Proyecto de Ley N° 4092/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
27 ENE 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 4:18 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27887, LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA LA VENTA DE TIERRAS HABILITADAS DE LOS PROYECTOS ESPECIALES HIDROENERGETICOS Y DE IRRIGACIÓN DEL PAIS, EJECUTADOS CON FONDOS DEL TESORO PÚBLICO Y/O COOPERACION INTERNACIONAL

Los congresistas que suscriben, miembros del **GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR,** a iniciativa del Congresista, **JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme lo establecen los artículos 22, 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27887, LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA LA VENTA DE TIERRAS HABILITADAS DE LOS PROYECTOS ESPECIALES HIDROENERGETICOS Y DE IRRIGACIÓN DEL PAIS, EJECUTADOS CON FONDOS DEL TESORO PÚBLICO Y/O COOPERACION INTERNACIONAL

Artículo 1. - Modificación los artículos 3° y 4° de la Ley N° 27887, Ley que establece disposiciones para la venta de Tierras habilitadas de los Proyectos Especiales Hidroenergéticos y de irrigación del país, ejecutados con fondos del Tesoro Público y/o Cooperación Internacional

Modifícanse los artículos 3° de la Ley N° 27887, Ley que establece disposiciones para la venta de Tierras habilitadas de los Proyectos Especiales Hidroenergéticos y de irrigación del país, ejecutados con fondos del Tesoro Público y/o Cooperación Internacional, en los siguientes términos:

> **"Artículo 3°. - De los beneficiarios de la norma**
> Para los efectos de la aplicación de la presente Ley, califican como beneficiario los campesinos y pequeños agricultores individualmente u organizados que residan en las zonas aledañas de influencia de los Proyectos de Irrigación financiados con fondos públicos y/o cooperación internacional; **así como, los peruanos residentes en el exterior retornados"**
>
> **Artículo 4°. – Orden de prioridades**
> Establecer como orden de prioridades en la adjudicación de tierras habilitadas el siguiente:
>
> **a.** Campesinos y/o pequeños agricultores individuales y/o asociativamente damnificados y afectados por desastres naturales y/o por ejecución de las obras de los Proyectos de Irrigación.

b. Campesinos y/o pequeños agricultores individuales sin tierras aptas para la agricultura y/o asociativamente.

c. Los peruanos residentes en el exterior retornados"

Lima, 24 enero de 2023

MIGUEL ANGEL CICCIA VASQUEZ.

José Cueto

Miguel Ayuso

Jaime Padilla R.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS:

Antecedentes: La Constitución Política del Perú en su artículo 2° inciso 16 reconoce que toda persona tiene derecho a la propiedad. En el artículo 58° se determina que el Estado peruano estimula la creación de riqueza y brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren desigualdad; con tal fin, el Estado tiene como objetivo promover pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Dentro de dicho contexto, con la finalidad de otorgar el derecho de propiedad, en diciembre del año 2002 se publicó la Ley 27887, Ley que establece disposiciones para la venta de tierras habilitadas de los Proyectos Especiales Hidroenergéticos y de irrigación del país, ejecutados con fondos del Tesoro Público y/o Cooperación Internacional, con la finalidad de adjudicar a los campesinos y/o pequeños agricultores directamente mediante compra y venta hasta el 30% del total de las tierras habilitadas de los proyectos especiales, para ser destinadas en módulos de cinco (5) hectáreas a la agricultura.

Los alcances de la Ley señalada fueron ampliados en julio de 2003 mediante Ley 28042, para que, por única vez, los Proyectos Hidroenergéticos adjudican de manera directa las tierras habilitadas que tengan posesión continua, pacífica y pública hasta el 28 de julio de 2001.

Los beneficiarios de la adjudicación de las tierras de los Proyectos Especiales Hidroenergéticos, según la Ley 27887 son los campesinos y pequeños agricultores residentes en las zonas aledañas de influencia del proyecto; los campesinos o pequeños agricultores que siendo propietarios en forma individual o integrando organizaciones asociativas fueran damnificados y afectados por desastres naturales o afectados por la ejecución de obras de los proyectos; campesinos o pequeños agricultores sin tierras aptas para la agricultura, que individualmente o en forma asociativa demanden de tierras, por carecer de ellas, y destinarlo a actividades agropecuarias.

La adjudicación de las tierras mencionadas se realiza dentro del procedimiento señalado en el Decreto Supremo N° 002-2004-VIVIENDA, en ella, se establece el plazo de la solicitud, los requisitos exigidos para cada uno de los beneficiarios, la verificación de los documentos, el plazo de su verificación, el sorteo público, la valorización de las tierras habilitadas, la forma de pago y finalmente el contrato de compra - venta.

Con fecha 10 de agosto de 2019, mediante Ley 30991, se declaró de interés nacional y necesidad pública la construcción de la represa Siguas e infraestructura necesaria, así como la rehabilitación y mantenimiento de los túneles y canales del proyecto Majes-Siguas con la finalidad de garantizar la seguridad hídrica destinada a la población y a la actividad agropecuaria, industrial y otros.

Del mismo modo, mediante Ley 31551, publicado en el Diario Oficial El Peruano se declaró de necesidad pública e interés nacional el destrabe y la reactivación del Proyecto Especial Chavimochic, ubicado en el departamento de la Libertad, proyecto

que beneficiara a la población para desarrollar actividad productiva agropecuaria. Ambas leyes tienen como finalidad concluir la ejecución y poner en operatividad los proyectos para el desarrollo de las actividades productivas en la zona y la jurisdicción del área de influencia.

Por otro lado, en agosto de 2021 se publicó la Ley 31335, Ley de Perfeccionamiento de la Asociatividad de los Productores Agrarios en Cooperativas Agrarias, que tiene como objeto desarrollar el marco normativo que permite el fortalecimiento organizacional, fomento y promoción de las cooperativas agrarias de usuarios y de sus organismos de integración.

Esta Ley en su artículo 22 brinda beneficios a los productores agropecuarios organizados en cooperativas en los proyectos especiales de irrigación, el beneficio consiste en otorgar a los socios productores agrarios, debidamente organizados en cooperativas agrarias inscritas en el Registro Nacional de Cooperativas Agrarias, a cargo del MIDAGRI, a los beneficios de la Ley 27887, que consiste en acceder en adjudicación de las tierras de los proyectos especiales.

De conformidad a las normas legales señaladas, podemos mencionar que homogéneamente la legislación tiene como objetivo facilitar y poner en ejecución los proyectos hidroenergéticos del Perú; asimismo, que las bondades del proyecto beneficien directamente al campesino de manera individual o asociado en organizaciones cooperativas o productoras, en orden de prelación.

Dentro de dicho contexto, teniendo como fundamento, que después de la emergencia sanitaria de la Covid-19, existe una realidad distinta en el mundo y sobre todo en el Perú, lo que significa que muchos peruanos residentes en el extranjero por muchos años pretenden o tienen interés en regresar a su país, para algunos desarrollar o incursionar en proyectos productivos; en tal sentido, proponemos integrar dentro de los benéficos de la Ley 27887 también a los peruanos residentes en el exterior, pero a los retornados, quienes tienen interés en desarrollar emprendimientos en actividades agropecuarias y productivas.

Acceso a la tierra. - El acceso a la tierra es un derecho humano y fundamental que permite garantizar otros derechos como el derecho a una vivienda o derecho a producir alimentos para la subsistencia del hombre.

La Constitución Política en el artículo 70° reconoce el derecho de propiedad, además el Estado está obligado a garantizar la propiedad del ciudadano. Dentro de dicho contexto, la Constitución también garantiza la iniciativa privada para desarrollar proyectos o actividades productivas en el país y con el mismo objetivo debe estimular la creación de riqueza y garantizar la libertad de empresa y de empleo. Pero para ser considerado propiedad es necesario tener toda la documentación y luego inscribirla en los Registros Públicos de la propiedad inmueble.

Los peruanos residentes en el extranjero con perspectiva de retornar al Perú han expresado su interés de adjudicarse en venta y conforma a ley los terrenos en los proyectos de irrigación de Majes -Siguas II etapa en la región de Arequipa, proyecto de Chavimochic III etapa en la región de La Libertad, que serán puestas en adjudicación a

quienes pretenden desarrollar actividades productivas. Como representante de los peruanos en el exterior corresponde atender la petición mediante la iniciativa legislativa presente.

La petición es concordante y se enmarca dentro de los resultados obtenidos por la II Encuesta Mundial a la Comunidad Peruana en el Exterior, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) documento denominado *"Perú: Principales características sociodemográficas de los peruanos residentes en el exterior, 2022"*.

El 29,1% de los connacionales emigrantes respondieron a una encuesta señalando que requieren del consulado peruano información sobre oportunidades de negocios en el Perú, lo que significa su interés de retorno para realizar negocios o emprendimientos en el país. Por otro lado, el 18,3% de peruanos que residen actualmente en el exterior tienen la intención de regresar al país de forma permanente, quienes regresan lo harán para realizar emprendimientos y desarrollar negocios en distintas zonas del Perú.

Para los efectos del presente proyecto de ley es importante ver la distribución de la tierra en el Perú. Antes de 1969, existía el sistema de posesión de tierras denominados Haciendas, propiedades de más de mil hectáreas que se encontraba en pocas manos, pero miles de peruanos tenían propiedades de menos de cinco hectáreas[1].

Dicho modelo cambió con la reforma agraria y el Decreto Ley 17716, promulgado por Juan Velasco Alvarado, que fijó límite de 150 hectáreas por persona. Durante la reforma agraria se expropió más de ocho millones de hectáreas y luego se adjudicó a las cooperativas agrarias de producción y las sociedades agrícolas de interés social, pero en el mediano plazo, por problemas de administración, no tuvieron el éxito necesario conforme a los objetivos propuestos.

Después de muchos años del proceso de reforma, las cooperativas y las sociedades agrícolas empezaron a disolverse, con el cual la reforma llegó a su fin y empezaron a parcelarse las tierras adjudicadas durante la reforma agraria.

Desde 1982, cuando se crearon los proyectos privados de desarrollo integral, podía concesionarse tierras eriazas de 100 hasta 50 mil hectáreas. En 1998 se emitió el Decreto Supremo N° 029-98-AG, que elevó de 150 a 450 hectáreas de propiedad inafectable, en la Costa, Selva y ceja de Selva. El Decreto autorizó que la sociedad constituida bajo los alcances de la Ley General de Sociedades puede obtener concesiones de tierras eriazas en la Costa.

Por otro lado, la Constitución de 1993 liberalizó la política de posesión de las tierras, se recortó el derecho de las comunidades campesinas y se dio mayor incentivo a los inversionistas para la compra de tierras sobre todo de la Costa.

[1] BURNEO, Zulema (2011) El proceso de concentración de la tierra en el Perú.

La Constitución de 1993 dio mayor libertad para adquirir en propiedad las tierras, contraria fue la disposición de la Constitución de 1933 y 1979 que establecieron un sistema proteccionista.

Dentro de dicho contexto, en 1995, se aprobó la Ley 26505, Ley de Promoción de la Inversión de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas, conocida como Ley de Tierras, que permitió la privatización individual de las tierras de comunidades campesinas y nativas; asimismo, eliminó todo límite al tamaño de la propiedad de la tierra y permitió la urbanización de las tierras de cultivo.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, la suscripción del Acuerdo Comercial (TLC) con los Estados Unidos, facilitó la concentración de la propiedad de las tierras en un pequeño grupo de empresarios (agro exportadores) y en contra de los pequeños empresarios.

Jaime Escobedo, en un artículo señaló hay diferentes procesos de concentración de las tierras agropecuarias. Uno de los cuales, es la acumulación de las tierras eriazas incorporadas a la agricultura gracias a los proyectos de irrigación de Chavimochic, Chinecas y Olmos, en la Costa Norte.

> *"Las tierras transferidas bajo la modalidad de subasta en estos tres proyectos suman aproximadamente 88,000 hectáreas, y los adquirientes son 34 empresas independientes o pertenecientes a grupos económicos nacionales. Los referentes que sobresalen en este rubro son el Grupo Gloria, que controla 15 600 hectáreas en Olmos, más otras 4 808 hectáreas en Chinecas; y la Empresa Camposol, que tiene poco menos de 10 000 hectáreas en Chavimochic"*[2].

Por otro lado, Escobedo también señala que unos veintidós inversionistas controlan alrededor de 60,000 hectáreas a lo largo de la franja costera, en particular en los departamentos de Piura, Lambayeque, La Libertad, Ica y Lima y casi un millón cuatrocientos mil hectáreas han sido transferidas a favor del gran capital privado en las últimas dos décadas.

Casi el 80 % de las tierras fueron transferidas por el Estado a favor de particulares, bajo la modalidad de subastas, adjudicaciones o concesiones. Por lo que, consideramos que resultarían importante, para contribuir a la desconcentración de la tenencia de tierras, se permita mediante ley la posibilidad de adjudicar tierras a los peruanos residentes en el exterior retornado[3].

Según el informe de Oxfam la desigualdad económica está íntimamente ligada con la posesión de la tierra y la concentración de la tierra frena el crecimiento económico a largo plazo[4].

---

[2] ESCOBEDO, Jaime (). Concentración de tierras a la peruana

[3] Ibidem

[4] OXFAM, (2016) Informe Desterrados: Tierra, Poder y Desigualdad en América Latina

Mejor distribución de la propiedad de la tierra conduce a mayor productividad agrícola y como resultado mejora de ingresos rurales. La redistribución de la tierra es factor de estabilidad social y política, despegue económico y proceso de industrialización.

La presente propuesta legislativa va en la misma línea de ideas de Oxfam, desconcentración de la propiedad de la tierra, que pueden ser adjudicadas dentro del marco legal a los peruanos residentes en el exterior, pero que tengan la condición de retornado.

Oxfam, luego de tomar como fuente los censos agropecuarios de cada país, ha señalado que "*el 1% de las fincas de mayor tamaño concentra más de la mitad de la superficie agrícola. Dicho de otro modo, el 1% de las fincas acapara más tierra que el 99% restante*"[5].

La Ley 27887, del año 2002, dispuso la adjudicación en venta de hasta el 30% de las tierras para proyectos hidroenergéticos o de riego financiados con dinero público o procedente de la cooperación internacional a los pequeños productores que vivan en la zona impactada por dichos proyectos en lotes de cinco hectáreas. Para poner un ejemplo, en el Proyecto de irrigación Olmos en el año 2010 se adjudicó 38,000 hectáreas a los inversionistas y solo 5,500 hectáreas a los pequeños productores agropecuarios.

El proyecto de irrigación Chavimochic III tiene pendiente irrigar 48,000 mil hectáreas adicionales. Majes-Siguas ampliar hasta 38,000 hectáreas y en Majes 7,000 hectáreas. En dichas ampliaciones bien podría darse la oportunidad a los peruanos en el exterior.

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

De aprobarse la propuesta legislativa, se modificarán los artículos 3° y 4° de la Ley N° 27887, Ley que establece disposiciones para la venta de Tierras habilitadas de los Proyectos Especiales Hidroenergéticos y de irrigación del país, ejecutados con fondos del Tesoro Público y/o Cooperación Internacional.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Beneficiarios: Los principales beneficiarios con la aprobación de la ley sería el 18,3% de los peruanos que pretender regresar de manera permanente al Perú, porcentaje que se consideró en la II Encuesta Mundial a la Comunidad Peruana en el Exterior, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Por otro lado, también se beneficiarían los residentes en el exterior quienes tienen el deseo de invertir en el Perú, que según la encuesta sería el 14,5% del total de peruanos residentes en el exterior que pretenden hacer inversión en el Perú.

Costo para campesinos del área de influencia: Los campesinos y/o pequeños agricultores del área de influencia tendrán un competidor más en el proceso de

[5] Ibidem

adjudicación-venta de las tierras habilitadas de los proyectos especiales hidroenergéticos y de irrigación del país.

V. VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta de Ley tiene vinculación con la Décima Política de Estado, referido a equidad y justicia social, reducción de la pobreza. El proyecto tiene como uno de los objetivos contribuir al desarrollo del país y dentro de dicho contexto tiene como prioridad la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, lo que significa para los beneficiarios de la Ley pueden ser parte de las políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas en el país.

La adjudicación de tierras a los peruanos residentes en el exterior y retornados significa promover la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; fortalecer las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito, lo que hace vinculante con la Décima Política de Estado.

El proyecto de Ley que proponemos también tiene vinculación con la Décimo Cuarta Política de Estado, acceso al empleo pleno, digno y productivo. La política de Estado y el proyecto de Ley promueven la creación descentralizada de empleo a partir de la inversión en actividades productivas, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, busca mejorar el empleo, ampliar la frontera agrícola que permite mejorar el nivel de vida de los peruanos retornados. Todo ello contribuye a fomentar el ahorro, la inversión privada y pública.

VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El Congreso de la República mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, en la que se prevé la modificación de normas orientadas a luchar contra la pobreza y generar competitividad.

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022*[6]		
ACUERDO NACIONAL		
OBJETIVOS	**POLITICAS DE ESTADO**	**TEMAS / PROYECTOS DE LEY**
Competitividad del país	18.busqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica	46. Leyes de apoyo a las micro y pequeñas empresas
		47. Leyes de apoyo a los emprendedores
Competitividad del país	23.Politica de desarrollo agrario y rural	58. Fomento a las actividades agropecuarias

[6] Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de octubre de 2021.