



Proyecto de Ley N° 2478/2017-CR

PROYECTO DE LEY QUE  
FORTALECE LAS COMUNIDADES  
CAMPESINAS

El Grupo Parlamentario **FRENTE AMPLIO POR LA JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD**, a iniciativa del Congresista **HERNANDO ISMAEL CEVALLOS FLORES**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

## "LEY QUE FORTALECE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS"

### Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto fortalecer a las comunidades campesinas, otorgar seguridad jurídica e integridad a los terrenos comunales, evitando la atomización de sus tierras y pérdida subsecuente, bajo el pretexto de la incorporación de los comuneros al mundo formal y financiero.

### Artículo 2.- Modificación de la Ley N° 24656

Modifícase el literal a) del artículo 1 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, el que queda redactado con el siguiente texto:

Artículo 1.- Declárese de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas. El Estado las reconoce como instituciones democráticas fundamentales, autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro de los marcos de la Constitución, la presente ley y disposiciones conexas.

En consecuencia el Estado:

- a) Garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas, **en ningún caso se desmembra o individualiza la propiedad a favor de cada comunero, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la presente Ley y se sustente en los fines e intereses de la comunidad. El Registrador Público al inscribir la titularidad de algún derecho real sobre los terrenos de las comunidades, anota como carga pasible de reversión el incumplimiento de los fines del territorio comunal;**

(...)

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

#### Única.- Vigencia

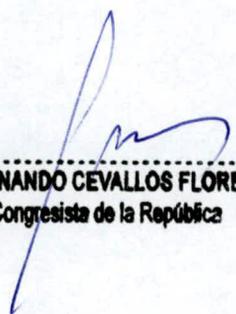
La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario oficial "El Peruano".

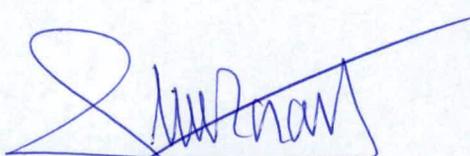
## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

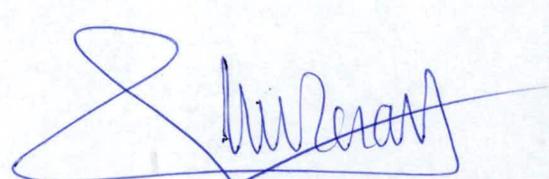
### Única.- Derogatoria

Derogase las normas que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.



  
HERNANDO CEVALLOS FLORES  
Congresista de la República

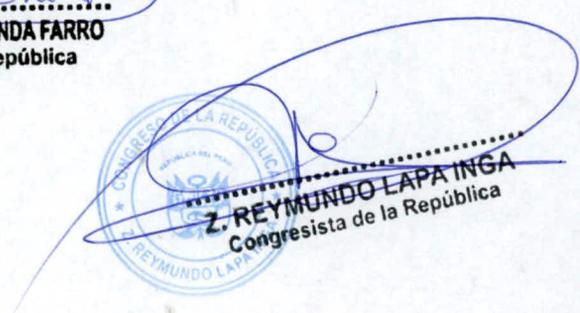
  
WILBERT Gabriel Rozas Beltran  
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO PARLAMENTARIO  
FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD

  
WILBERT ROZAS BELTRAN  
Congresista de la República

  
EDILBERTO CURRO LOPEZ  
Congresista de la República

  
MARIA ELENA FORONDA FARRO  
Congresista de la República

  
MARCO ARANA ZEGARRA  
Congresista de la República

  
Z. REYMUNDO LAPA INGA  
Congresista de la República

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Lima, 08 de MARZO del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2448 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de AGRARIA; PUEBLOS ANDINOS, AMAZONICOS Y AFRO PERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGIA.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Código Civil de 1984, en su artículo 134, señala que las comunidades campesinas y nativas son organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales<sup>1</sup>.

Antonio Peña Jumpa, señala que las comunidades son un grupo social integrado por campesinos andinos, identificados económica, social, cultural e históricamente dentro de un espacio territorial y que, más allá de una relación individual-familiar que destaca en sus actividades, desarrollan una interacción colectiva para provecho de todos sus miembros<sup>2</sup>.

Juan Espinoza Espinoza, considera que las comunidades campesinas y nativas son personas jurídicas creadas por ley, conformadas por una organización de comuneros unidos por vínculos culturales y que trabajan colectivamente en beneficio común<sup>3</sup>

## COMUNIDADES CAMPESINAS LEGISLACIÓN

### NIVEL CONSTITUCIONAL

Con la independencia del Perú, se produjo el despojo de los derechos de propiedad las tierras de los indígenas y fueron entregados a los hacendados, a pesar de estar reconocidos por la Corona Española.

Esta situación generó un movimiento de las comunidades que culminó con el reconocimiento legal<sup>4</sup> y de tierras<sup>5</sup> que le otorgó la Constitución para la República del Perú de 1920.

La Constitución Política del Perú de 1933, incorporó además del reconocimiento y legalidad de las comunidades, su inscripción en el registro para el reconocimiento de su personería

---

<sup>1</sup> Código Civil

Noción y fines de las Comunidades Campesinas y Nativas

Artículo 134.- Las comunidades campesinas y nativas son organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral. Están reguladas por legislación especial.

<sup>2</sup> PEÑA JUMPA. Antonio. Justicia Comunal en los Andes del Perú. El caso de Calahuyo. PUCP. Fondo Editorial. Lima 1998, p. 66.

<sup>3</sup> ESPINOZA ESPINOZA. Juan Derechos de las Personas p. 923

<sup>4</sup> Constitución para la República del Perú de 1920

Art. 58º.- El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. **La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.**

<sup>5</sup> Op. Cit.

Art. 41º.- Los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de **comunidades de indígenas** son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley.



jurídica<sup>6</sup>, su protección, censo, catastro y otorgamiento de títulos de propiedad<sup>7</sup>, incorporó en dicha Carta Política Título XI, se reitera su existencia legal y personería jurídica, la integridad de su propiedad la cual es imprescriptible, inalienable e inembargable, la preferencia del Estado para que le adjudique tierras, la obligación del de emitir legislación a su favor y en las condiciones que ellas exigen<sup>8</sup>.

La Constitución Política de 1979, reconoció su existencia legal, personería jurídica y autonomía. El respeto y protección de sus tradiciones. Estableció además la obligación del Estado de promover su desarrollo integral y fomentar las empresas comunales y cooperativas. En relación a sus tierras estableció que éstas son inembargables, imprescriptibles e inalienables, salvo ley fundada en el interés de la Comunidad, y solicitada por más de los 2/3 de sus miembros calificados o por expropiación por necesidad y utilidad públicas, prohibiendo el acaparamiento de tierras<sup>9</sup>.

La Constitución de 1993<sup>10</sup>, siguiendo a sus antecesoras reconoce la existencia legal y personería jurídica de las comunidades campesinas. Reconoce su autonomía,

<sup>6</sup> Constitución Política del Perú de 1933

Artículo 193.- Son atribuciones de los Concejos Departamentales además de las que señalan las leyes, las siguientes:

(...)

9. Inscribir oficialmente a las comunidades de indígenas, conforme a la ley, en el Registro correspondiente, para el efecto de reconocerles personería jurídica; y

<sup>7</sup> Op. Cit

Artículo 193.- Son atribuciones de los Concejos Departamentales además de las que señalan las leyes, las siguientes:

(...)

10. Proteger a las comunidades de indígenas; levantar el censo y formar el catastro de las mismas, y otorgarles conforme a la ley, a las que no los tenga, los títulos de propiedad que soliciten. Las resoluciones que al efecto expidan los Concejos Departamentales, serán revisadas por el Poder Ejecutivo si de ellas reclaman las comunidades.

(...)

<sup>8</sup> Loc. Cit.

#### TITULO XI. COMUNIDADES DE INDIGENAS

Artículo 207.- Las comunidades indígenas tienen existencia legal y personería jurídica.

Artículo 208.- El Estado garantiza la integridad de la propiedad de las comunidades. La ley organizará el catastro correspondiente.

Artículo 209.- La propiedad de las comunidades es imprescriptible e inalienable, salvo el caso de expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización. Es, asimismo, inembargable.

Artículo 210.- Los Concejos Municipales ni corporación o autoridad alguna intervendrán en la recaudación ni en la administración de las rentas y bienes de las comunidades.

Artículo 211.- El Estado procurará de preferencia adjudicar tierras a las comunidades de indígenas que no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, y podrá expropiar, con tal propósito, las tierras de propiedad privada conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 29.

Artículo 212.- El Estado dictará la legislación civil, penal, económica, educacional y administrativa, que las peculiares condiciones de los indígenas exigen.

<sup>9</sup> Constitución Política del Perú

Artículo 161. Las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y personería jurídica. Son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece. El Estado respeta y protege las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia la superación cultural de sus integrantes.

Artículo 162. El Estado promueve el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas y Nativas. Fomentan las empresas comunales y cooperativas.

Artículo 163. Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la Comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de esta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero. Queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad.

<sup>10</sup> Op. Cit.



organización, trabajo comunal y establece la de enajenación de sus tierras lo que guarda armonía con la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas<sup>11</sup>, con lo que algunos sostienen se favorece la extinción de las comunidades campesinas en tanto que el territorio constituye el elemento histórico esencial que justifica su existencia y sin ella desaparecerían<sup>12</sup>.

Si bien el texto constitucional, señala que la propiedad de las tierras comunales es imprescriptible, precisa que puede ser factible de abandono previsto en el artículo anterior<sup>13</sup>. Esto se constituye en una espada de Damocles sobre las comunidades y evidencia, la intención de procurar la extinción de ellas.

## LEYES Y DECRETOS LEYES

El Decreto Ley N° 15037, Ley de Reforma Agraria, sustentado al parecer en la Carta de Punta del Este, en su numeral 6 de objetivos, señalaba "Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, planes de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra...<sup>14</sup>.

---

Artículo 89°.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

<sup>11</sup> Op. Cit

Artículo 7.- Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables. Por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por ley fundada en el interés de la Comunidad, y deberá pagarse el precio en dinero por adelantado. El territorio comunal puede ser expropiado por causa de necesidad y utilidad públicas, previo pago del justiprecio en dinero. Cuando el Estado expropié tierras de la Comunidad Campesina con fines de irrigación, la adjudicación de las tierras irrigadas se hará preferentemente y en igualdad de condiciones a los miembros de dicha Comunidad.

<sup>12</sup> FIGALLO ADRIANZÉN, Guillermo, La Constitución Comentada, T. I, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, p. 1084

<sup>13</sup> Ibid.

Artículo 88°.- El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.

Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

<sup>14</sup> Carta de Punta del Este, Título Primero: Objetivos de la Alianza para el Progreso.

1.-Objetivos de la Alianza para el Progreso:

(...)

6.- Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, planes de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica, y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad.

(...)

En: [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/114757/de-olivares\\_m.pdf?sequence=1](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/114757/de-olivares_m.pdf?sequence=1). Págs. 103 y 104



El Decreto Ley N° 17716 implementó la reforma agraria través garantizando la integridad del derecho comunal de la propiedad de las comunidades campesinas sobre sus tierras<sup>15</sup>.

El Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva, las define como grupos tribales de selva ceja de selva constituidas por conjuntos de familias vinculadas por entre otros aspectos, idioma caracteres culturales y sociales<sup>16</sup>, diferenciándolas de las comunidades campesinas.

La Ley 24656. Ley General de Comunidades Campesinas, declaró de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las comunidades campesinas, entre otros aspectos y Garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas, entre otras disposiciones<sup>17</sup> y establece que cada Comunidad Campesina determina el régimen de uso de sus tierras, en forma comunal, familiar o mixta<sup>18</sup>.

La Ley 24657 Ley de Comunidades Campesinas Deslinde y Titulación de Territorios Comunales, declaró de necesidad nacional e interés social, el deslinde y la titulación del territorio de las Comunidades Campesinas. Atendiendo al número de comunidades campesinas con problemas de titulación de sus tierras, se establece como se integra el territorio comunal y los mecanismos y entidades competentes cuando hubiere conflictos de las tierras respecto de la titularidad, linderos, etc. Aquellas situaciones de conflicto entre comunidades que no se resolvían a través del arbitraje o conciliación se derivan al Fuero Agrario.

<sup>15</sup> Decreto Ley N° 17716, Nueva Reforma Agraria, Título I, Principios Básicos

Artículo 3. En armonía con las finalidades señaladas la legislación de la reforma agraria debe:

(...)

c) Garantizar la integridad del derecho comunal de propiedad de las comunidades campesinas sobre sus tierras y adjudicarles las extensiones que requieran para cubrir las necesidades de su población.

(...)

<sup>16</sup> Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva

Artículo 8°.- Las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Cejas de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso.

<sup>17</sup> Ley 24656. Ley General de Comunidades Campesinas

Artículo 1.- **Declárese de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas.** El Estado las reconoce como instituciones democráticas fundamentales, autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro de los marcos de la Constitución, la presente ley y disposiciones conexas. En consecuencia el Estado:

a) **Garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas;**

b) Respeta y protege el trabajo comunal como una modalidad de participación de los comuneros, dirigida a establecer y preservar los bienes y servicios de interés comunal, regulado por un derecho consuetudinario autóctono;

c) Promueve la organización y funcionamiento de las empresas comunales, multinacionales y otras formas asociativas libremente constituidas por la Comunidad; y,

d) Respeta y protege los usos, costumbres y tradiciones de la Comunidad. Propicia el desarrollo de su identidad cultural.

<sup>18</sup> Op. Cit.

REGIMEN DE TENENCIA Y USO DE LA TIERRA

Artículo 11.- Está prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad. Cada Comunidad lleva un padrón de uso de tierras donde se registran las parcelas familiares y sus usuarios. **Cada Comunidad Campesina determina el régimen de uso de sus tierras, en forma comunal, familiar o mixta**

El Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, es una ley marco encaminada a otorgar condiciones de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y los derechos de aguas a fin de promover las inversiones privadas en el sector agrario, garantiza el goce libre y sin restricciones del derecho de propiedad agraria privada, incluida su transferencia a terceros conforme a los parámetros que ella establece. Se establecen limitaciones respecto al tamaño máximo de las explotaciones de las que se puede ser legítimo propietario, incluidas las tierras eriazas sometidas a riego y las tierras situadas en la selva. El agricultor que invierta para obtener agua subterránea o adopte técnicas para economizarla, tiene derecho al agua que obtenga o economice. Las Autoridades Autónomas de Cuenca Hidrográfica integradas por representantes de organismos gubernamentales y de grupos de usuarios, administran las aguas de cuencas hidrográficas en las que se practique el riego o en las que exista un uso intensivo y multisectorial. La gestión de los distritos de riego, la realiza el Minagri a través de un administrador técnico, quien se encarga de administrar las aguas de uso agrario o no agrario del distrito. La operación y el mantenimiento de las redes de riego a cargo de las organizaciones de usuarios quienes se ocupan de la aplicación y cobranza de gravámenes destinados a financiar los costos de la operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica, los costos de amortización de obras, los costos de estudios y trabajos de conservación de suelos, aguas y manejo de cuencas. Las condiciones de libre mercado determinan los precios de los productos agrarios<sup>19</sup>.

El Decreto Legislativo N° 1333, Decreto Legislativo para la simplificación del acceso a predios para proyectos de inversión priorizados, dictado por este gobierno a inicios del 2017, aprovechando de las facultades delegadas que le otorgará el Congreso de la República<sup>20</sup>, con la finalidad según el Ejecutivo de estimular la inversión.

Crea el Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados (APIP), como un proyecto especial a cargo del Director Ejecutivo de PROINVERSION, quien incluso designaba a su Director Ejecutivo, con autonomía funcional, administrativa, técnica y económica y vigencia de 3 años, que podía ser extendida a pedido del Director Ejecutivo de PROINVERSION, por Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas.

El APIP, está facultado al saneamiento físico y legal, de los terrenos donde se realizarían proyectos de inversión priorizados, incluso tratándose de superposición con otras propiedades, el poder negociar y conciliar su adquisición, así como también realizar el traslado de sus pobladores, lo cual vulnera el derecho de determinación de las comunidades campesinas<sup>21</sup> y el de consulta previa de dichas comunidades<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> <http://www.fao.org/faolex/results/details/es/?details=LEX-FAOC005774>

<sup>20</sup> Ley N° 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.

<sup>21</sup> Convenio N° 169. Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. OIT

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

<sup>22</sup> Op. Cit.

Artículo 15

Ante esta situación la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República dictaminó favorablemente el Proyecto de Ley N° 1217/2016-CR, que propone derogar el decreto legislativo 1333, decreto legislativo para la simplificación del acceso a predios para proyectos de inversión priorizados, y restituye la vigencia de las normas modificadas o derogadas por este, que fue aprobado por el Pleno del Congreso y observado por el Presidente de la República; y que, actualmente se encuentra en orden del Día, con dictamen de Insistencia de la citada comisión legislativa

## CONVENIO 169 OIT

Los pueblos indígenas y tribales se encuentran entre los grupos vulnerables que más importan a la OIT en el ejercicio de su misión para la promoción de la justicia social, los derechos humanos y laborales reconocidos a nivel internacional y el trabajo decente<sup>23</sup>.

Dicho Convenio es producto del acuerdo de los mandantes tripartitos de la OIT respecto de los derechos de los pueblos indígenas y tribales dentro de los Estados-nación en los que viven y las responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos. Se sustenta en el respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas, reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. Su objetivo es superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas. Los principios fundamentales de consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio. Además, el Convenio cubre una amplia gama de cuestiones relativas a los pueblos indígenas, que incluyen el empleo y la formación profesional, la educación, la seguridad social y la salud, el derecho consuetudinario, las instituciones tradicionales, las lenguas, las creencias religiosas y la cooperación a través de las fronteras<sup>24</sup>

Los pueblos indígenas y tribales deben gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, lo que debe aplicarse por igual a hombres y mujeres<sup>25</sup>.

---

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, **los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados**, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

<sup>23</sup> Oficina Internacional del Trabajo Ginebra. Comprender el Convenio sobre Pueblos Indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Primera Edición 2013. P. xi

<sup>24</sup> Op. Cit. P. 1

<sup>25</sup> Convenio sobre pueblos indígenas y tribales N° 169  
Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

El Convenio, entre otras disposiciones sobre la tierra, reconoce que el derecho de los pueblos indígenas sobre ella, se sustenta en la ocupación y uso tradicional e incluso ancestral, más allá del reconocimiento legal o registral y que los gobiernos deben establecer procedimientos y medidas de distinta naturaleza, tanto para identificarlas como para proteger sus derechos sean de propiedad y posesión, como también su permanencia en ellas; y, en el caso de desposesión, reivindicarlas<sup>26</sup>, e incluso no deben trasladados de las tierras que ocupan<sup>27</sup>.

Esta norma supranacional no sólo debe ser respetada, por los distintos actores de cada nación, sino además y en principio ser cumplida por los órganos del Estado, lo cual, al parecer, en el Perú, no ocurre.

## EL TERRITORIO COMUNAL

Posterior a la suscripción del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - EE.UU., en el año 2008, el Congreso a través de la Ley N° 29157, delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, sobre diversas materias relacionadas con su implementación, aprovechando el gobierno de Alan García para dictar el Decreto Legislativo N° 994, que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola y que atentó inicialmente contra el derecho constitucional de propiedad de las comunidades campesinas al establecer que son propiedad del Estado todas las tierras eriazas con aptitud agrícola, exceptuando aquellas que se encuentren tituladas e inscritas, cuando la inscripción en el Perú es facultativa, siendo posteriormente modificada, respecto de la propiedad comunal.

El Decreto Legislativo 1015, que unifica los procedimientos de la comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria, ya derogado, facilitó la adquisición de tierras comunales por comuneros poseionarios, no poseionarios y por terceros, redujo al 50%

---

<sup>26</sup> Op. Cit.

Artículo 13

1. **Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.**

2. La utilización del término *tierras* en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

<sup>27</sup> Loc. Cit.

Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

de los votos favorables de los presentes para aprobar la venta, para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales.

El Decreto Legislativo N° 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, ya derogado, declara de interés nacional y necesidad pública, el desarrollo integral, competitivo y sostenible del sector agrario así como la conservación y el aprovechamiento eficiente de las tierras de uso agrario. Su objeto era establecer el marco normativo sistematizado en materia de tierras de uso agrario con el fin de garantizar la seguridad jurídica sobre éstas, precisa que las tierras eriazas con aptitud agrícola son de dominio del Estado, exceptúa aquéllas con título de propiedad privada o comunal.

El Decreto Legislativo N° 1073, modificó el artículo 10, literal b), de la Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, para la adquisición en propiedad por parte de miembros de la comunidad no poseionarios o de terceros así como para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales, se requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los comuneros poseionarios con más de un año.

### **FRAGMENTACIÓN DEL TERRITORIO COMUNAL**

Como hemos visto, los intentos por fragmentar, desmembrar, individualizar la propiedad comunal han sido y aún son intensos, no ha interesado con la finalidad de "fomentar o facilitar la inversión", atentar contra la Constitución y tratados internacionales, procurando vulnerar la integridad del territorio comunal que preservan nuestra Carta política y normas supra nacionales, la cual además es histórica y característica de las comunidades campesinas.

Lo más lamentable es que tales intentos desde la década de los noventa han provenido tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso de la República, quienes en lugar de procurar la titulación, fortalecimiento integridad y seguridad jurídica de los territorios de las comunidades, han sido "seducidos" por el "facilitamiento de las inversiones" y atentan precisamente contra la integridad del territorio comunal, aunado a esto al falta de voluntad política, cuando menos para la titulación, sin importar la deuda histórica que tenemos con los pueblos originarios y menos aún los intereses de las comunidades, priorizando modelos extractivos de recursos naturales, que promueve la agro-exportación, la minería, la extracción de petróleo, gas, madera y los megaproyectos de agua, dejando de lado a la agricultura familiar, la seguridad alimentaria nacional y vulnerando los derechos de los pueblos indígenas, campesinos y agricultores<sup>28</sup>.

Como señalamos estos lamentables intentos no cesan, aún en este período parlamentario se ha presentado la iniciativa legislativa N° 1910/2017-CR, que propone declarar 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, es por demás evidente que atenta contra la integridad del territorio de las comunidades campesinas, con el mismo ya conocido y viejo argumento de "facilitar las inversiones" y

<sup>28</sup> HUÁSCAR, Antolín, Presidente de la Confederación Nacional Agraria (CNA).

En: <http://www.ibcperu.org/noticia/titulacion-la-gran-deuda-del-estado-frente-a-las-comunidades/>

que motivaron que mi Despacho cursará una misiva a la Comisión Agraria del Parlamento Nacional, solicitando su archivo:



Lima, 15 de noviembre de 2017

**OFICIO N° 638 -2017-2018-HCF/CR**

**Señora Congresista  
GLADYS ANDRADE SALGUERO DE ALVAREZ  
Presidenta  
Comisión Agraria Congreso de la República  
Presente.-**



**HERNANDO ISMAEL CEVALLOS FLORES**  
"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"  
"Año del Buen Servicio Ciudadano"

**Asunto:** Solicitar el archivamiento del Proyecto de Ley 01910/2017 Ley que declara de necesidad pública e interés nacional el programa de titulación de las tierras de las comunidades campesinas de la Región Piura.

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla y a la vez solicitarle, respetuosamente, se archive el Proyecto de Ley N° 1910/2017-CR que Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional el Programa de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Región Piura, por las consideraciones que paso a exponer:

El artículo único del Proyecto de Ley N° 1910/2017-CR no se condice con la exposición de motivos de la precitada propuesta legislativa, toda vez que el objetivo de brindar seguridad jurídica a las tierras pertenecientes a las comunidades campesinas es contrario a la promoción de titulación individual favorable al libre mercado de tierras.

Ello traería como consecuencia una mayor inseguridad jurídica de las tierras comunales y la desintegración del régimen comunal, a consecuencia de la pretendida libre transferibilidad de tierras, hipoteca de predios individualizados y concentración privada de la tenencia de la tierra, entre otros peligros.

En la exposición de motivos se aprecia un grave desconocimiento de las obligaciones del Estado para garantizar el derecho a la propiedad comunal sobre la tierra, pues conforme establece el artículo 1.a de la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas: "... En consecuencia el Estado: a) Garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas".

Asimismo, el artículo 88 de la Constitución Política señala que: "[El Estado] Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa...", mientras que el artículo 89° establece que las comunidades campesinas y nativas: "... Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. (...) El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas".

Por su parte, el artículo 14.2 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales establece la obligación de protección de las tierras colectivas de los pueblos indígenas: "Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión".

La aprobación del Proyecto de Ley N° 1910 conllevaría el peligro de extinguir la propiedad comunal de las comunidades campesinas, a favor de la individualización de los predios para supuestamente facilitar la inversión y comercialización de sus territorios.

Una medida de esta naturaleza podría generar nuevas tensiones y conflictos sociales como ha ocurrido con otras propuestas legislativas e incluso leyes que han tenido repercusiones lamentables a nivel nacional, por no haber respetado el derecho de las comunidades campesinas y nativas a decidir sus prioridades de desarrollo.

Finalmente, es una nueva ocasión para alertar la ausencia de mecanismos parlamentarios destinados a consultar previamente a los pueblos indígenas -como es el caso las comunidades campesinas de Piura- sobre las medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a la obligación establecida en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

Por todas estas consideraciones, le solicitamos el archivamiento del Proyecto de Ley N° 01910/2017-CR

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima.

Atentamente,



**Hernando Cevallos Flores**  
Congresista de la República

Debemos recordar que la vocación de titulación individual de la propiedad comunal deviene en este gobierno de su ex ministro de Economía y Finanzas, Alfredo Eduardo Thorne Vetter, en declaraciones brindadas en el 2016, cuando era jefe del plan de gobierno de Peruanos Por el Kambio (PPK), y era el único futuro Ministro confirmado por el entonces electo Presidente Pedro Pablo Kuczynski, señalando en entrevista radial: **"Hoy día por ejemplo gran parte de las propiedades donde están las minas es propiedad comunal, esa propiedad hay que individualizarla, al individualizarla, el individuo va a poder utilizar su tierra o se la puede vender al minero o al agricultor"; y, "Tienes toda la razón. Hoy día son propiedades comunales y muchos mineros han hecho un acuerdo con la comunidad, no con los individuos, esto ha generado problemas para el manejo de la tierra y de la explotación, entonces a la hora de individualizar la tierra al individuo, va a poder vender su tierra, no solamente la tierra de la minería, es la tierra de la selva, del campo, del minifundio, pero eso va a demorar muchos años"**<sup>29</sup>.

La propuesta Legislativa N° 1910/2017-CR, ya citada, tiene esa misma vocación de eliminar a las comunidades campesinas y generar conflictos sociales; pues, sin duda, alguna las comunidades no permitirán se procure su eliminación.

Vocación que vulnera normas supranacionales, nuestra propia Carta Política y la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, entre otras, pero que, al parecer no interesan mucho, en tanto que, se facilitan las inversiones.

De otro lado, según pronunciamiento de la Red Muqui, se encuentran pendientes de titulación 4023 comunidades campesinas y nativas<sup>30</sup>.

Asimismo, y guardando correspondencia con la propuesta normativa, es necesario, establecer que: *"El Registrador Público al inscribir la titularidad de algún derecho real sobre los terrenos de las comunidades, anota como carga pasible de reversión el incumplimiento de los fines del territorio comunal"*.

Esto, tiene como finalidad, proteger no sólo la integridad del territorio comunal, sino, evitar, como se ha venido produciendo, que bajo el pretexto de concesiones por ejemplo a empresas comunales, estas transfieran a terceros los terrenos y se realicen actividades que en modo alguno guardan consonancia con los fines de las comunidades campesinas, vulnerando la identidad de estas.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma que se propone, modifica el literal a) del artículo 1 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, para precisar que el Estado garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas y que dicho territorio, en ningún caso se desmembra o individualiza a favor de cada comunero.

<sup>29</sup> En: <https://redaccion.lamula.pe/2016/06/17/alfredo-thorne-propone-individualizar-la-propiedad-de-comunal-para-favorecer-a-mineras-video/jorgepaucar/>

<sup>30</sup> En: <http://www.muqui.org/comunicaciones/noticias/item/439-titulacion-individual-pone-en-riesgo-existencia-de-comunidades-y-aumentaria-conflictos-sociales>

Evitando de esta manera que, bajo el pretexto de facilitar la inversión, termine desapareciendo el territorio de la comunidad campesina.

Asimismo, se protege el territorio, su integridad, identidad y fines al establecer como carga pasible de reversión a inscribir obligatoriamente por el Registrador Público, cuando se trate de la titularidad de algún derecho real sobre los terrenos de las comunidades, el incumplimiento de los fines del territorio comunal.

### III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La norma que se propone, modifica el literal a) del artículo 1 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, para precisar que el Estado garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas y que dicho territorio, en ningún caso se desmembra o individualiza a favor de cada comunero.

Se cumple con normas supranacionales.

Se preserva el mandato constitucional contenido en el artículo 89 de nuestra Carta Política.

Se evita que, bajo el pretexto de facilitar la inversión, termine desapareciendo el territorio de la comunidad campesina.

Se otorga real seguridad jurídica y se protege la integridad del territorio de las comunidades campesinas.

Se protege el territorio de las comunidades campesinas de "Proyectos de Inversión", que no sólo van en contra de las decisiones, deseos, aspiraciones y propuestas de las comunidades campesinas, sino que, además se evita la contaminación ambiental, se protege la salud de los comuneros y se evita la depredación de abundantes recursos naturales existentes en sus territorios, protegiéndose el ambiente.

Se protege el territorio, su integridad, identidad y fines estableciendo como carga pasible de reversión la inscripción obligatoria por el Registrador Público, el incumplimiento de los fines del territorio comunal, cuando se trate de la titularidad de algún derecho real sobre los terrenos de las comunidades.

### IV. VINCULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional:

#### II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

10. Reducción de la pobreza.
11. Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación.
14. Acceso al empleo, digno y productivo.

#### III. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

23. Política de desarrollo agrario y rural



**IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO**  
34. Ordenamiento y gestión territorial

**V. VINCULACION CON LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017 - 2018**

10° REDUCCIÓN DE LA POBREZA

6. Leyes para reducir la pobreza y optimizar programas de asistencia social

11° PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN

7. Leyes que promueven la igualdad de oportunidades sin discriminación