es modificar la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, para modificar el plazo de ocupación sobre predios rústicos y tierras eriazas habilitadas en propiedad o posesión de particulares.

Artículo 2. - Modificación del artículo 6 de la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales

Modifíquense los numerales 6.1 y 6.2 e incorpórese el numeral 6.5 al artículo 6 de la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, quedando redactado de la siguiente manera:

“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 con anterioridad **al 31 de diciembre de 2015.**

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 con anterioridad **al 31 de diciembre de 2015.”**

(...)

6.5. Para efectos de lo dispuesto por la presente ley, los poseedores de un predio rústico o de tierras eriazas habilitadas, acumulan los plazos posesorios del anterior poseedor.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – Adecuación al reglamento

El Poder Ejecutivo, adecua el reglamento de la Ley N° 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales a los efectos de la presente ley, dentro de los 30 días de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/07/2022 13:50:58-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

De conformidad con el Portal del Congreso de la República, período legislativo 2021-2026 del Congreso de la República, se identificó el Proyecto de Ley 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”, como el más cercano antecedente de la presente iniciativa legislativa.

Sin embargo en el Periodo Legislativo 2016-2021 tenemos los Proyectos de Ley N° 3911/2018-PE, 4480/2018-CR, 5508/2018-CR y 6473/2020-CR, los mismos que acumulados dieron origen a la Ley N° 31145, que es materia de modificación por la presente iniciativa legislativa y por tanto constituyen antecedentes prelativos.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del año 1993, regula en sus artículos 88 y 89, *el régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativa*, precisando en el artículo 88 que “El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta¹”.

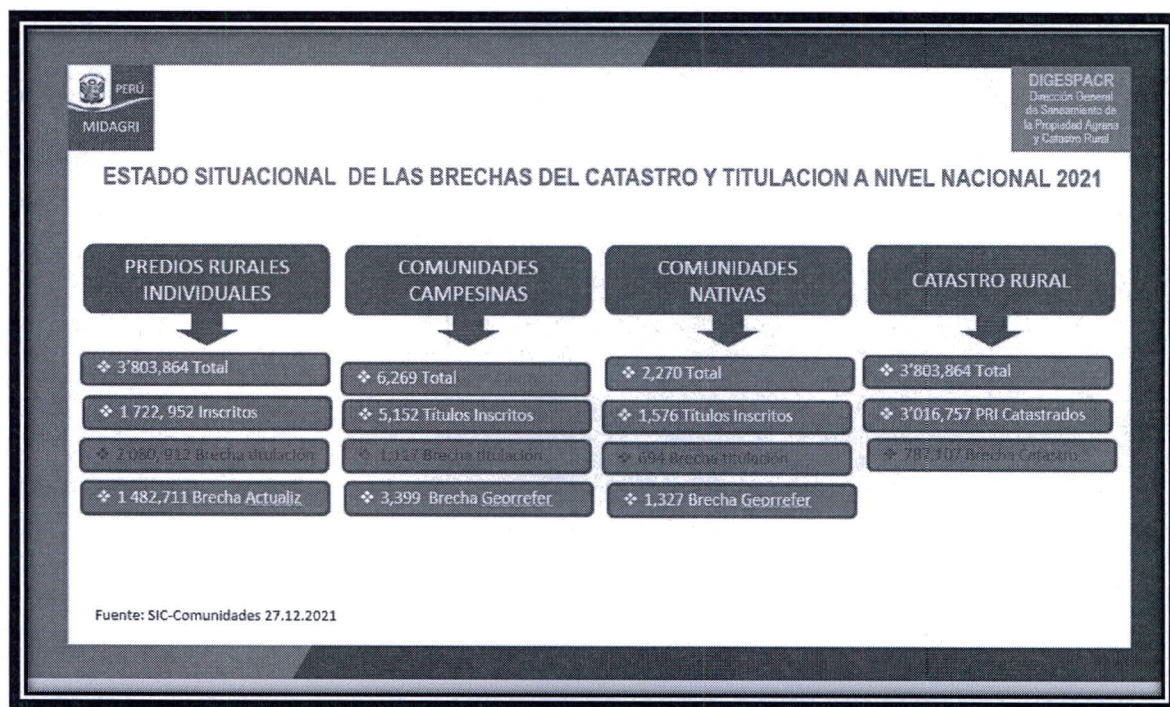
Es importante resaltar que la propiedad como derecho real, permite a su titular poder usar, disfrutar, disponer y reivindicar su bien y tratándose de la actividad agraria, la propiedad de un predio, permite entre otros aspectos, poder utilizarlo como garantía para un crédito o acceder a intervenciones que el Estado promueve para el sector agrario.

¹ Constitución Política del Perú.

Siendo así, resulta importante tener una ley de saneamiento físico-legal para los posesionarios de predios dedicados a la actividad agraria, acorde a la realidad del ámbito rural del país, que permita entre otras cosas darle la categoría de propietario a un poseedor.

Según el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, se tiene una brecha de 1 482,711 predios rurales individuales pendiente de titulación a nivel nacional. (Ver gráfico inferior).

GRÁFICO N° 01



Fuente: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

Sin embargo la Agencia Agraria de Noticias.pe, seña que “sólo se ha avanzado alrededor del 40% en los procesos de titulación a nivel nacional. Hellen Figueroa, titular de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR), ente rector en los procesos de titulación y saneamiento de la propiedad agraria a nivel nacional en el ámbito rural, indica que a nivel nacional existen 3.803.864 predios rurales individuales, de los cuales 1.711.855 cuentan con títulos inscritos y 2.092.009 están sin titular, lo que se

explica porque esta data incluye los predios no titulados de la comunidades nativas de la Amazonía”².

La titulación de predios rurales de uso agrícola, se encuentra regulado por la Ley N° 31145, “*Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales*”, publicado el 27.03.2021, dicha norma en sus artículos 6, 7 y 8 regula los procedimientos vinculados al saneamiento físico legal y la titulación de predios rurales, siendo estos:

- Regularización de derechos posesorios en predios de propiedad del Estado.
- Regularización de derechos posesorios en predios rústicos de propiedad particular.
- Regularización de tracto sucesivo de transferencia en predios rústicos.

Para el caso de la regularización de derechos posesorios en predios de propiedad del Estado, así como, de los poseedores que ocupan tierras eriazas habilitadas, se le exige una ocupación anterior al 25 de noviembre de 2010, por ser la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

La pretensión de la presente propuesta legislativa, es un cambio en el período exigido para que los posesionarios se acojan al procedimiento antes señalado, considerando como nuevo plazo una ocupación anterior al 31 de diciembre del 2015, tal y como lo regula la Ley N° 31056, ***Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización***³.

Este nuevo plazo de ejecución que modifica la Ley 31145, se fundamenta en la concordancia que se establecería con el segundo párrafo del artículo 950 del

² <https://agraria.pe/noticias/solo-se-ha-avanzado-alrededor-del-40-en-los-procesos-de-cier-24927>

³ Publicado el 31.10.2020.

Código Civil, que prescribe que la propiedad inmueble se adquiere por prescripción adquisitiva mediante la posesión continua, pacífica y publica como propietario a los 5 años cuando median justo título y buena fe, esto es considerando que desde el año 2015 hasta la fecha se han cumplido con creces el pazo de 5 años para la aplicación del 2do párrafo del artículo 950 de nuestro Código Sustantivo Civil.

También será concordante con el Artículo 3 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para su formalización y que modifica el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos ampliándolos hasta el 31 de diciembre del año 2026; y con el artículo 4 de la precitada ley (Ley 31056) que modifica el inciso 3.1 del artículo 3 de la Ley 28687, estableciendo que el ámbito de aplicación comprende a aquellas posesiones informales que se hubieren constituido sobre propiedades estatales hasta el 31 de diciembre del 2015 y que también modifica el inciso a) del artículo 16 de la misma ley estableciendo que los terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2015 sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo saneamiento físico-legal conforme lo establece la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la presente ley.

Como podemos ver, lo que se busca con la presente iniciativa legislativa es simplemente equiparar los plazos de ampliación para la formalización de la propiedad informal de predios rurales con los mismos plazos que mediante Ley N° 31056 se ha establecido para la formalización de los predios urbanos de propiedad estatal.

Respecto de la incorporación del inciso 6.5 del artículo 6 de la presente iniciativa legislativa que prescribe *“Para efectos de lo dispuesto por la presente ley, los poseedores de un predio rústico o de tierras eriazas habilitadas, acumulan los plazos posesorios del anterior poseedor”*, es natural que lo que se busque sea favorecer a la mayor cantidad posible de beneficiarios con la formalización del

predio que ocupan con fines de explotación agraria y con este inciso es precisamente eso lo que se lograría.

Es importante destacar que la informalidad de las ocupaciones de predios en los ámbitos urbanos y rurales es un problema público que genera un impacto negativo en el desarrollo económico del país al no pagar servicios públicos, impuestos prediales, entre otros.

Aunado a ello, está la desprotección del conductor o poseedor del predio frente a las usurpaciones o traficantes de tierras por la falta de titulación y registro. La seguridad jurídica es un elemento fundamental para el ordenamiento territorial del país, por tal motivo, no existe razón para que se discrimine a un poseedor de un predio rural frente a un poseedor de un predio en ámbito urbano, más si en ambos casos hablamos de personas que por su condición socioeconómica han ocupado espacios del territorio de manera informal y hoy requieren acogerse a procedimientos de titulación de manera gratuita.

Es importante precisar que la presente iniciativa no modifica el ámbito de exclusión de la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, tal como lo precisa el artículo 3 de la ley 31145.

“Artículo 3. Ámbito de exclusión

3.1 La presente ley no es aplicable para predios de propiedad o posesión de comunidades campesinas y nativas.

3.2 Del mismo modo, están excluidas las tierras ocupadas con fines de vivienda o las que se encuentren en zonas urbanas y de expansión urbana, áreas de uso público, que incluye ríos, lagunas u otro similar incluidas las fajas marginales; áreas forestales o de protección del Estado o aquellas que se encuentren incluidas en alguna de las categorías del ordenamiento forestal; las áreas naturales protegidas por el Estado; las tierras que constituyan sitios o zonas arqueológicas o declaradas como parte integrante del patrimonio cultural de la nación; las tierras comprendidas en procesos de inversión privada; las tierras destinadas a la ejecución de obras o proyectos hidroenergéticos y de irrigación, las tierras

destinadas a obras de infraestructura y las tierras destinadas a la ejecución e implementación del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, así como las declaradas de interés nacional y las tierras reservadas por el Estado para fines de defensa nacional.”

Es decir, la presente modificación alcanza solo aquellos poseedores de áreas dedicadas a la actividad agraria o tierras eriazas habilitadas, cuyas tierras no se encuentran comprendidas en los alcances del artículo 3 de la Ley N° 31145.

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

La presente iniciativa legislativa, modifica los incisos 6.1 y 6.2 del artículo 6 de la Ley N° 31145 “Ley de saneamiento físico –legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales”, al mismo tiempo que incorpora el inciso 6.5 al mismo artículo con la finalidad de impulsar el desarrollo agrario.

Cuadro comparativo de las modificatorias de la presente ley respecto a la Ley 31145.

Ley 31145	Proyecto de Ley
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 con anterioridad al 25 de noviembre de 2010, fecha de entrada en vigencia de la Ley 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal.	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 con anterioridad <u>al 31 de diciembre de 2015.</u>
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 con anterioridad al 25 de noviembre de 2010.	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 con anterioridad <u>al 31 de diciembre de 2015.”</u> INCORPORACION DEL INCISO 6.5. Para efectos de lo dispuesto por la presente ley, los poseedores de un predio rústico o de tierras eriazas habilitadas, acumulan los plazos posesorios del anterior poseedor.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irrogará incremento alguno al presupuesto nacional 2022; pero sí pretende beneficiar a más de 482,711 agricultores, que no estaban comprendidos en los alcances del anterior plazo de formalización, pero que con el actual plazo si estarán comprendidos, formalizándoles el derecho a la propiedad de sus predios y con ello el valor intrínseco que ello conlleva: inclusión de poseedores a la formalidad, seguridad jurídica de sus predios, incremento del valor monetario de los predios, acceso al crédito, impedimento de ser víctimas de traficantes de terrenos y en cuanto a los gobiernos locales permitirá una mejor recaudación fiscal del impuesto predial.

De ningún modo debería considerarse que la ampliación de plazos va a incentivar la invasión de predios ya que por cuestión de calendario no estarían comprendidos dentro de los plazos de formalización fijados al 31 de diciembre del 2015.

V. LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa concuerda con el Tercer Objetivo del Acuerdo Nacional, específicamente con la Política de Estado N° 23, **“Política de Desarrollo Agrario y Rural”**, que *“establece como uno de sus principales objetivos apoyar la expansión de la frontera agrícola y el incremento de la producción agraria y acuícola, poniendo especial énfasis en la productividad, la promoción de exportaciones con creciente valor agregado y defendiendo el mercado interno de las importaciones subsidiadas; (...)”*;

En ese sentido, es obligación del Estado, en sus tres niveles de gobierno, desarrollar e implementar políticas, planes y programas destinados a la mejora productiva y competitiva del sector agrario, con énfasis en la agricultura familiar de subsistencia⁴, que representa el 88% del total de

⁴ Cabe precisar, que, según definición de la FAO, la agricultura familiar de subsistencia (AFS), es aquella con mayor orientación al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado fuera o al interior de la agricultura.

unidades agropecuarias que existen en el país, según reporte del Censo Nacional Agropecuario del año 2012.

Asimismo, la presente iniciativa se encuentra vinculada con la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2021-2022, Tema 58: Fomento a las actividades agropecuarias.



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Elana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/07/2022 15:15:19-05



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/07/2022 11:28:46-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/07/2022 13:18:19-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/07/2022 15:02:54-05



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/07/2022 11:29:00-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/07/2022 11:57:24-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUEÑO
Alejandro Aurelio FAU 201617491
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/07/2022 14:04:15-0500