



LUIS HUMBERTO LOPEZ VILELA



“Decenio de las personas con discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL PROGRAMA DE TITULACIÓN DE LAS TIERRAS DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS DE LA REGIÓN PIURA.

A iniciativa del Congresista **Luis Humberto López Vilela** del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en virtud de las facultades previstas en el artículo 107 de la Constitución Política del Estado en concordancia con los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de las República, presenta el siguiente proyecto de Ley.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA HA DADO LA PRESENTE FORMULA LEGAL:

DECLARESE DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL PROGRAMA DE TITULACIÓN DE LAS TIERRAS DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS DE LA REGIÓN PIURA.

Artículo Único.- DECLARATORIA DE INTERES PÚBLICO E INTERÉS NACIONAL

Declárese de necesidad pública e interés nacional el proceso de demarcación y titulación de tierras pertenecientes a las comunidades campesinas y sus asociados, con el fin de otorgarles a los agricultores seguridad jurídica, para que puedan ser sujetos de crédito y así reactivar la economía de la Región y evitar el tráfico de tierras y usurpaciones.

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"



Lima, Setiembre del 2017.

DR. LUIS H. LÓPEZ VILELA
Congresista de la República

Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

María Herrera A.

Peterson

V. Gómez

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 22 de SETIEMBRE del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1910 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

AGORIA

• JOSÉ F. CEVASCO-PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

No se puede hacer una evaluación del estado de la titulación agraria en el Perú, sin hacer un alto para revisar lo que ha venido sucediendo en este campo durante las últimas décadas. El régimen de la propiedad rural es un tema que ha merecido la atención del Estado Peruano de manera permanente. En efecto, la titulación agraria y las distintas regulaciones que ha tenido la tenencia de la tierra en nuestro país, han significado parte importante de la política social y económica de los diferentes gobiernos.

A partir del año 1990 empezó a liberalizarse la propiedad de la tierra mediante dispositivos legales orientados a generar un mercado de tierra, atraer inversión, permitir la libre transferencia de propiedades y culminar los procedimientos de adjudicación y titulación.

El 30 de julio de 1991 se emitió el Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, que derogó el Decreto Ley N° 17716 y dispuso culminar las acciones de catastro y titulación para la inscripción de los predios rústicos de todo el territorio nacional que fueron adjudicados en la reforma agraria.

Asimismo, con fecha 13 de setiembre de 1991, se promulgó el Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales, que reguló el procedimiento aplicable para la formalización de los predios de propiedad del Estado -áreas reformadas- y los de propiedad de particulares -áreas no reformadas.

Con la promulgación de la Constitución Política del Perú de 1993, se marcó la orientación hacia el mercado y la promoción de la inversión

privada en el sector agrario; así se estableció que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario y, garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa.

La Constitución Política de 1993, sirvió de contexto a la dación de la Ley N° 26505, Ley de Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas promulgada con fecha 17 de julio de 1995, conocida mayoritariamente como "Ley de Tierras". Esta ley marcó un giro radical en la normatividad que rigió la vida del agro nacional desde los años de la reforma agraria, fundamentalmente por la eliminación de las restricciones que lo limitaban. Su objetivo fue alentar la inversión privada en el sector agrario, eliminando las restricciones que impedían a los inversionistas orientarse a la agricultura. Fue modificada por las Leyes N° 26570, 26597, 26681.

Posteriormente, con fecha 15 de agosto de 1996, se expidió el Decreto Legislativo N° 838, mediante el cual se facultó al Ministerio de Agricultura para que adjudique en forma gratuita los predios rústicos de libre disponibilidad del Estado, en zonas de economía deprimida, a partir de los 2000 metros sobre el nivel del mar; su reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 018-98-AG. Esta norma estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2000.

Las condiciones para el desarrollo de la actividad agrícola, ágil y transparente, mediante el saneamiento físico-legal de la propiedad de todos los predios rurales, la modernización del catastro rural y el sistema único y automatizado de registro de la propiedad rural.

En los últimos años el mayor problema de la propiedad agraria ha sido la falta de titulación. En efecto, a partir de la década del 80 se ha venido produciendo un fuerte proceso de parcelación de la tierra agrícola, el mismo que no ha venido acompañado de la respectiva formalización legal de la tenencia de la tierra.

El mercado de transferencias de propiedad de tierras agrícolas es muy limitado. En efecto, apenas el 30% de las unidades agropecuarias han sido adquiridas por sus dueños a partir de contratos de compra-venta con terceros, lo que significa que estamos ante un mercado de tierras en estado incipiente. La mayor cantidad de las adquisiciones de unidades agrícolas se han realizado a partir de la herencia, es decir en transferencias que no generan más valor y que, según se sabe, muchas veces no llegan a formalizarse legalmente. La gran mayoría de los propietarios "por herencia", no cuentan con un título de propiedad y por lo tanto se encuentran fuera del mercado.

No puede existir un mercado de tierras que funcione si no se cuenta con propiedades saneada, es decir, titulada y debidamente registrada. En efecto, la acreditación del derecho del propietario garantizará tanto la explotación del bien por parte del propietario y dará seguridad a las personas que adquieran dicho derecho en el futuro.

Como se puede apreciar, en el Perú apenas el 19% de las unidades agropecuarias cuentan con un título debidamente saneado y registrado. Esta es probablemente la mayor limitante al desarrollo de nuestra agricultura o mejor dicho de nuestra actividad agrícola.

Por otro lado, no sólo es necesario contar con propiedades tituladas y registradas; es necesario también que los predios sean adecuadamente titulados y que los datos consignados en el documento y en el registro correspondan a la realidad. Los títulos de propiedad no siempre coinciden con la realidad, lo cual constituye una seria limitación. Por ello es necesario que la titulación venga seguida de un adecuado proceso de saneamiento físico-legal y del desarrollo de un catastro de tierras.

El catastro es un mecanismo de información sobre la ubicación y características de las tierras que constituyen un elemento importantísimo en la generación de un mercado de tierras, pues brinda información relevante, a la que de otro modo sería muy difícil acceder.

Por otro lado, es importante que los programas de titulación y las reglas para legalizar las transferencias, no incluyan mecanismos que generen costos de transacción muy altos. En efecto, los altos costos de transacción de los mecanismos tradicionales de titulación y de transferencias han generado que grandes sectores de propietarios no accedan a su titulación y que muchas transferencias se realicen de manera informal.

La existencia de un mercado de tierras que funcione adecuadamente sería un elemento generador de desarrollo económico y, por tanto, derivaría en un aumento del bienestar general de la sociedad. En efecto, la libre transferibilidad de las tierras tiene un efecto fundamental en la asignación eficiente de este importante recurso, dado que permite que estas sean transferidas a favor de las personas que mejor uso les puedan dar.

Efectos De La Titulación Para Los Agricultores

La titulación de las tierras agrícolas busca favorecer fundamentalmente a los agricultores, pues se entiende que el contar con la seguridad jurídica que da un título de propiedad les permitirá acceder a una serie de ventajas que sin una propiedad saneada no podrían tener.

En primer lugar, los agricultores se benefician con un primer importante efecto: la seguridad en sus derechos. En efecto, el título de propiedad debidamente saneado garantiza para él y para su familia una seguridad respecto a su predio, lo que le permitirá no sólo explotar con tranquilidad su propiedad, sino también transferirla a título oneroso o gratuito y darla en herencia.

En segundo lugar, muchos campesinos no pueden acceder al crédito porque, debido a la falta de titulación, sus tierras no pueden ser hipotecadas. Actualmente, algunas ONG especializadas en financiamiento rural vienen impulsando programas de crédito que utilizan garantías colectivas, sin embargo, si los productores agrícolas tuvieran una propiedad debidamente saneada que les sirviera como garantía, sería esperable que podrían acceder a un financiamiento más barato y en mejores condiciones.

Por otro lado, contando con un título de propiedad los predios tienden a valorizarse mejor. Este efecto puede verse ligeramente atenuado actualmente debido a la recesión existente; sin embargo, es claro que una propiedad debidamente saneada valdrá más que una propiedad no saneada en las mismas condiciones. Además, la existencia de gran cantidad de predios titulados promueve el desarrollo de un mercado de

tierras que facilitará y promoverá las transferencias, lo que convertiría a la tierra en un activo más líquido y, por lo tanto, con mayor valor efectivo.

Efectos Económicos De La Titulación Para La Colectividad

La titulación de los predios agrícolas trae varios efectos positivos para la colectividad. En primer lugar, la existencia de una propiedad firme facilita que los propietarios asuman nuevos riesgos y facilita las inversiones en nuevas tecnologías. Es evidente que al contar con un derecho de propiedad saneado sobre la tierra, los propietarios podrán realizar inversiones sin temer que estas se vayan a perder, pues cuentan con un derecho de propiedad firme. Mientras exista incertidumbre, ningún productor razonable se verá estimulado a realizar inversiones significativas y a largo plazo.

En segundo lugar, la existencia de propiedades debidamente saneadas permite que el sector financiero formal se acerque al agro y financie estas nuevas inversiones. Evidentemente el crédito formal no va a llegar de inmediato y por el solo hecho de existir titulación; será necesaria la confluencia de una serie de factores que permitan que el crédito se vaya acercando al campo, como por ejemplo, mejoras en la productividad y calidad, aumento de las superficies cultivadas y utilización de economías de escala, etc.

En tercer lugar, al encontrarse debidamente saneadas las propiedades podrán ser objeto de transacciones legales, lo que colaborará con una eficiente explotación de los recursos, a partir de transferencias y paulatinos procesos de concentración de propiedad.

Finalmente, es importante que además de promoverse la titulación masiva de propiedades se realicen las reformas legales e institucionales que garanticen que las propiedades saneadas se mantengan en la formalidad.

Efectos de la Titulación Respecto al Acceso al Crédito

Uno de los problemas más saltantes del sector agrario lo constituye la falta de acceso al financiamiento. Es importante por lo tanto, eliminar las dificultades con las que se enfrentan los propietarios agrícolas para el acceso al crédito. Uno de los problemas que se puede identificar es precisamente la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Como se puede apreciar el régimen de tenencia de la tierra tiene un claro efecto en la obtención de las distintas clases de créditos. En efecto, la gran mayoría de los créditos otorgados a productores agrarios corresponden a aquellos que son propietarios privados de sus predios, en desmedro de aquellos que son arrendatarios de la tierra o que forman parte de una comunidad.

Por otro lado, es importante analizar cuáles son las condiciones en que los productores agrarios han obtenido créditos bancarios para poder realizar sus actividades agrícola y nos daremos cuenta que, los créditos otorgados garantizados con hipotecas sobre la tierra, tienen mejores condiciones y beneficios frente a las otras formas que se utilizan para acceder a financiamiento, las cuales tienden a ser más onerosos, de menor plazo y por menores montos que el financiamiento que se puede recibir con una garantía hipotecaria.

En diversas oportunidades el Estado y algunas organizaciones no gubernamentales son quienes han facilitado el acceso al financiamiento para el sector agrario; sin embargo, es necesario que el sistema financiero tradicional participe en mayor proporción en el mercado de crédito agrícola y para ello es necesario que los solicitantes cuenten con garantías que sirvan de colateral de los préstamos solicitados. En ese sentido, la titulación masiva de predios agrícolas permitirá incorporar una gran cantidad de activos que podrán servir como colaterales al crédito, lo que facilitara el ingreso de entidades financieras al mercado agropecuario.

Es evidente, que la titulación de los predios agrícolas y su consiguiente efecto en la creación de un mercado de tierras debería facilitar la generación de un mercado crediticio en el campo. Sin embargo, no se puede pensar que el solo hecho de contar con un predio titulado que pueda servir de garantía hará que los propietarios agrícolas sean sujetos de crédito.

El acceso al crédito tiene una serie de determinantes, que van más allá de contar con activos debidamente saneados que puedan servir como colateral del crédito solicitado, es necesario también que confluyan otros factores como la rentabilidad, flujo de ingresos adecuados, etc. En lo que concierne a la titulación, otro efecto positivo respecto al acceso al crédito lo constituye la posibilidad de promover la reconcentración de la tenencia de la tierra.

Siendo el financiamiento un elemento importante para el incremento de la cantidad y la calidad de la producción, resulta evidente la necesidad de tender a una mayor concentración de la tierra, dado que a mayor

tamaño de este activo, se tienen mayores incentivos para solicitar financiamiento y mejores posibilidades de conseguirlo¹.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia y aplicación de esta iniciativa legislativa de convertirse en ley se enmarca dentro de los alcances de nuestra Constitución Política, no vulnera normatividad alguna, muy por el contrario la refuerza en materia de derechos de las comunidades campesinas y los agricultores que lo integran, además de ubicarse dentro de los principios de orden y seguridad jurídica de nuestro país que la refuerza como un Estado de derecho que respeta las normas nacionales y los tratados internacionales.

Para efecto de la vigencia se considerará establecer un plazo prudencial para la titulación, demarcación y delimitación de las tierras que poseen las comunidades campesinas y los agricultores que las integrasen debiendo participar en este proceso las autoridades competentes conforme a la normatividad vigente. Debiendo brindarse a estas comunidades el apoyo y asesoramiento técnico para lograr este fin.

¹ <http://www.minagri.gob.pe/porta/objetivos/69-marco-legal/titulacion-y-creditos/408-impactos-de-la-titulacion-de-predios-agricolas>

Ministerio de Agricultura y Riego: Titulación y créditos –impactos de la titulación de predios agrícolas.

Revisado el 12/09/2017 a las 11:00 horas.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La correcta evaluación del costo beneficio de la aprobación y aplicación de esta norma, inclina la balanza más al lado de los beneficios, considerando que los más favorecidos con esta medida serán los agricultores, ya que no genera mayor gasto al Estado; Además que este proyecto contribuirá con la justicia social ya que se eliminarán las trabas que dificultan la inscripción registral de estos predios, lo que permitirá tener acceso al financiamiento al constituirse estos predios titulados en objetos de garantía ante las entidades crediticias reactivándose toda la producción agraria lo cual traerá como consecuencia el crecimiento del Producto Bruto Interno.

Lima, setiembre del 2017.