



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

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

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor Presidente:

Han sido remitidas para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado las siguientes iniciativas legislativas:

1. **Proyecto de Ley 10893/2024-CR** “Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de establecer requisitos y condiciones para la regularización de derechos posesorios” de autoría de la Congresista Nieves Esmeralda Limachi Quispe de la bancada Juntos por el Perú - Voces del Pueblo, que propone modificar el artículo 6 de la Ley 31145, ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales.
2. **Proyecto de Ley 2276/2021-CR** “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” de autoría de la Congresista Nieves Esmeralda Limachi del Grupo Parlamentario Perú Democrático que propone facilitar el saneamiento físico legal y la formalización de predios rurales de propiedad del estado en el marco del desarrollo e integración fronteriza.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la décimo segunda sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 12 de mayo de 2026, con 18 votos a favor de los congresistas:

ZEGARRA SABOYA, Ana Zadith; OBANDO MORGAN, Auristela Ana; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; BELLIDO UGARTE, Guido; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; CHIRINOS VENEGAS, Patricia Rosa; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; JULÓN IRIGOÍN, Elva Edhit; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; MITA ALANOCA, Isaac; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; PALACIOS HUAMÁN, Margot; ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos Javier.

Y el voto a favor del congresista accesitario AGUINAGA RECUENCO, Alejandro Aurelio en reemplazo del congresista; SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

Votó en contra la congresista TAIPE CORONADO, María Elizabeth.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- 1.1 El Proyecto de Ley 10893/2024-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario 23 de abril de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el 24 de abril de 2025, como segunda comisión y a la Comisión Agraria como primera comisión.
- 1.2 El Proyecto de Ley 02276/2021-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario 03 de junio de 2023, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el 07 de junio de 2025, como única comisión.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de Ley presentados en períodos anteriores

Cabe precisar que en los períodos anteriores se han dictaminado diversos proyectos de Ley que modifican la Ley 31145 “Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales” los mismos que pasaremos a detallar conforme al período legislativo que corresponde

2.1.1 Período parlamentario 2021-2026

En el período parlamentario se ha podido verificar la existencia de modificaciones a la Ley 31145 “Ley de saneamiento físico – legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales”.

- 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, 7129/2023CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR, Y 7796/2023-CR), que dio origen a la Ley 32371 “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” publicada el 07 de junio de 2025.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

- Dictamen de insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de Ley "Ley que Fortalece el Rol de los Gobiernos Locales en los Procesos de Formalización de la Propiedad Informal" (Proyectos de ley 2554/2022-CR, 5493/2022-CR, 5895/2023-CR, 5847/2023-CR y 6063/2023-CR) y que se encuentra en el Pleno.
- Dictamen por mayoría recaído los proyectos de ley 02421/2021- CR, 03785/2022-CR, 0395472022-CR, 05861/2023-CR, 07149/2023-CR y 08924/2024-CR que, con texto sustitutorio, proponen la "Ley que promueve la transformación productiva, competitiva y sostenible del sector agrario con protección social hacia la agricultura moderna" que dio origen a la Ley 32434 "Ley que promueve la transformación productiva, competitiva y sostenible del sector agrario con protección social hacia la agricultura moderna" publicada el 10 de setiembre de 2025.
- Dictamen recaído en los proyectos de ley 2514/2021-CR Y 4774/2022-CR que, con texto sustitutorio, propone la "ley que modifica la ley 31145, ley de saneamiento físico legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales" la misma que dio origen a la Ley 31848 "Ley que modifica la Ley 31145, Ley de Saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales" que fuera publicada el 27 de julio de 2023.

2.1.2 Período parlamentario 2016-2021

De la revisión se ha podido determinar que se acumularon 4 (cuatro) Proyectos dando origen al dictamen que se detalla a continuación:

- Dictamen que acumula los Proyectos de Ley 05808/2020-CR, 03911, 04480, 06473 – CR "Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales". El mismo que da origen a la Ley 31145 "Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales" publicada del 27 de marzo de 2021.

2.2. Opiniones e informaciones solicitadas

Respecto de la viabilidad de las iniciativas legislativas materia del presente pre Dictamen se solicitó opinión a diferentes instituciones las mismas que pasamos a detallar:

Proyecto de Ley 10893/2024-CR

- **Superintendencia Nacional de Bienes Estatales a la que se le solicitó**, con Oficio N°1773-2024-2025/CDRGLMGE-CR del 23 de mayo de 2025.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

- **Ministerio de Desarrollo Agrario a la que se le solicitó**, con Oficio N°1772-2024-2025/CDRGLMGE-CR del 23 de mayo de 2025.
- **Presidencia del Consejo de Ministros a la que se le solicitó**, con Oficio N°1771-2024-2025/CDRGLMGE-CR del 23 de mayo de 2025.

Proyecto de Ley 2276/2021-CR

- **Ministerio de Agricultura y Riego a la que se le solicitó**, con Oficio N°2001 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR del 20 de junio de 2022.
- **Presidencia del Consejo de Ministros a la que se le solicitó**, con Oficio N°2002 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR del 20 de junio de 2022.
- **Ministerio de Relaciones Exteriores a la que se le solicitó**, con Oficio N°2003 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR del 20 de junio de 2022.

2.3. Opiniones recibidas

Respecto de la viabilidad de las iniciativas legislativas materia del presente pre Dictamen se recibieron las siguientes opiniones:

2.3.1. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

- a. **Proyecto de Ley 10893/2024-CR**, la Secretaría General de la PCM remitió el Informe N°D000916-2025-PCM-OGAJ, señalando que, al modificar la Ley 31145 Ley de Saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, corresponde al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) emitir la opinión técnica de fondo en el marco de sus competencias.

En ese sentido, la PCM se limitó a remitir la consulta a dicho sector, precisando que será el MIDAGRI el encargado de emitir la opinión definitiva, dado que la propuesta legislativa incide directamente en los procedimientos de formalización de predios rurales bajo competencia de los gobiernos regionales, pero enmarcados en lineamientos nacionales.

Asimismo, la PCM resaltó la importancia de que la norma incluya requisitos claros y causales de reversión, a fin de evitar la desviación de los predios a usos distintos al agropecuario, en concordancia con los objetivos de la Ley 31145 Ley de Saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

- b. **Proyecto de Ley 2276/2021-CR**, la Secretaría de Descentralización con el Informe N°D000272-2022-PCM-SD advirtió la necesidad de fortalecer la justificación de la propuesta, en especial la declaración de interés nacional, y de precisar la participación de los gobiernos regionales y locales para evitar superposición de funciones; subraya que toda propuesta normativa debe incluir un análisis de costos y beneficios, así como una justificación clara de su necesidad y viabilidad.

Si bien reconoció la pertinencia de promover la integración fronteriza y consolidar “fronteras vivas”, la PCM advirtió la necesidad de fortalecer la justificación y fundamentación de la iniciativa. En particular, señaló que debe precisarse el rol de los distintos niveles de gobierno en la implementación del régimen propuesto, evitando superposición de competencias y considerando las limitaciones presupuestales e institucionales de los gobiernos regionales y locales, agravadas por los efectos de la pandemia.

Así mismo, la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, mediante el Informe N°D001716-2022-PCM-OGAJ, reiteró estas observaciones e hizo énfasis en que la exposición de motivos carece de un análisis suficiente de impacto, en contravención de la Ley 26889 Ley Marco de Producción y Sistematización Legislativa y del Manual de Técnica Legislativa del Congreso.

Finalmente, la PCM precisó que la viabilidad del PL 2276 requiere la opinión de los sectores competentes: MIDAGRI (por su rectoría en tierras agrarias y formalización rural) y Ministerio de Relaciones Exteriores (por tratarse de distritos fronterizos).

En consecuencia, la PCM considera que los proyectos son viables en la medida en que se recojan estas observaciones, se cuente con la opinión sectorial del MIDAGRI y se asegure la coherencia con las políticas públicas de formalización rural y desarrollo fronterizo.

2.3.2. Ministerio de Relaciones Exteriores (RR.EE)

Mediante Oficio N°3-0-A/228, de fecha 22 de agosto de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores se pronunció sobre el Proyecto de Ley 2276/2021-CR. En su opinión, señaló que el objeto y alcances de la propuesta normativa —facilitar el saneamiento físico-legal y la formalización de predios rurales en zonas de frontera— no corresponden a sus competencias directas, sino al ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), como ente rector en la gestión de tierras de uso agrícola y eriazas con aptitud agropecuaria, conforme a lo dispuesto por la Ley 31075 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

No obstante, la Cancillería destacó la importancia de que toda regulación vinculada a predios ubicados en distritos fronterizos se formule con observancia de los compromisos internacionales del Estado peruano, en particular aquellos derivados de los tratados de límites, integración y cooperación transfronteriza. En ese marco, efectuó recomendaciones en materia de técnica legislativa y coherencia normativa, a fin de evitar posibles contradicciones con el derecho internacional público y con la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.

De esta manera, aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores derivó la competencia sustantiva al MIDAGRI, resaltó la necesidad de que las medidas propuestas se enmarquen en la política de integración fronteriza, evitando cualquier disposición que pudiera contravenir los compromisos asumidos por el Perú.

2.3.3. Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN)

La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), en el marco de la consulta efectuada respecto al Proyecto de Ley 10893/2024-CR, se pronunció señalando que su participación en materia de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales de propiedad del Estado es limitada. En efecto, la SBN tiene la función de administrar y supervisar el Sistema Nacional de Bienes Estatales, regulando el uso y disposición de los bienes estatales en general; sin embargo, la formalización de predios rurales con fines agropecuarios corresponde de manera exclusiva al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y a los gobiernos regionales, conforme a lo previsto en la Ley 31145 Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales.

En su opinión, la SBN reiteró que el ente rector para la regularización de derechos posesorios sobre tierras de uso agrario es el MIDAGRI, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 31075 y por el proceso de descentralización de funciones a los gobiernos regionales. Señaló que su rol se concentra en los predios urbanos y en la administración del catastro de bienes estatales de uso distinto al agrario.

La SBN advirtió la importancia de que las propuestas legislativas, como el PL 10893/2024-CR y el PL 2276/2021-CR, precisen claramente el ámbito de aplicación, para evitar superposición de competencias entre el SBN y el régimen de formalización agraria.

Indicó que el régimen especial de titulación rural no debe generar contradicciones con la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, ni con los lineamientos emitidos por la propia SBN en materia de predios estatales.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

La SBN resaltó la necesidad de garantizar que los procesos de titulación rural cumplan con condiciones de uso agropecuario sostenibles, a fin de evitar que las tierras adjudicadas con fines productivos se desvíen hacia procesos de urbanización informal o de expansión urbana, lo cual constituye una problemática ya detectada en distintos gobiernos regionales.

En esa línea, enfatizó que el control del cumplimiento de las condiciones de adjudicación y la causal de reversión al Estado resultan esenciales para la seguridad jurídica del régimen.

En conclusión, la SBN considera que la propuesta normativa debe dejar establecido que la rectoría en la materia corresponde al MIDAGRI, y que las modificaciones a la Ley 31145 deben asegurar plena coherencia con el marco normativo del SBN. Por ello, la SBN derivó la competencia técnica al MIDAGRI, limitando su intervención a aspectos de coordinación interinstitucional en lo que respecta al inventario y administración de los bienes estatales.

2.3.4. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

Mediante Oficio N°1452-2022-MIDAGRI, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego emitió opinión respecto al Proyecto de Ley 2276/2021-CR, que propone facilitar el saneamiento físico-legal y la formalización de predios rurales de propiedad del Estado en el marco del desarrollo e integración fronteriza.

En su pronunciamiento, el MIDAGRI señaló que:

1. **Competencia sectorial:** El proyecto aborda materias que se encuentran bajo la rectoría del ministerio, particularmente en lo relativo a tierras de uso agrario y eriazas con aptitud agrícola.
2. **Temporalidad y excepcionalidad:** El ministerio recordó que la Ley 31145 fue concebida como un régimen especial y temporal para la formalización de predios rurales, por lo que cualquier ampliación de plazos o flexibilización de requisitos debe ser cuidadosamente sustentada a fin de no desnaturalizar dicho régimen.
3. **Riesgo de invasiones:** El MIDAGRI advirtió que la sucesiva ampliación de plazos de formalización podría incentivar nuevas invasiones y ocupaciones ilegales de tierras estatales, debilitando la seguridad jurídica del régimen y generando sobrecarga en los gobiernos regionales.
4. **Condiciones de sostenibilidad:** Reiteró la necesidad de que los predios formalizados mantengan una destinación agropecuaria efectiva y verificable, con mecanismos de reversión en caso de

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

incumplimiento, a fin de evitar el cambio de uso hacia fines distintos, como la expansión urbana.

En conclusión, el MIDAGRI respecto del Proyecto de Ley 2276/2021-CR consideró que, si bien el objetivo de fortalecer el desarrollo e integración de las zonas de frontera es legítimo, resulta indispensable que cualquier modificación a la Ley 31145 establezca **condiciones claras, temporales y sostenibles** para la formalización de predios, evitando que el régimen excepcional sea utilizado para propósitos distintos a la agricultura y a la seguridad alimentaria nacional.

Siendo el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) es el ente rector en materia de tierras agrícolas, eriazas con aptitud agropecuaria y en los procesos de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales, conforme a la Ley 31075 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. En consecuencia, su opinión resulta determinante para evaluar la viabilidad de los Proyectos de Ley 10893/2024-CR y 2276/2021-CR.

En diversos pronunciamientos emitidos en procesos legislativos anteriores, el MIDAGRI ha señalado lo siguiente:

a. Sobre la ampliación de plazos y el riesgo de invasiones:

Ha advertido que las sucesivas ampliaciones de plazos para la regularización de predios —como las previstas en la Ley 31848 y propuestas en el PL 2276— pueden generar incentivos perversos que fomenten nuevas ocupaciones informales o invasiones de tierras estatales, desnaturalizando la finalidad del régimen especial creado por la Ley 31145 Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales.

En tal sentido, ha recomendado que cualquier modificación incorpore criterios de temporalidad clara y estricta, así como requisitos objetivos que permitan diferenciar a los beneficiarios genuinos (pequeños productores agrarios, agricultores familiares) de los ocupantes informales con fines especulativos.

b. Sobre la necesidad de requisitos y condiciones de uso agropecuario:

El MIDAGRI ha insistido en que todo proceso de formalización debe garantizar que el destino del predio a fines agropecuarios, estableciendo condiciones mínimas tales como:

- Uso exclusivo para la agricultura o ganadería por un período no menor de veinte (20) años.
- Mantenimiento o mejora de los sistemas de riego.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

- Restricción a la transferencia del predio durante un período prudencial, de al menos diez (10) años.

Asimismo, ha recalcado la importancia de que el incumplimiento de estas condiciones esté sujeto a la reversión inmediata del predio al dominio del Estado, a fin de asegurar la sostenibilidad de la política de formalización.

Sobre la brecha de titulación rural:

De acuerdo con datos del IV Censo Nacional Agropecuario, existen más de 1,9 millones de predios rurales pendientes de formalización en el país, lo que constituye una brecha estructural que limita el acceso al crédito, a la asistencia técnica y a los mercados formales de los pequeños productores agrarios.

El MIDAGRI ha destacado que la formalización es una herramienta clave para el fortalecimiento de la agricultura familiar, que representa más del 97% de las unidades productivas agrarias en el Perú, pero que debe implementarse con reglas claras y sostenibles en el tiempo.

Sobre el régimen especial para zonas de frontera (PL 2276):

El sector considera que las medidas aplicables en distritos fronterizos deben estar alineadas con la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, y con los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

Recalcó la necesidad de que cualquier flexibilización en favor de las zonas de frontera cuente con suficiente sustento técnico y jurídico, a fin de no desnaturalizar la Ley 31145 ni generar desigualdades normativas que puedan ser cuestionadas por otros grupos de productores.

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego reconoce la importancia de avanzar en el cierre de la brecha de formalización de predios rurales y respalda la necesidad de dotar de seguridad jurídica a los agricultores. Sin embargo, advierte que ello debe hacerse con criterios de temporalidad clara, condiciones estrictas de uso agropecuario, y mecanismos de reversión, para evitar la especulación de tierras y garantizar que los beneficiarios reales sean los agricultores familiares y pequeños productores.

2.3.5. Dictamen de insistencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado recaído en los Proyectos de Ley 3615/2022-CR,

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

7129/2023-CR, 7243/2023-CR, 7407/2023-CR, 7632/2023-CR y 7796/2023-CR

El 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), hace un análisis de las observaciones vertidas las mismas que plasmamos en el presente pre dictamen a fin de que sean acogidas luego de realizar un análisis completo y se pueda proponer un texto sustitutorio que responda a la necesidad de la solución del problema público enmarcada dentro de las normas vigentes y teniendo en cuenta las advertencias del órgano rector.

Pasamos a detallar las observaciones planteadas por el Ejecutivo y recogidas en el dictamen en análisis:

1. Ampliación sucesiva de plazos de posesión

- El Ejecutivo advirtió que ampliar reiteradamente los plazos para regularizar la posesión podría fomentar nuevas invasiones y debilitar los mecanismos de control sobre los predios estatales.
- También señaló que ello podría entrar en tensión con normas como 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, la Ley 30230 Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y la Ley 29151 Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales, que establecen disposiciones más estrictas sobre el dominio de los bienes estatales.

2. Falta de parámetros claros para beneficiarios

- Se observó que la norma favorecía a ocupantes sin diferenciar perfiles (pequeños, medianos o grandes agricultores), ni justificaba por qué recibirían predios a valor arancelario y no comercial.
- El Ejecutivo sugirió precisar criterios para definir beneficiarios, evitando que el régimen beneficie a actores especulativos o ajenos a la agricultura familiar.

3. Carácter temporal del régimen

- El Ejecutivo recordó que el régimen especial de formalización siempre fue temporal y excepcional, y que debía mantenerse así para no desnaturalizar su finalidad original de apoyar a pequeños

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

agricultores con posesión pacífica y destinada a actividades agropecuarias.

4. Desviación del uso de predios

- Se señaló que una parte de los predios formalizados ha terminado siendo destinada a expansión urbana, perdiéndose el fin agrícola.
- En ese sentido, se insistió en la necesidad de reforzar las condiciones de uso agropecuario y prever la reversión al Estado en caso de incumplimiento.

5. Rol de los procuradores en procesos judiciales

- Sobre la Séptima Disposición Complementaria Final de la autógrafa, que facultaba a los gobiernos regionales a desistirse de procesos judiciales en trámite, el Ejecutivo observó que ello contraviene el artículo 47 de la Constitución, pues la defensa del Estado corresponde a los procuradores públicos bajo la Procuraduría General del Estado.
- El dictamen se allanó a esta observación, precisando que la autorización corresponde al titular de la entidad y la ejecución al procurado

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

Los Proyectos de Ley 10893/2024-CR y 2276/2021-CR, aun cuando presentan enfoques distintos, inciden de manera directa en la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, y persiguen un objetivo común: reducir la brecha de informalidad en la tenencia de la tierra rural y garantizar la seguridad jurídica de los agricultores.

El Proyecto de Ley 10893/2024-CR plantea el establecimiento de requisitos y condiciones uniformes para la regularización de derechos posesorios, aplicables a nivel nacional. Estos requisitos —como la posesión mínima, la extensión máxima de tierras, la destinación obligatoria al uso agropecuario, la prohibición de transferir durante un período determinado y la reversión al Estado en caso de incumplimiento— buscan asegurar la sostenibilidad del proceso de formalización y evitar su desnaturalización.

Por su parte, el Proyecto de Ley 2276/2021-CR propone la creación de un régimen temporal extraordinario focalizado en los distritos fronterizos colindantes con países vecinos, con el fin de consolidar “fronteras vivas” y fomentar polos de desarrollo rural en estas zonas estratégicas. Esta iniciativa complementa la regulación general al atender una realidad diferenciada: la necesidad de impulsar la integración fronteriza y reforzar la presencia del Estado en territorios donde la seguridad alimentaria y la ocupación territorial tienen un impacto directo en la política exterior y en la defensa nacional.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

En consecuencia, la Comisión considera procedente acumular ambos proyectos, por las siguientes razones:

- **Conexidad normativa y material:** Ambos modifican y complementan la Ley 31145, regulando el mismo régimen jurídico de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales.
- **Enfoques complementarios:** El Proyecto de Ley 10893 regula de manera general y uniforme los requisitos de formalización; el Proyecto de Ley 2276 incorpora un régimen excepcional para zonas de frontera, sin contradecir los principios generales de la ley.
- **Eficiencia legislativa:** La acumulación evita la dispersión normativa y asegura la emisión de un texto sustitutorio integral, que articula las medidas generales con las especiales, garantizando coherencia y seguridad jurídica.
- **Atención de realidades diferenciadas:** Se fortalece la política nacional de titulación y seguridad jurídica de predios rurales, al tiempo que se responde a la singularidad de las zonas de frontera, donde la formalización de tierras cumple también una función de interés estratégico para el Estado.

En suma, la acumulación de los Proyectos de Ley 10893/2024-CR y 2276/2021-CR permite a la Comisión presentar un dictamen integral, coherente y complementario, que robustece la Ley 31145 tanto en su aplicación general como en su alcance específico en zonas de frontera.

3.1. Proyecto de Ley 10893/2024-CR

El Proyecto de Ley 10893/2024-CR tiene como propósito modificar el artículo 6 de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, con el objeto de establecer requisitos y condiciones específicas para la regularización de derechos posesorios sobre predios rústicos y tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado.

El proyecto incorpora reglas claras orientadas a garantizar que los beneficiarios sean efectivamente pequeños y medianos agricultores, asegurando la destinación de las tierras a fines agropecuarios. En particular:

- **Límites de extensión y tiempo de posesión:** Se permite la regularización solo para terrenos de hasta 15 hectáreas, siempre que los poseedores acrediten una posesión pública, pacífica y continua no menor de cinco (5) años, destinada de manera íntegra a la actividad agropecuaria.
- **Restricciones de beneficiarios:** Los solicitantes no deben contar con otro título de propiedad emitido bajo el régimen especial de la Ley 31145 Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

- Condiciones obligatorias en el título de adjudicación:
 - a) Destinar el predio a uso agropecuario por un plazo no menor de veinte (20) años.
 - b) Mantener o mejorar los sistemas de riego que garanticen la productividad del terreno.
 - c) No transferir el derecho de propiedad a terceros durante los primeros diez (10) años posteriores a la adjudicación.
- Reglamentación: Se encarga al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), adecuar el Reglamento de la Ley 31145 en un plazo de noventa (90) días.

Con esta propuesta, se busca reforzar la naturaleza agraria y de seguridad alimentaria del régimen, garantizando que los predios formalizados cumplan un rol productivo y sostenible. A continuación, presentamos un cuadro comparativo entre la norma actual y las modificaciones e inclusiones propuestas por el Proyecto de Ley 10893/2024-CR

Cuadro 01

Ley 31145 Ley de Saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales	Proyecto de Ley 10893/2024-CR Ley que modifica la Ley 31145 Ley de Saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales
[...] 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 la posesión se hubiera iniciado hasta el 31 de diciembre de 2020. 6.2. En el caso de poseedores de tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado, destinadas íntegramente a la actividad agropecuaria, siempre que la posesión se hubiera iniciado hasta el 31 de	[...] 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 la posesión se hubiera iniciado hasta el 31 de diciembre de 2020. 6.2. En el caso de poseedores de tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado, destinadas íntegramente a la actividad agropecuaria, siempre que la posesión se hubiera iniciado hasta el 31 de diciembre de

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

diciembre de 2020, podrán regularizar su situación jurídica mediante el procedimiento de adjudicación directa, previo pago de la tercera parte del valor arancelario del terreno, si el adjudicatario es un pequeño productor agrario o una forma asociativa inscritos en el Padrón correspondiente o una cooperativa inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas Agrarias, o el valor arancelario, en caso el adjudicatario fuese una Empresa Agraria. 6.3 El título o instrumento y el contrato que expidan los gobiernos regionales, contiene la condición del cumplimiento del compromiso de la continuidad de las actividades agropecuarias que garantice su sostenibilidad. En caso de comprobarse el incumplimiento de la condición contractual, se procederá a la reversión al dominio del Estado del predio adjudicado. Se exceptúa de la presente disposición los predios formalizados que se encuentren comprendidos en áreas o zonas urbanas o de expansión urbana. 6.4 El reglamento de la presente ley establece los procedimientos y lineamientos para proceder a la adjudicación de los predios rústicos del Estado destinados a la actividad agropecuaria y de las tierras eriazas habilitadas.	2020, podrán regularizar su situación jurídica mediante el procedimiento de adjudicación directa, previo pago de la tercera parte del valor arancelario del terreno, si el adjudicatario es un pequeño productor agrario o una forma asociativa inscritos en el Padrón correspondiente o una cooperativa inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas Agrarias, o el valor arancelario, en caso el adjudicatario fuese una Empresa Agraria. 6.3 La regularización de la situación jurídica de las posesiones de predios a los que hace referencia los párrafos 6.1 y 6.2 solo procede para terrenos cuya extensión no sea mayor de 15 ha, siempre que los poseedores cumplan con los siguientes requisitos: a. Tener posesión del predio por no menos de 5 años, y haber realizado durante este tiempo, de forma íntegra en el predio, alguna actividad agropecuaria. b. No contar con otro título de propiedad emitido bajo el régimen especial de saneamiento y formalización que establece la presente ley. 6.4 El título o instrumento de formalización, la resolución y el contrato que expidan los gobiernos regionales a fin de regularizar la situación jurídica de los predios, de conformidad con el presente artículo, contiene, como mínimo, las siguientes condiciones: a. Destinar los predios adjudicados al uso agropecuario, durante un plazo no menor de veinte (20) años, computados a partir de la fecha de otorgamiento del título de propiedad, instrumento de formalización o contrato de adjudicación respectivo. b. Mantener o mejorar los sistemas de riego que garanticen la actividad agropecuaria. c. No transferir el derecho sobre el predio a un tercero por el plazo de diez (10) años. El reglamento puede establecer condiciones adicionales para el
--	--

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

	<i>cumplimiento del compromiso de la continuidad de las actividades agropecuarias que garantice su sostenibilidad. En caso de comprobarse el incumplimiento de alguna de las condiciones señaladas en el presente numeral, se procederá a la reversión al dominio del Estado del predio objeto de regularización.</i> <i>6.5 El reglamento de la presente ley establece los procedimientos y lineamientos para proceder a la adjudicación de los predios rústicos del Estado destinados a la actividad agropecuaria y de las tierras eriazas habilitadas.</i> DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL <i>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 014-2022MIDAGRI, a las modificaciones dispuestas en la presente ley, dentro del plazo de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.</i>
--	---

3.2. Proyecto de Ley 02276/2021-CR

El Proyecto de Ley 2276/2021-CR plantea facilitar y simplificar el saneamiento físico-legal y la formalización de predios rurales en zonas de frontera, bajo un régimen temporal extraordinario, en el marco del desarrollo e integración fronteriza y de la política de consolidación de “fronteras vivas”.

Los principales aspectos del proyecto son los siguientes:

- **Ámbito de aplicación:** Se circunscribe exclusivamente a los distritos fronterizos colindantes con países vecinos, atendiendo a las particularidades de su desarrollo socioeconómico y su importancia estratégica para la seguridad nacional y la integración transfronteriza.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

- Declaración de interés nacional: Declara de interés nacional y necesidad pública la promoción de la inversión pública y privada en tierras eriazas con aptitud agrícola en zonas de frontera, a fin de ampliar por única vez y de manera excepcional la frontera agrícola.
- Régimen temporal extraordinario:
 - Se crea un régimen especial de saneamiento físico-legal y formalización con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026.
 - Pueden acogerse los poseedores de predios rústicos o tierras eriazas con vocación agropecuaria cuya posesión se haya iniciado con anterioridad al 31 de diciembre de 2015, siempre que esta sea pública, pacífica y continua.
- Disponibilidad hídrica: Los predios con plantaciones de más de cinco (5) años podrán acceder a una ampliación de la explotación de recursos hídricos, previa presentación de un Plan de Aprovechamiento aprobado por la autoridad competente.
- Reglamentación: Se dispone que el MIDAGRI reglamente e implemente la ley en un plazo de noventa (90) días.

Este proyecto busca fortalecer la seguridad alimentaria y el arraigo poblacional en las zonas de frontera, consolidando polos de desarrollo que refuercen la presencia del Estado en áreas estratégicas, a continuación

IV. MARCO NORMATIVO

La acumulación de los Proyectos de Ley 10893/2024-CR y 2276/2021-CR exige tener en cuenta el marco normativo que regula tanto la formalización de predios rurales de propiedad del Estado, como el desarrollo e integración de las zonas de frontera, en atención a los objetivos de cada propuesta:

a) Constitución Política del Perú

La misma que en sus artículos 44, 70, 88 y 108 referencia los derechos que son materia de las iniciativas legislativas en estudio:

Artículo 44: Fija como deber del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y la seguridad nacional, lo que incluye la consolidación de las zonas de frontera.

Artículo 70: Reconoce el derecho de propiedad, con su función social.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

Artículo 88: Establece que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario.

Artículo 108: Regula la observación de leyes y la formación de la norma.

- b) Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
Define las competencias de los ministerios y, en particular, la rectoría del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) en la gestión de tierras de uso agrario y eriazas con aptitud agrícola.
- c) Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Reconoce a los gobiernos regionales la competencia para conducir procesos de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales transferidos por el MIDAGRI.
- d) Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Establece las competencias municipales en materia de ordenamiento territorial y gestión del desarrollo urbano y rural, vinculadas a la administración de predios en su jurisdicción.
- e) Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE)
Dispone que los actos de disposición de dominio de bienes estatales deben respetar los principios de seguridad jurídica, eficiencia y transparencia, y son supervisados por la SBN, salvo en los regímenes especiales como la Ley 31145.
- f) Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales
Constituye la norma base sobre la cual inciden ambos proyectos de ley. Establece el régimen especial de adjudicación directa de predios rústicos y eriazas con fines agropecuarios, bajo condiciones de posesión continua, pacífica y pública.
- g) Ley 31848 Ley que modifica la Ley 31145 Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales
Modificó la Ley 31145 ampliando los plazos de posesión hasta el 31 de diciembre de 2015, lo que constituye el antecedente inmediato de las propuestas legislativas.
- h) Decreto Supremo 014-2022-MIDAGRI
Reglamento de la Ley 31145, que fija los requisitos, procedimientos y condiciones de adjudicación, así como las causales de reversión al Estado en caso de incumplimiento.
- i) Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza
Regula la promoción de la inversión, la seguridad y la integración en los distritos fronterizos. Es el sustento jurídico principal del Proyecto de Ley

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

2276, al enmarcar el régimen temporal extraordinario de formalización en dichas zonas.

j) **Tratados y compromisos internacionales**

El Perú ha suscrito acuerdos de límites y cooperación fronteriza con los países vecinos, los cuales deben ser observados en la aplicación de cualquier régimen de adjudicación de tierras en zonas de frontera, conforme lo señaló el Ministerio de Relaciones Exteriores.

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta al cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se ha revisado la propuesta legislativa y se puede afirmar que esta reseña una exposición de motivos que describe el problema que busca resolver, y señala sus objetivos.

Cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente.

Las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y las entidades consultadas sobre la necesidad de fortalecer la justificación y el análisis de impacto están siendo incorporadas en el presente dictamen acumulado, con lo cual se asegura que la iniciativa legislativa se encuentra debidamente sustentada y sea procedente su debate y votación.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

4.1. Identificación del Problema

En el Perú, La informalidad en la tenencia de predios rurales constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo agrario en el Perú. De acuerdo con el IV Censo Nacional Agropecuario (INEI, 2012), existen 2 millones 260 mil 973 (2'260,973) productores agrarios, de los cuales 2 millones 213 mil 506 (2'213,506) cuentan con tierras, sumando una superficie de 38,7 millones de hectáreas. Sin embargo, 1 millón 959 mil 556 predios rurales permanecen sin título de propiedad, lo que representa más del 50% del total de unidades agropecuarias registradas^{1 2}. De este último total, el 15,8% se ubica en la costa, el 63,6% en la sierra y el 20.6% en la selva y del total de productores agrarios con tierra (2 213 506), el

¹ Informe 0019-2025-MIDAGRI-DVPSDA/DIGESPACR-CRRG

² https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1057/libro.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

97% son productores agrarios de la agricultura familiar, y el 3% representan a los agricultores empresariales, caracterizados por el uso de fuerza laboral permanente y no familiar³. Esta situación se traduce en:

- Inseguridad jurídica sobre la tierra: Los agricultores no cuentan con un documento que acredite su derecho de propiedad, lo que limita la continuidad en el uso del predio y facilita conflictos por superposición de derechos.
- Restricciones para el acceso al crédito y a programas públicos: La falta de título impide que los pequeños productores puedan usar su predio como garantía para préstamos o acceder a programas de asistencia técnica, inversión productiva o incentivos estatales.
- Brecha de productividad agrícola: Al no contar con seguridad jurídica ni acceso a financiamiento, los agricultores se ven impedidos de invertir en mejoras tecnológicas, infraestructura de riego o diversificación productiva, afectando la competitividad del sector y perpetuando las brechas de productividad.
- Conflictos sociales y expansión urbana informal: La indefinición de la propiedad fomenta disputas entre comunidades, invasiones y el desvío de predios destinados a la agricultura hacia procesos de urbanización irregular, debilitando los objetivos de la seguridad alimentaria.

A este problema estructural se suma la limitada capacidad institucional y presupuestaria de los gobiernos regionales —encargados del saneamiento físico-legal y formalización desde la Ley 31145— para ejecutar procesos masivos de titulación rural. La falta de recursos financieros, técnicos y humanos en las regiones ha ralentizado el cierre de la brecha, manteniendo la precariedad en la tenencia de la tierra.

En el caso de los distritos de frontera, la situación presenta una complejidad adicional y se torna aún más grave. Estas zonas se caracterizan por:

- Altos índices de pobreza y vulnerabilidad social, con comunidades rurales y nativas que carecen de títulos de propiedad.

³ 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 RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

- Relevancia geopolítica y estratégica, pues la falta de presencia estatal en territorios fronterizos puede debilitar la integración y el desarrollo económico, afectando la seguridad nacional.
- Carencias en infraestructura y servicios básicos, que dificultan la consolidación de polos de desarrollo productivo.

En este contexto, se identifican dos dimensiones del problema público que justifican la acumulación de los proyectos de ley:

Carencia de un régimen uniforme y sostenible de formalización rural (abordado por el Proyecto de Ley 10893/2024-CR), que establezca requisitos claros y condiciones estrictas para asegurar que la adjudicación de predios sirva realmente a fines agropecuarios, evitando la especulación y la desnaturalización de la norma.

Necesidad de un régimen excepcional en zonas de frontera (abordado por el Proyecto de Ley 2276/2021-CR), que permita atender las particularidades socioeconómicas y geopolíticas de estos territorios, consolidando “fronteras vivas” como espacios productivos, en concordancia con la Ley 29778 Ley Marco de Desarrollo e Integración Fronteriza.

En síntesis, el problema público que se busca atender es la persistente informalidad de la propiedad rural, que limita el desarrollo de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria del país, agravada en los distritos fronterizos por la debilidad del Estado en su presencia territorial. La acumulación de ambos proyectos permite dar una respuesta integral: por un lado, establecer reglas generales y sostenibles de formalización, y por otro, implementar un régimen temporal y focalizado para zonas estratégicas de frontera, asegurando así tanto la seguridad jurídica de los agricultores como la defensa de los intereses nacionales en los territorios limítrofes.

4.2. Análisis de las propuestas legislativas y recomendación de la Comisión

Los Proyectos de Ley 10893/2024-CR y 2276/2021-CR en estudio tienen como eje común la modificación y perfeccionamiento de la Ley 31145 Ley de Saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, con el propósito de fortalecer el marco normativo de formalización rural y responder a la brecha de más de 1,9 millones de predios sin título de propiedad (INEI, IV CENAGRO 2012).

El Proyecto de Ley 10893/2024-CR introduce requisitos y condiciones generales de aplicación nacional, delimitando claramente los perfiles de beneficiarios (posesión mínima de 5 años, máximo 15 hectáreas,

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

prohibición de más de un título bajo la misma modalidad) y estableciendo condiciones estrictas de adjudicación: destinación obligatoria a uso agropecuario por 20 años, prohibición de transferencia por 10 años, mantenimiento de riego y reversión al Estado en caso de incumplimiento.

El Proyecto de Ley 02276/2021-CR plantea un régimen extraordinario y temporal en distritos fronterizos, buscando consolidar “fronteras vivas” y fomentar polos de desarrollo agrario en áreas estratégicas para la seguridad nacional, con un plazo definido y un mandato expreso de priorización en la formalización.

Como parte del proceso de estudio de ambos Proyectos de Ley se solicitó opinión a diversas instituciones y se revisaron las observaciones recogidas del poder ejecutivo sobre dictámenes anteriores que versaban sobre el mismo tema, las mismas que procedemos a señalar:

- a. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).- Resaltó la necesidad de reforzar la justificación de las iniciativas, delimitar competencias de los distintos niveles de gobierno y fortalecer el análisis de impacto normativo y costo–beneficio.
- b. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI).- Advierte el riesgo de que la ampliación de plazos incentive invasiones y usos indebidos de tierras. Recomendó condiciones de destinación agropecuaria y mecanismos de reversión, aspectos que han sido recogidos expresamente en la fórmula legal.
- c. Superintendencia de Bienes Estatales (SBN).- Precisa que la rectoría sobre predios rurales corresponde al MIDAGRI y que debía garantizarse la coherencia con el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE).
- d. Ministerio de Relaciones Exteriores.- Señala que el régimen para zonas de frontera debe enmarcarse en la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, y ser compatible con los compromisos internacionales.

La Comisión considera que la acumulación de ambos proyectos es pertinente porque existe conexidad normativa y material, al modificar la misma Ley 31145 desde enfoques complementarios, refuerza la seguridad jurídica agraria, mediante requisitos estrictos y causales de reversión al Estado, atiende realidades diferenciadas, con un régimen especial y temporal en zonas de frontera, de alto valor estratégico para el país.

La Comisión teniendo en cuenta las propuestas legislativas, las opiniones y observaciones de los sectores competentes, asegurando la

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

sostenibilidad del régimen, la coherencia normativa y la compatibilidad internacional, propone un texto sustitutorio para la fórmula legal, el mismo que:

- Uniformiza los requisitos generales de formalización.
- Incorpora un régimen temporal excepcional para distritos fronterizos.
- Refuerza los mecanismos de control y reversión para garantizar la función social y agraria de la tierra.
- Encarga al MIDAGRI la adecuación del reglamento en un plazo máximo de 90 días.

De esta forma, la norma propuesta en el presente pre dictamen, contribuirá al cierre de la brecha de titulación rural, al fortalecimiento de la agricultura familiar (97% de productores), y a la consolidación de la presencia del Estado y la integración fronteriza, en beneficio del desarrollo nacional.

En ese sentido, se recomienda la aprobación acumulada de ambos proyectos, mediante un texto sustitutorio integral que garantice seguridad jurídica, fomente la productividad agraria y consolide el desarrollo en las zonas de frontera.

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente pre dictamen que, refuerza el carácter agrario de la Ley 31145 (uso agropecuario obligatorio, límites de extensión y posesión, prohibición de transferencia, causal de reversión) y establece una prioridad especial para las zonas de frontera, con plazos definidos y obligación de rendición de cuentas al Congreso, tendrá un impacto directo en la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, al modificar los numerales 6.3 y 6.4 e incorporar el numeral 6.5 de su artículo 6, estableciendo requisitos más estrictos y condiciones claras para la regularización de derechos posesorios, así como reglas específicas para la formalización en zonas de frontera. Pasamos a realizar el análisis del impacto en las normas de la materia:

a. Impacto en la Ley 31145 y su reglamento

Se incorporan exigencias de posesión mínima de cinco años, límites de extensión (hasta 15 hectáreas), prohibición de más de un título por la misma modalidad y condiciones de uso agropecuario, lo que fortalece el carácter productivo de la ley.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

Se introduce de manera expresa la causal de reversión al Estado en caso de incumplimiento de las condiciones contractuales, lo que refuerza la seguridad jurídica y el rol del Estado como garante del uso racional de la tierra.

El Poder Ejecutivo, a través del MIDAGRI, deberá adecuar en un plazo máximo de 90 días el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°014-2022-MIDAGRI, asegurando que los procedimientos administrativos reflejen los cambios introducidos.

Los procesos en curso deberán ajustarse al nuevo régimen, garantizando uniformidad y evitando la coexistencia de reglas distintas.

b. Impacto en el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE)

Se mantiene la especialidad del régimen agrario de formalización frente al marco general de la Ley 29151, Ley General del SNBE, administrado por la SBN.

Al precisar competencias y procedimientos, se da respuesta a las observaciones de la PCM y de la SBN respecto a la necesidad de delimitar roles, evitando superposición de funciones y asegurando coherencia con el SNBE.

c. Impacto en la política de desarrollo e integración fronteriza

La disposición complementaria final establece la priorización de la formalización en zonas de frontera durante un plazo de dos años, con obligación de informar semestralmente al Congreso.

Esta medida se articula con la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, y fortalece la presencia del Estado en territorios limítrofes, en coherencia con los tratados internacionales vigentes.

De esta manera, la norma no solo regula la formalización rural, sino que también refuerza la política de seguridad y desarrollo nacional en áreas estratégicas.

d. Impacto en la legislación agraria y de seguridad alimentaria

El uso obligatorio de los predios a la actividad agropecuaria por un plazo no menor de veinte años, junto con la obligación de mantener sistemas de riego, se alinean con las políticas nacionales de seguridad alimentaria y de fortalecimiento de la agricultura familiar.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

El régimen fortalece el marco legal existente para promover la productividad agraria y evitar la especulación en el uso de tierras adjudicadas.

En síntesis, la norma propuesta no genera conflictos con la Constitución ni con otras leyes vigentes. Por el contrario, complementa y refuerza el marco legal existente, al modernizar la Ley 31145 con requisitos y condiciones más rigurosos, introducir mecanismos de control y reversión que garantizan la función social de la tierra, articular la formalización rural con la política nacional de desarrollo fronterizo y con los compromisos internacionales del Perú.

En suma, la vigencia de la norma producirá un impacto positivo en la legislación nacional, fortaleciendo la seguridad jurídica de la propiedad agraria, la sostenibilidad de la agricultura familiar y la presencia del Estado en zonas de frontera.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La modificación de la Ley 31145, mediante la incorporación de requisitos y condiciones más estrictos para la regularización de derechos posesorios y la priorización de la formalización en zonas de frontera, supone una evaluación de costos de implementación frente a los beneficios sociales, económicos y estratégicos que se esperan obtener.

8.1. Costos

Administrativos y operativos:

Los gobiernos regionales deberán reforzar su capacidad de gestión para adecuar los procesos de formalización a las nuevas condiciones (posesión mínima, extensión máxima, uso agropecuario obligatorio, prohibición de transferencia). Esto incluye la interoperabilidad de registros, supervisión de beneficiarios y capacitación de personal. Según la propia exposición de motivos de la Ley 31145, la limitada capacidad técnica y presupuestal de los gobiernos regionales ha sido un factor que ralentiza el cierre de brechas.

Adecuación normativa:

El Poder Ejecutivo, a través del MIDAGRI, tendrá que modificar el Decreto Supremo N°014-2022-MIDAGRI (Reglamento de la Ley 31145) en un plazo de 90 días. Esto genera un costo administrativo bajo, pero necesario para dar coherencia al nuevo marco legal.

Fiscalización y control:

El cumplimiento de las condiciones (uso agropecuario por 20 años, mantenimiento de riego, prohibición de transferencia por 10 años) implica

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

reforzar la supervisión. En su opinión sobre el Proyecto de Ley 02276/2021-CR, el MIDAGRI advirtió que la ausencia de control suficiente había generado la desviación de predios formalizados hacia la expansión urbana, afectando la finalidad agraria del régimen.

8.2. Beneficios

Seguridad jurídica:

De acuerdo con el CENAGRO 2012 (INEI), en el Perú existen 2 millones 260 mil 973 productores agrarios, de los cuales 2 millones 213 mil 506 cuentan con tierra sobre una superficie de 38,7 millones de hectáreas. Sin embargo, 1 millón 959 mil 556 predios rurales carecen de título de propiedad, lo que refleja la magnitud del problema. La norma permitirá avanzar en el cierre de esta brecha histórica.

Acceso al crédito e inversión productiva:

Con la titulación formal, los agricultores podrán utilizar sus predios como garantía para acceder a créditos y programas estatales. Según el MIDAGRI, el 97% de los productores corresponde a agricultura familiar, altamente dependiente de la formalización para acceder a financiamiento y asistencia técnica.

Incremento de la productividad y seguridad alimentaria:

La exigencia de destinar los predios a uso agropecuario por un mínimo de 20 años y de mantener o mejorar los sistemas de riego asegura que las tierras formalizadas se mantengan en producción, contribuyendo a la seguridad alimentaria del país.

Prevención de invasiones y especulación:

Al establecer condiciones estrictas y causales de reversión, se atiende la observación del Ejecutivo sobre el riesgo de que la ampliación sucesiva de plazos fomente nuevas invasiones y la utilización indebida de tierras del Estado.

Impacto estratégico en zonas de frontera:

El Proyecto de Ley 02276/2021-CR, recogido en la fórmula legal, establece que se priorice la formalización en distritos fronterizos dentro de un plazo de dos años. Esta medida fortalece la presencia del Estado en territorios estratégicos, fomenta el arraigo poblacional y la integración transfronteriza, en concordancia con la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.

8.3. Relación costo–beneficio

El análisis efectuado permite concluir que los costos de implementación de la norma son limitados, mientras que los beneficios sociales, económicos y estratégicos son de gran magnitud y alcance nacional.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

Por un lado, los costos se concentran en la adecuación administrativa y normativa a cargo del MIDAGRI y de los gobiernos regionales, así como en el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión para garantizar que los beneficiarios cumplan con las condiciones de uso agropecuario, prohibición de transferencia y mantenimiento de sistemas de riego. Estos costos pueden ser asumidos dentro de los presupuestos y competencias ya asignados a dichas entidades.

Por otro lado, los beneficios superan ampliamente a los costos. La norma permitirá avanzar en el cierre de la brecha de más de 1,9 millones de predios rurales sin título, otorgando seguridad jurídica a la agricultura familiar, que representa el 97% de los productores agrarios del país. Con ello se facilita el acceso a crédito, la inversión productiva y la mejora de la competitividad, al tiempo que se previenen nuevas invasiones y la desviación de tierras hacia fines no agropecuarios.

De manera adicional, la disposición que prioriza la formalización en zonas de frontera contribuye a la consolidación de la presencia del Estado en territorios estratégicos, fortalece la seguridad nacional y promueve la integración transfronteriza, en concordancia con la Ley 29778 Ley Marco de Desarrollo e Integración Fronteriza.

En términos cualitativos y cuantitativos, el balance es ampliamente favorable: se trata de una medida con bajo costo administrativo, pero con altos retornos en productividad agraria, seguridad alimentaria, cohesión territorial y estabilidad social.

En consecuencia, la relación costo–beneficio resulta altamente favorable pues los costos administrativos son mínimos en comparación con los beneficios estructurales que la norma genera en términos de seguridad jurídica, desarrollo agrario, cohesión territorial y seguridad nacional.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN de los proyectos de ley 10893/2024-CR y 02276/2021-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y PRIORIZA ZONAS DE FRONTERA

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 modifican los numerales 6.3, 6.4 y se incorpora el numeral 6.5 al artículo 6 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
[...]**

6.3. La regularización de la situación jurídica de las posesiones de predios a los que hace referencia los numerales 6.1 y 6.2 sólo procede para terrenos cuya extensión no sea mayor a 15 ha, siempre que los poseedores cumplan con los siguientes requisitos:

- a. Acrediten posesión pública, pacífica y continua del predio por no menos de cinco (5) años, realizando actividad agropecuaria en el íntegro del predio.
- b. No cuenten con otro título de propiedad emitido bajo el régimen especial de saneamiento y formalización que establece la presente ley.

6.4 El título, instrumento de formalización, resolución y contrato de adjudicación que expida el gobierno regional contendrá, como mínimo, las siguientes condiciones:

- a. Destinar el predio adjudicado a uso agropecuario por un plazo no menor de veinte (20) años, computados a partir de la fecha de otorgamiento del título de propiedad.
- b. Mantener o mejorar los sistemas de riego que garanticen la actividad agropecuaria.
- c. No transferir el derecho sobre el predio a terceros durante diez (10) años, computados a partir de la fecha de expedición del título de propiedad.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

- 6.5 El reglamento** establece los procedimientos y lineamientos para proceder a la adjudicación de los predios rústicos del Estado destinados a la actividad agropecuaria y de las tierras eriazas habilitadas, así como **otras condiciones para el cumplimiento del compromiso de la continuidad de las actividades agropecuarias que garantice su sostenibilidad. En caso de comprobarse el incumplimiento de la condición contractual, se procede a la reversión al dominio del Estado del predio adjudicado.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Priorización de formalización de predios rústicos de propiedad del Estado destinados a la actividad agropecuaria y las tierras eriazas habilitadas ubicadas en zona fronteriza

El Poder Ejecutivo prioriza la formalización de los predios rústicos de propiedad del Estado destinados a la actividad agropecuaria y las tierras eriazas habilitadas ubicadas en zona fronteriza, a efectos de culminar con el procedimiento de formalización en el plazo máximo de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

SEGUNDA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del MIDAGRI, adecúa el Reglamento de la Ley 31145 a las modificaciones y disposiciones establecidas en la presente ley, en un plazo máximo de noventa (90) días calendario.

TERCERA. Moratoria

Se establece una moratoria de cinco (5) años para la ampliación del plazo al que se refiere los numerales 6.1 y 6.2 del artículo 6 de la Ley 31145 Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales.

CUARTA. Informe semestral a la Comisión Agraria del Congreso de la República.

Los gobiernos regionales informan al Ministerio de Agricultura y Riego sobre los avances en la formalización de los predios rurales en sus circunscripciones territoriales, a efecto de que dicho ministerio pueda consolidar la información y dar cuenta, semestralmente, de los avances en el logro de los objetivos de la presente ley, a la Comisión Agraria del Congreso de la República.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Procesos de regularización de derechos posesorios en predios de propiedad del Estado

Los procesos de regularización de derechos posesorios en predios de propiedad del Estado que se encuentren en curso se adecuan a la presente ley.

Dese cuenta,
Sala de sesiones
Lima, 12 de mayo de 2026.



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 10:16:14-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta

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



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 10:37:28-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 10:57:44-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 13:52:53-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 15:14:29-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 16:23:42-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 12:49:24-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 09:45:00-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 11:08:39-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 12:16:15-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Rivarola FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 11:16:21-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTO DE LEY 10893/2024-CR Y 2276/2021-CR, 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 ESTABLECER REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA REGULARIZACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS Y CREA UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ZONAS DE FRONTERA



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 18:50:59-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 11:45:37-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 14:26:57-0500



Firmado digitalmente por:
TAJPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2026 11:43:39-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2026 09:45:36-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 15:09:40-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 18:30:22-0500

