

## SUMILLA: LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO RURAL.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista **Humberto Acuña Peralta y Lusmila Pérez Espíritu**, integrantes del **Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso**, en uso de las facultades que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:



### FÓRMULA LEGAL

### LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO RURAL

#### Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto la Creación del Sistema Nacional de Catastro Rural que conduce, integra, supervisa y regula todas las acciones en materia catastral rural en los tres niveles de gobierno y entidades privadas.

#### Artículo 2.- De la Entidad responsable

El Ministerio de Agricultura y Riego es el responsable de la creación y conducción del Sistema Nacional de Catastro Rural y constituye la máxima Autoridad Técnico – Normativa a nivel nacional para la gestión integral del Catastro Rural.

#### Artículo 3.- De los integrantes del Sistema Nacional de Catastro Rural

El sistema está integrado por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno y sus organismos públicos adscritos, persona natural o jurídica, pública y privada; así como, los programas, proyectos especiales y otros que realicen actividades, manejan, custodian y administran información en materia de Catastro Rural.



## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### Primera. – Implementación

El Ministerio de Agricultura y Riego y las instituciones que integran el Sistema Nacional de Catastro Rural, en lo que corresponde, implementan la presente Ley con cargo a sus presupuestos institucionales, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

### Segunda. - Reglamento

Dentro de los sesenta (60) días de implementada la presente norma mediante Decreto Supremo refrendado por el Titular del Ministerio de Agricultura y Riego, se aprueba el Reglamento de la presente Ley.



Firmado digitalmente por:  
ACUÑA PERALTA Humberto  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/07/2020 16:07:02-0500



Firmado digitalmente por:  
QUISPE SUAREZ Ivario  
Javier FIR 02881152 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 02/07/2020 17:02:49-0500



Firmado digitalmente por:  
BENAVIDES GAVIDIA Walter  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 02/07/2020 17:14:33-0500

HUMBERTO ACUÑA PERALTA

LUSMILA PÉREZ ESPÍRITU



Firmado digitalmente por:  
ACATE CORONEL EDUARDO  
GEOVANNI FIR 18151793 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 02/07/2020 19:14:22-0500



Firmado digitalmente por:  
PEREZ ESPIRITU Lusmila  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/07/2020 23:49:51-0500



Firmado digitalmente por:  
CHEHADE MOYA OMAR KARIM  
FIR 09337557 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 02/07/2020 19:03:19-0500



Firmado digitalmente por:  
GONZALEZ CRUZ Moises FAU  
20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 02/07/2020 16:49:50-0500



Firmado digitalmente por:  
MELENDEZ CELIS Fernando  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 03/07/2020 14:40:52-0500



Firmado digitalmente por:  
MERINO LOPEZ Omar FAU  
20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 02/07/2020 22:31:37-0500

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 08 de JULIO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5692 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de AGRARIA.

  
-----  
JAVIER ANGELES ILLMANN  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

#### 1. Antecedentes

En 1969, en lo que respecta a los predios rurales, a consecuencia de la reforma agraria se evidenció la inexistencia de información sistematizada de las zonas rurales. Por ello, el Decreto Ley N° 17716 del 24 de junio de 1969, que sustenta dicha reforma, regula la tenencia de la tierra y las titula a nombre de "sus legítimos propietarios"; sin embargo, este proceso de levantamiento catastral no tuvo la rigurosidad tecnológica que se esperaba.

En el mismo año, se crea el Servicio de Catastro Rural en el Ministerio de Agricultura, en consideración a la existencia de diferentes dependencias que realizan trabajos relacionados con el levantamiento del catastro rural y que no cuentan con una unidad de dirección y para llevar una adecuada y racional política de desarrollo del Sector Agrario, y la urgente necesidad de organizar e integrar las diferentes dependencias en un solo servicio de Catastro Rural.

Posteriormente, en 1992 se crea el Proyecto Especial de Titulación de Tierras Rurales-PETT a través de la Ley N°25902, por medio del cual se inició un proceso centralizado, técnico, gráfico y moderno con cartografía y levantamiento de campo para identificar a los conductores de las parcelas, en la zona de los valles de la costa y zona andina con la finalidad de elaborar los expedientes técnicos hasta lograr su inscripción en los Registros Públicos. De esta manera surge el catastro de los predios rurales con fines de titulación, a partir de una exigencia social que produjo la reforma agraria. Además, se cuenta con data de muchos años atrás en el territorio rural, ya que existen valles cuyo catastro es del año 1997, los Gobiernos Regionales vienen desarrollando catastro rural solamente en zonas nuevas con fines de formalización y titulación; quedando áreas catastradas por el Ex – PETT, aproximadamente 3'000,000 de predios rurales sin actualización, es decir, el avance de actualización de la información catastral rural generada por ellos, es mínima.

En el 2004 se promulga la Ley N° 28294 que crea el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial (SNCP), ya que hasta entonces no se había logrado impulsar el proceso catastral nacional, ni de predios urbanos, ni de parcelas rurales de todo el país. La Ley tiene por finalidad regular la integración y unificación de los estándares, nomenclaturas y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país. Si bien, el SNCP ha aprobado toda la normativa técnica en materia catastral, estableciendo los manuales de los procesos estandarizados para el levantamiento, mantenimiento y actualización de los predios urbanos y rurales, no ha sido suficiente, para impulsar la generación del catastro en el Perú y sólo

5 municipalidades cuentan con procesos catastrales alineados al SNCP, de un total de 1876<sup>1</sup> que existen actualmente.

En ese sentido, han transcurrido 16 años desde la creación del SNCP; sin embargo, los resultados no han sido los esperados, lo que amerita repensar en una propuesta integral sobre el catastro rural.

## 2. Sustento de la Propuesta Legislativa

Si bien el Perú ha transitado por un proceso de crecimiento económico durante los últimos 25 años, no puede decirse lo mismo del bienestar social (Parodi 2015) como dimensión ética de la economía (Sen 1999) porque todavía, seguimos con problemas institucionales no resueltos, en relación con el desarrollo social, los derechos de la tenencia de la tierra y el desarrollo a escala humana y de la naturaleza (Schuldt 2012). En ese sentido, se debe repensar en la dimensión territorial del desarrollo (Uribe 2008) para obtener los cambios y las mejoras deseadas en beneficio de la sociedad, planteando las innovaciones tecnológicas (Vega Centeno 2014) como parte de una mejora que conlleve al óptimo deseado en beneficio del ciudadano.

Es cierto que no hay un único modelo de crecimiento consistente con el desarrollo, pero, si es necesario respetar los principios económicos que ayudarán al crecimiento país en el largo plazo; como, contar con institucionalidad sólida (Ghezzi y Gallardo 2014) lo indicado, todavía, sigue siendo un problema sin resolver, porque no tenemos la institucionalidad sólida en materia catastral nacional, que pueda modernizar la gestión del catastro peruano para lograr el Sistema de Gestión Integral del Territorio.

En ese contexto, el problema que sobresale es la inadecuada gestión de la gobernanza territorial, porque para actuar y tomar decisiones, es necesario conocer al territorio; conocimiento que debe estar geolocalizado, debido a que los derechos son las relaciones que ensamblan las unidades territoriales con las personas (FAO 2017). Esta situación se ve reflejada en la informalidad de la tenencia de la tierra, los conflictos por ocupación de áreas con valor ambiental y cultural, ocupación del suelo en zonas de riesgo, entre otros resaltados por sendos estudios del Banco Mundial y la FAO (2015, 2017)<sup>2</sup>.

No se cuenta con información catastral (georreferenciada, sistematizada, organizada y detallada) de cada porción del territorio nacional, lo cual resulta indispensable para su uso multifinanciarario en la gestión y toma de decisión oportuna a nivel local, regional y nacional.

<sup>1</sup> Según el INEI, hasta el año 2017.

<sup>2</sup> Banco Mundial (2015) “Diagnóstico de capacidades y línea de base para modernizar y consolidar el Sistema de Catastro Nacional”, “Diagnóstico Situacional del Catastro en el Perú” y “Hacia un Sistema Integrado de Ciudades: una nueva visión para crecer, 2015”. FAO (2015 y 2017) estudios referidos a la gobernanza de la tenencia de la tierra.

### **a) Problemática del Catastro Rural Nacional**

El territorio es el sustento de las actividades económicas y lugar donde se dan todas las convivencias sociales; en ese contexto y con la mirada hacia el territorio, es necesario identificar lo que tenemos, nuestras necesidades, cuáles son las principales actividades económicas existentes en el territorio del ámbito rural y sus potencialidades del territorio, por ello, es necesario contar con una adecuada gestión territorial que tiene como instrumento eficaz al catastro de predios rurales comprendiendo el territorio de las comunidades campesinas y nativas que viene siendo desarrollado por los Gobiernos Regionales cuya finalidad es el saneamiento Físico Legal de la propiedad agraria<sup>3</sup>.

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 y la Ley que Crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios Ley N° 28294, establecen que las municipalidades distritales son las responsables de la ejecución del catastro y tienen la función de formación y mantenimiento del catastro urbano rural, pero la gran mayoría, no tienen la capacidad técnica ni operativa para realizarlo, toda vez que los procesos catastrales son complejos y requieren tecnología y personal profesional altamente calificado, superando la capacidad de las municipalidades distritales, sin dejar de mencionar que los costos de elaboración del catastro son altos, razón por la cual poco o casi nada se ha desarrollado el catastro rural en el Perú, no se tiene información completa respecto al universo de predios rurales, por ende el Catastro Rural Nacional se encuentra desactualizado.

Todo catastro es dinámico, sufre mutaciones o cambios en relación con los aspectos físicos y legales, por ello es sumamente importante el uso y manejo de una plataforma tecnológica o nuevas tecnologías que permitan unificar e integrar la información catastral rural generada y actualizada de manera segura, de calidad y oportuna; así como aproximar el catastro rural a los agricultores, ciudadanos e interactuar con las entidades públicas y privadas en base al principio de interoperabilidad.

En ese orden de ideas, la gran mayoría de las municipalidades no podrán contar con información de su territorio y, por lo tanto, tendrán limitaciones para su proceso de gestión. Ante dicha situación, se debe explorar, las posibilidades de solución para desarrollar los procesos catastrales del país. Por lo que, el catastro rural en el Perú exige de una reingeniería, en su aspecto normativo, estructural y presupuestal.

### **b) Administración del Catastro Rural Nacional**

---

<sup>3</sup> Ley N°27867 Ley de Gobiernos Regionales, artículo 51, función “n”.

El Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI es el responsable de materializar y ejecutar la Política Nacional Agraria como ente rector en materia de saneamiento físico legal y de la formalización de la propiedad agraria, administra el Catastro Rural a nivel nacional y asume la consolidación y su normalización e información de predios rurales, tierras eriazas en parcela de pequeña agricultura, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, y cumple función de facilitar el acceso a los órganos, unidades orgánicas, programas, proyectos especiales, proyectos sub sectoriales, organismos públicos adscritos al Ministerio de Agricultura y Riego y a los gobiernos regionales, para lo cual modernizó y desarrolló plataformas tecnológicas renovadas y de fácil acceso para agilizar los servicios de catastro como son el Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas (SIC Comunidades) y el Sistema Catastral para Predios Rurales (SICAR) y el SSET (Sistema de Seguimiento de Expedientes de Titulación) de alcance nacional y de aplicación obligatoria por los Gobiernos Regionales a nivel nacional en el ejercicio de sus funciones de titulación de tierras a fin de concentrar y cautelar de manera eficiente la información del catastro rural.

Sin embargo, se evidencia que al consolidar la información catastral de todos los órganos, unidades orgánicas, programas, proyectos especiales, proyectos sub sectoriales, organismos públicos adscritos al Ministerio de Agricultura y Riego, como son: áreas destinadas a la ejecución de proyectos de irrigación e infraestructura de riego mayor y menor existente, áreas gráficas sobre estudios de suelos por su capacidad de uso mayor de tierras, área de productores ganaderos, incluyendo los camélidos sudamericanos domésticos, información georreferenciada de oferta de cultivos, área para ejecución de proyectos de investigación en sanidad agraria e inocuidad, tierras forestales y otorgamiento de títulos habilitantes, fajas marginales, ríos y lagunas, entre otras áreas agrícolas de competencia del sector agrario; en muchos de los casos existe duplicidad de acciones en catastro, pues generan información geográfica o geoespacial con diferentes tecnologías, diferentes sistemas georeferenciales, sobreposiciones parciales y totales, desplazamiento de bases gráficas; es decir, cuentan con regulaciones y recojo de datos e información gráfica diferente e incompatible y como consecuencia queda desactualizada, inoperativa.

Esta realidad problemática obstaculiza la administración de un único catastro rural nacional y la información catastral está dispersa por falta de un sistema que la integre, la sistematice y lo comparta a través de interoperabilidad que permita reutilizar la información evitando gastos innecesarios (recursos desperdiciados). Con un único catastro actualizado se solucionaría la integración de información catastral para ser usada por el Estado peruano como una herramienta de toma de decisiones para el sector rural, en bien del desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial,

además del involucramiento de todos los involucrados en materia de catastro rural.

**c) Problemática en la información catastral rural a nivel de comunidades nativas**

En lo que respecta a las comunidades nativas, la necesidad de un registro único que contenga información sobre la diversidad de derechos de tenencia sobre la tierra y los recursos naturales a nivel nacional, se ha evidenciado por las superposiciones con unidades territoriales del Estado a nivel nacional (Parques Nacionales, Bosques de Producción Permanente y Lotes Petroleros), a nivel regional (Áreas de Conservación Regional ACR) y los conflictos sociales entre vecinos por temas limítrofes, afectando el proceso de reconocimiento de derechos de comunidades nativas, al suspender de manera definitiva o temporal el proceso de titulación de una comunidad nativa lo cual vulnera el ejercicio de los derechos adquiridos, incluidas concesiones forestales de productos maderables y no maderables, superposición con bosques de producción permanente (BPP).

Por esta razón, el Ministerio de Agricultura y Riego debe completar el proceso de conformación y actualización de un solo registro que incluya información sobre el proceso de saneamiento de comunidades nativas a nivel nacional, pues actualmente, existen al menos tres instancias de gobierno que tienen registros oficiales con información sobre comunidades nativas: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, el Ministerio de Agricultura y Riego y el Registro Regional a cargo de los Gobiernos Regionales; siendo importante un catastro único para asegurar que estos registros cuenten con la misma información sobre las comunidades nativas, el cual sea coherente, se encuentre actualizado y consolide los diversos registros de derechos existentes a nivel nacional.

**d) Problemática que genera la superposición de derechos**

De otro lado, existen aparentes superposiciones de derechos entre predios rurales levantados con sistemas de referencia no oficial y territorios de comunidades campesinas y nativas tituladas que evidencian una gestión catastral deficiente, que dada la especialidad del tema en muchos casos no es pasible de sanción administrativa de los profesionales que intervinieron en los procesos de conformación de las brigadas de levantamiento catastral de predios rurales y/o del equipo técnico especializado del Gobierno Regional encargado de la tramitación de expedientes de titulación de comunidades campesinas y nativas; situación que pone en evidencia la necesidad de contar con normas claras que regulen el ámbito de su participación e intervención en la gestión catastral rural.



Cabe agregar que todos los profesionales técnico legales que gestionan temas catastrales y realizan labores de levantamiento catastral rural, carecen de normas técnicas uniformes que regulen su intervención, no cuentan con una base gráfica única y ordenada que les permita tomar acciones previas para proteger los recursos existentes o el tratamiento especial de dichos ámbitos reservados por parte del Estado, aunado a ello, existe profesionales que no cuentan con el perfil correspondiente; es decir, sin experiencia técnica en catastro, debido a la alta rotación ya sea por transferencia de funciones a los gobiernos regionales o por cambio de gestión que en algunos casos no logran capacitarse plenamente para brindar un servicio de calidad.

### **e) Catastro Rural como instrumento para la gestión del desarrollo sostenible del territorio**

La desactualización y limitada formación catastral, se explica en parte por el enfoque fiscalizador que tradicionalmente se le ha dado al catastro. El que se le conciba como un instrumento para el fortalecimiento de los fiscos locales, ha limitado su uso como principal herramienta e insumo de ordenamiento territorial, para el aseguramiento jurídico de la propiedad y para la protección y gestión de áreas ambientalmente estratégicas, entre otros usos.

Contar con información catastral básica que permita gestionar mejor el territorio, y así evitar otros conflictos potenciales relacionados con, por ejemplo, un inadecuado ordenamiento territorial, insuficiente claridad en la limitación de los territorios pertenecientes a resguardos indígenas o a territorios colectivos o insuficientes medidas para la identificación de restricciones y responsabilidades en cuanto a la gestión de áreas ambientales de interés colectivo.

por todo lo expuesto, resulta imprescindible la creación del sistema nacional de catastro rural en el que, por un lado, se registren todos los procesos de levantamiento, mantenimiento y actualización del catastro de predios rurales, comprendiendo el territorio de las comunidades campesinas y nativas, así como, toda la información gráfica georreferenciada elaborada a nivel territorial y, por el otro, que integre a todas las instituciones públicas vinculadas al catastro rural en los 3 niveles de gobierno, así como a las entidades privadas.

## **II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

La presente iniciativa legislativa no irrogará gasto al presupuesto público, debido a que el Sistema Nacional de Catastro Rural tiene el propósito de organizar la información catastral existente e integrar a todos los involucrados en materia de Catastro Rural correspondientes al sector

público y privado. Estableciéndose al Ministerio de Agricultura y Riego como la máxima Autoridad Técnico – Normativa a nivel nacional para la Gestión Integral de Catastro Rural.

### III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa, respeta los dispositivos normativos existentes en nuestro país encontrándose en armonía con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, aportando en el proceso de integración de información del Catastro Rural, promoviendo la actualización de información para la toma de decisiones.

### IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en el Acuerdo Nacional, específicamente en:

OBJETIVO	POLÍTICA DE ESTADO
Objetivo III “Competitividad del país”.	<b>23. Política de Desarrollo Agrario y Rural</b> Nos comprometemos a impulsar el desarrollo agrario y rural del país. Con este objetivo el Estado: (...) f) propiciará un sistema de información agraria eficiente que permita a los agricultores la elección de alternativas económicas adecuadas y la elaboración de planes indicativos nacionales, regionales y locales.
Objetivo IV “Estado eficiente, transparente y descentralizado”.	<b>34. Ordenamiento y gestión territorial</b> Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Con este objetivo el Estado: (...) c) Impulsará y consolidará ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural (...), d) Generará un sistema de información territorial integral articulado desde las entidades públicas (...), e) Impulsará la investigación aplicada a la realidad territorial y la innovación tecnológica orientada a resolver problemas estratégicos y al aprovechamiento de potencialidades para el desarrollo territorial. h) Fortalecerá las capacidades de gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno, así como las

instancias de la gestión integrada del territorio que permitan establecer controles, incentivos y demás mecanismos que contribuyan a prevenir, reducir, adaptar o revertir los efectos negativos del cambio climático y a remediar o compensar cuando sea el caso, los efectos negativos sobre los ecosistemas derivados de la ocupación y usos del territorio.

i) Regulará e impulsará un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio.