

**PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LAS
COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS
REGIONALES PARA EL CIERRE DE BRECHAS EN
TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES**

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE FORTALECE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES
PARA EL CIERRE DE BRECHAS EN TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover y fortalecer la formalización de la propiedad agraria a cargo de los gobiernos regionales que cuenten con acuerdos y/o convenios de cooperación interinstitucional con otros organismos del Estado, a fin de acelerar el cierre de brechas en titulación rural, garantizando el acceso a la propiedad formal, la seguridad jurídica y el desarrollo productivo del sector agrario.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación a los gobiernos regionales que, en el marco de la función específica en materia agraria prevista en el literal n) del artículo 51° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ejecuten acciones de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, de manera directa o mediante convenios con entidades del Gobierno Nacional, gobiernos locales u otros organismos públicos competentes.

Artículo 3. Exoneración de tasas administrativas

Autorízase a los gobiernos regionales comprendidos en el ámbito de la presente ley a exonerar el pago de tasas administrativas vinculadas a los procedimientos de formalización de la propiedad agraria, incluyendo diagnóstico físico legal, levantamiento catastral, empadronamiento, saneamiento, titulación e inscripción registral, cuando dichas acciones se realicen en el marco de acuerdos y/o convenios de cooperación interinstitucional orientados al cierre de brechas de titulación rural.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Adecuación normativa



GUIDO BELLIDO UGARTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Los gobiernos regionales adecuan sus procedimientos administrativos y disposiciones internas a lo establecido en la presente ley, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados desde su entrada en vigencia, bajo responsabilidad.

Lima, febrero del 2026

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

[Handwritten signature]
Edgariello Monte

[Handwritten signature]
Francis J. Porcedos Lo

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
Rosier Qui

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

La informalidad de la propiedad agraria constituye uno de los principales problemas estructurales del país. Pese a los esfuerzos desplegados por el Estado en materia de saneamiento físico legal y formalización rural, persisten amplias brechas que afectan principalmente a pequeños agricultores, comunidades campesinas y poblaciones rurales en situación de vulnerabilidad.

En el marco del proceso de descentralización, los gobiernos regionales asumieron la función específica en materia agraria, conforme al literal n) del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, siendo responsables de ejecutar acciones de saneamiento físico legal y formalización de predios rurales. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego ejerce funciones rectoras y compartidas en esta materia.

A lo largo de los últimos años, el Poder Ejecutivo ha aprobado medidas temporales orientadas a facilitar la inscripción registral de predios rurales, tales como exoneraciones o tasas preferenciales. Sin embargo, dichas disposiciones han tenido carácter transitorio o presentan requisitos que impiden su aplicación efectiva a los Gobiernos Regionales, especialmente en procesos masivos de titulación.

Esta situación ha generado limitaciones operativas y financieras que afectan la continuidad y eficacia de los procesos de formalización, trasladando en muchos casos el costo de las tasas registrales a los propios agricultores o a proyectos de inversión pública, restringiendo el alcance de las intervenciones estatales.

Frente a dicho contexto la presente iniciativa legislativa pretende establecer medidas que promuevan la formalización de la propiedad agraria a cargo de los gobiernos regionales.

El presente Proyecto de Ley presenta el siguiente antecedente legislativo:

NRO. DE PROYECTO DE LEY	DENOMINACIÓN
13842/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA LIBRE ADQUISICIÓN SEGURA DE MEDICAMENTOS, LA TRANSPARENCIA DE PRECIOS Y REGLAS MÍNIMAS DE RECONOCIMIENTO Y REEMBOLSO EN LOS SEGUROS PRIVADOS DE SALUD Y LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SALUD (EPS)

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La titulación de la propiedad rural en el Perú es clave para el desarrollo agrícola, la seguridad jurídica y la estabilidad social. Aunque el Estado, a través del Midagri y programas como el de Titulación de Tierras y Catastro Rural, ha logrado avances importantes, persisten desafíos estructurales, entre ellos tenemos la débil coordinación entre entidades, trámites administrativos lentos, falta de recursos técnicos y financieros, ausencia de un catastro actualizado y frecuentes conflictos por la tenencia de la tierra. Estas limitaciones frenan la formalización y desalientan a los agricultores a iniciar el proceso.

De acuerdo a CEPES¹, al año 2024, a nivel nacional, de un total de 3,803,864 predios rurales individuales, se han titulado 1,823,024, quedando aún por titular 1,980,840 predios. En cuanto a las comunidades campesinas, hay 6,270 reconocidas, de las que 5,151 tienen título de propiedad, restando 1,119 por titular. Por otro lado, de 2,268 comunidades nativas reconocidas, 1,547 están tituladas, quedando 721 comunidades pendientes de titulación.

El problema central radica en la persistente informalidad de la propiedad agraria y en la existencia de barreras administrativas y económicas que dificultan el acceso de la población rural a la titulación de sus predios. Pese a que está demostrado que la titulación tiene un impacto positivo al reducir conflictos y fortalecer el desarrollo rural aún se advierten brechas que requieren de una simplificación de procedimientos, fortalecimiento de capacidades institucionales, inversión en tecnología catastral y actualización del catastro rural, a fin de garantizar un proceso más eficiente, un futuro más equitativo para las familias y comunidades del campo.

Aterrizando, la problemática al presente Proyecto de Ley, se tiene que la ausencia de un marco legal permanente que exonere a los gobiernos regionales del pago de tasas administrativas y registrales en el ejercicio de su función agraria constituye un obstáculo significativo para el cierre de brechas de titulación rural. Los costos asociados a la inscripción de títulos limitan la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales, ralentizan los procedimientos y afectan directamente a los beneficiarios finales.

Esta situación genera impactos negativos en el desarrollo del sector agrario, pues la falta de títulos formales impide el acceso al crédito, a seguros agrarios y a programas de apoyo productivo, desalienta la inversión, facilita el tráfico de tierras y perpetúa condiciones de inseguridad jurídica.

Asimismo, los recursos públicos asignados a la formalización se ven parcialmente absorbidos por el pago de tasas, reduciendo su impacto territorial y social. Por ello, el presente Proyecto de Ley propone fortalecer las competencias de los gobiernos

¹ https://cepes.org.pe/2024/05/28/situacion-de-la-titulacion-de-tierras-a-nivel-nacional/?utm_source=chatgpt.com



regionales para el cierre de brechas en titulación de predios rurales, mediante la exoneración de tasas administrativas y registrales vinculadas al saneamiento físico legal y la formalización de la propiedad agraria, cuando estas acciones se realicen en el marco de acuerdos o convenios de cooperación interinstitucional, permitiendo optimizar el uso de los recursos públicos, acelerar los procesos de titulación y garantizar el acceso efectivo de los productores rurales a la propiedad formal y a la seguridad jurídica.

JUSTIFICACION LEGAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente sustentada en el marco constitucional y legal vigente, al armonizar las competencias de los gobiernos regionales con los principios de desarrollo agrario, seguridad jurídica y economía social de mercado.

En primer lugar, el artículo 58² de la Constitución Política del Perú consagra el modelo de economía social de mercado y establece que corresponde al Estado orientar el desarrollo del país, actuando principalmente en áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. En este marco, la formalización de la propiedad agraria constituye un instrumento esencial de política pública para dinamizar la economía rural, fortalecer la productividad agrícola y generar condiciones que permitan a los productores acceder al sistema financiero, a seguros agrarios y a programas de apoyo estatal.

Asimismo, los artículos 66³ y 88⁴ de la Constitución reconocen que los recursos naturales son patrimonio de la Nación y que el Estado promueve el desarrollo agrario, garantizando el derecho de propiedad sobre la tierra y fomentando su aprovechamiento sostenible. Estas disposiciones imponen al Estado el deber de generar mecanismos que otorguen seguridad jurídica a los agricultores y comunidades rurales, como condición básica para el uso eficiente del suelo, la protección del territorio y la consolidación del desarrollo rural.

² Constitución Política del Perú:

Artículo 58.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

³ Constitución Política del Perú:

Artículo 66.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

⁴ Constitución Política del Perú:

Artículo 88.- 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 venta.

En concordancia con el marco constitucional, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece en el literal n) del artículo 51^{o5} que corresponde a los gobiernos regionales ejercer la función específica en materia agraria, incluyendo el saneamiento físico legal y la formalización de la propiedad rural. Esta competencia descentralizada faculta a dichas entidades a implementar políticas y medidas orientadas al cierre de brechas en titulación, por lo que la exoneración de tasas administrativas propuesta se configura como una herramienta legítima para fortalecer el ejercicio de esta función y optimizar el uso de los recursos públicos.

De igual manera, la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, reconoce a los gobiernos regionales como entes responsables de conducir los procedimientos de formalización de la propiedad agraria, estableciendo etapas, plazos y mecanismos destinados a garantizar la inscripción registral de los predios rurales. La iniciativa legislativa complementa este régimen, al eliminar barreras económicas que actualmente ralentizan dichos procesos, contribuyendo a su mayor eficacia y cobertura territorial.

Por su parte, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, consagra principios como razonabilidad, eficacia, celeridad, simplicidad y predictibilidad, los cuales obligan a las entidades públicas a diseñar procedimientos que no impongan cargas innecesarias a los administrados y que permitan alcanzar los fines públicos con el menor costo social posible. En ese sentido, la exoneración de tasas administrativas y registrales se alinea con estos principios, al reducir obstáculos económicos que afectan principalmente a poblaciones rurales en situación de vulnerabilidad y al permitir que los procedimientos de formalización se desarrollen de manera más ágil y eficiente.

En consecuencia, la presente propuesta normativa se encuentra jurídicamente justificada, pues desarrolla mandatos constitucionales vinculados al desarrollo agrario y a la seguridad jurídica, fortalece las competencias legalmente asignadas a los gobiernos regionales y adecúa los procedimientos administrativos a los principios de buena administración pública, contribuyendo de manera directa al cierre de brechas en titulación rural y al desarrollo sostenible del sector agrario.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El proyecto de ley propone fortalecer las competencias de los gobiernos regionales para acelerar el cierre de brechas en titulación rural, autorizándolos a exonerar el pago de tasas administrativas vinculadas a los procedimientos de formalización de

⁵ Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 51.- Funciones en materia agraria

n) Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.

la propiedad agraria, incluida la inscripción registral, cuando dichas acciones se desarrollen en el marco de convenios o acuerdos interinstitucionales.

La iniciativa busca dotar de un respaldo legal expreso y permanente a esta medida, permitiendo reducir costos, optimizar recursos públicos y dinamizar los procesos de saneamiento físico legal, garantizando mayor cobertura y oportunidad en la entrega de títulos de propiedad rural.

Asimismo, se establece la obligación de adecuación normativa interna por parte de los Gobiernos Regionales, asegurando una implementación ordenada y uniforme.

1.5. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley N° 31145, Ley de Saneamiento Físico Legal y Formalización de Predios Rurales
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

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

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma constitucional, no contraviene ninguna disposición legal del ordenamiento jurídico peruano. Por el contrario, con la vigencia de la presente iniciativa legislativa, los Gobiernos Regionales quedarán legalmente habilitados para exonerar tasas administrativas vinculadas a la formalización agraria, debiendo adecuar sus procedimientos internos en un plazo máximo de noventa días hábiles. La medida tendrá efectos directos en la aceleración de los procesos de titulación rural y en la consolidación de la seguridad jurídica de la propiedad agraria.

Asimismo, se fortalecerá el marco institucional de cooperación intergubernamental para el cierre de brechas en titulación.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta legislativa, no irroga gastos adicionales en el presupuesto del sector público, ajustándose a lo dispuesto en literal a) del inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, de igual manera su aplicación se plantea en el marco de lo establecido, que se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los sectores involucrados para el cumplimiento de sus funciones, en el marco de sus competencias y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Los beneficios del Proyecto de Ley serán los siguientes:



ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS	
	BENEFICIO	COSTO
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> La ley permitirá un uso más eficiente del gasto público, al eliminar barreras económicas que actualmente ralentizan los procesos de formalización. Asimismo, fortalecerá la descentralización efectiva, reducirá la carga administrativa y contribuirá al ordenamiento territorial, mitigando conflictos por la tierra y el tráfico ilegal de predios. 	Aprobación de la Ley
SOCIEDAD	<ul style="list-style-type: none"> La medida favorecerá a miles de familias rurales al facilitar su acceso a la propiedad formal, fortaleciendo la seguridad jurídica, promoviendo la inclusión económica y reduciendo brechas sociales y territoriales. Ello incidirá positivamente en el desarrollo local, la seguridad alimentaria y la cohesión social. 	Ninguno
PROPIETARIOS RURALES	<ul style="list-style-type: none"> La titulación oportuna permitirá a los agricultores acceder al crédito, seguros, programas productivos e inversiones, generando mejores condiciones para el crecimiento de sus actividades económicas y la mejora de su calidad de vida. 	Ninguno

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO: I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

- Política de Estado 8. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ, respecto al siguiente tema:



- 27. REGULACIÓN REFERIDA A LA DESCENTRALIZACIÓN Y FUNCIONES EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO
- 28. FINANCIAMIENTO, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

OBJETIVO: III.COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS

- **Política de Estado 18. BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, respecto al siguiente tema:**
 - 72. MEDIDAS PARA PROMOVER LA PRODUCTIVIDAD, LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO
- **Política de Estado 21. DESARROLLO EN INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA, respecto al siguiente tema:**
 - 84. MEDIDAS PARA PROMOVER LA TITULACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PROPIEDAD Y LA VIVIENDA.
- **Política de Estado 23. POLÍTICA DE DESARROLLO AGRARIO Y RURAL, respecto al siguiente tema:**
 - 91. IMPULSO, MODERNIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA AGRICULTURA Y ACUICULTURA.