Proyecto de Ley N° 3344/2018 - CR

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de los Congresistas **Alberto Quintanilla Chacón**, **Richard Arce Cáceres, Mario Canzio Alvarez, Manuel Dammert Ego Aguirre, Marisa Glave Remy, Indira Huilca Flores, Edgar Ochoa Pezo, Oracio Pacori Mamani, Tania Pariona Tarqui y Horacio Zeballos Patrón,** integrantes del Grupo Parlamentario Nuevo Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
12 SEP 2018
RECIBIDO
Firma _____ Hora 10:23

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL:
Ley que modifica los artículos 88° y 89° y adiciona el artículo 89°-A al Capítulo VI del Título II de la Constitución Política del Perú, sobre el régimen agrario y de las comunidades campesinas

Artículo 1°. - Objeto de la Ley.
La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 88° y 89° y adicionar el artículo 89°-A al Capítulo VI del Título II de la Constitución Política del Estado, sobre Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas.

Artículo 2°. – Modificación del Artículo 88° del Título VI del Título II de la Constitución Política del Perú, sobre Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas.

Modifícase el artículo 88° del Título VI del Título II de la Constitución Política del Perú, sobre Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas:

> "Artículo 88°. - El Estado **otorga prioridad al** desarrollo agrario **y rural territorial en forma integral.** Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra **y territorio de las comunidades**, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa; **dará preferente atención a la pequeña y mediana propiedad rural organizada en cooperativas y otras formas asociativas, dotándolas de un régimen tributario especial que incluya a las comunidades campesinas y nativas**. La ley **fija** los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona, **para evitar el latifundio privado excluyente y ajeno a la seguridad territorial y soberanía alimentaria**. Las tierras abandonadas, **salvo las comunales**, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.
> **El Estado dicta las normas especiales que, cuidando y preservando el equilibrio ecológico y la seguridad de las tierras y territorios de los pueblos indígenas, requiere la Amazonía para su conservación y para el desarrollo de su potencial agrario, la conservación del vital recurso hídrico, agroforestal y mega biodiverso."**

Hospicio Ruíz Dávila: Jr. Ancash N° 569 – Oficina 220 -221 – Lima Tlfs: (51) 311 7267

192733-ATO

Artículo 3°. – Modificación del Artículo 89° del Título VI del Título II de la Constitución Política del Perú, sobre Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas.

Modifícase el artículo 89° del Título VI del Título II de la Constitución Política del Perú, sobre Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas:

> "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 de sus tierras **y otros bienes naturales**, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece.
> La propiedad de sus tierras es imprescriptible **e inembargable. También es inalienable; por excepción podrán ser enajenadas, cuando prime el interés de la Comunidad y aprobada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de ésta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero.**
> El Estado respeta la identidad cultural de **los pueblos indígenas u originarios organizados en** Comunidades Campesinas y Nativas."

Artículo 4°. – Adicionar el Artículo 89°-A al Título VI del Título II de la Constitución Política del Perú, sobre Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas.

Adiciónase el artículo 89°-A del Título VI del Título II de la Constitución Política del Perú, sobre Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas:

> **"Artículo 89°-A.- En la concesión de los recursos naturales, bosques, agua y otros que se encuentren en el territorio comunal, tendrán prioridad las comunidades campesinas y nativas, en el apoyo y protección del Estado, en armonía con las leyes y reglamentos que norman la materia, incluyendo las ambientales. En caso que la Comunidad Campesina o Nativa decida y acuerde explotar y/o procesar directamente cualesquiera de estos recursos, además de hacerlo directamente, podrá constituir empresas con terceros, en las que su participación estará de acuerdo con el volumen de la producción, el uso de los recursos o de cualquier otra forma consensual que guarde justa proporción con sus aportes y el interés nacional."**

Lima, setiembre de 2018

CONGRESO DE LA REPÚBLICA * RICHARD ARCE CÁCERES *

RICHARD ARCE CÁCERES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República

RICHARD ARCE CÁCERES
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

CONGRESO DE LA REPÚBLICA * ORACIO PACORI MAMANI *

ORACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República

EDGAR A. OCHOA PEZO
Congresista de la República

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre: Jr. Ancash N° 569 – Oficina 220 -221 – Lima
Tlfs: (51) 311 7267

Proyecto de Ley 3344/2018-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de septiembre de 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3344 para su estudio y dictamen a las Comisiones de Constitución y Reglamento; Agraria.

JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACION

POR QUÉ UNA REFORMA DEL CAPITULO VI DEL TITULO II DE LA CONSTITUCION

La propuesta de Reforma Constitucional del Capítulo VI del Título II de la Constitución Política, aspira a recuperar derechos constitucionales para el agro y comunidades campesinas y nativas que, con el transitar de políticas neoliberales han sido recortados, con mayor énfasis desde la vigencia de la Constitución de 1993.

Cierto es que las Comunidades Campesinas y Nativas son la expresión concreta, jurídica e histórica de los pueblos indígenas u originarios del Perú. En ese contexto tienen derecho a **territorios comunales seguros**, a una **identidad propia**, a la **consulta previa**, así como derecho a una **institucionalidad estatal estable y participativa** que vele por estos derechos y por el desarrollo de las comunidades del país.

El 97% de la actividad agrícola en el país constituye una actividad familiar, bajo forma privada y especialmente comunal. Así, existe un reconocimiento mundial de la agricultura familiar vinculada a la Agenda de Desarrollo Sostenible que la Asamblea General de las NNUU aprobó en setiembre del 2015. Esta se expresa en el rol de la agricultura familiar en 10 de los 17 objetivos, especialmente en el ODS 2, que expresamente señala, "*poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*", teniendo entre otros este objetivo "*para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas en particular los pobres y las personas en situación vulnerable, incluidas las lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.*"

ROL DEL AGRO, LA AGRICULTURA FAMILIAR, LA PEQUEÑA Y MEDIANA AGRICULTURA Y LAS COMUNIDADES EN LA ECONOMIA NACIONAL

Cuando nos referimos al rol del sector agropecuario en la economía nacional, bastará con hacer una comparación entre su aporte al PBI nacional y lo que se le destina en el Presupuesto Nacional de la República anualmente. Así, en la última década el PBI agropecuario ha bordeado el 5.3% aproximadamente como podemos observar en el cuadro adjunto, mientras lo que se le asignaba al sector en ese mismo periodo ha estado en alrededor del 3% del Presupuesto Inicial de Apertura. Por ejemplo, el crecimiento porcentual del presupuesto del sector agropecuario ha sido casi nulo del 2018 con respecto del 2017, ya que ha crecido un 1.1%, pero decrece si tomamos en cuenta la inflación este 2018, si tomamos en cuenta la inflación.

Hospicio Ruíz Dávila: Jr. Ancash N° 569 – Oficina 220 -221 – Lima Tlfs: (51) 311 7267

PRODUCTO BRUTO INTERNO POR SECTORES PRODUCTIVOS 1950 – 2013
(Millones de soles de 2007)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Agropecuario	20,600	20,873	21,766	22,658	23,992	24,640	25,028	25,894	26,496	5.28%
Pesca	2,436	2,352	1,891	2,892	1,960	2,445	1,762	2,042	1,836	0.37%
Minería	49,599	50,076	50,714	51,043	52,473	55,035	54,554	59,716	69,443	13.83%
Manufactura	57,354	53,502	59,255	64,330	65,265	68,508	66,047	65,079	64,177	12.78%
Electricidad y agua	5,950	6,013	6,501	6,994	7,401	7,804	8,185	8,671	9,305	1.85%
Construcción	19,061	20,360	23,993	24,848	28,779	31,356	31,960	30,101	29,154	5.81%
Comercio	36,105	35,936	40,420	44,034	47,218	49,984	52,193	54,217	55,199	10.99%
Servicios 1/	157,818	163,472	177,840	190,253	204,185	216,677	227,703	237,118	246,539	49.10%
PRODUCTO BRUTO INTERNO	**348,923**	**352,584**	**382,380**	**407,052**	**431,273**	**456,449**	**467,433**	**482,837**	**502,148**	**100.00%**

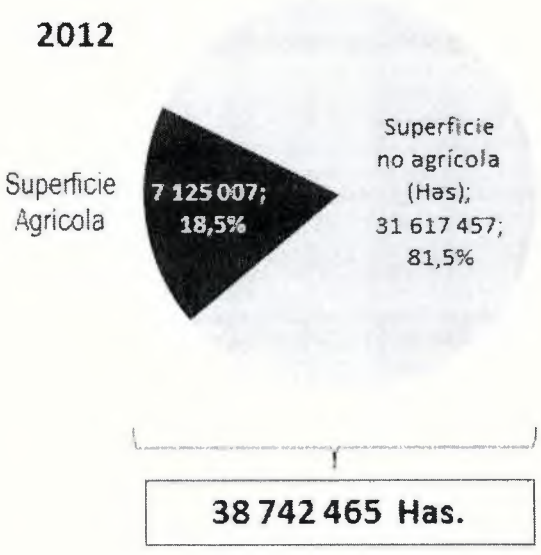
Fuente: INEI y BCR.
Elaboración: Despacho AQCH.

El aporte a las exportaciones, como es el caso de los pequeños productores de banano orgánico, café, quinua y cereales andinos, fibras largas y extralargas, panela, entre otros, son parte de los US$ 6,255 millones en productos agrícolas que se exportan, sin que existan las prerrogativas que para la gran agricultura se dan a través de la Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, de la que se benefician principalmente la agricultura de exportación[1].

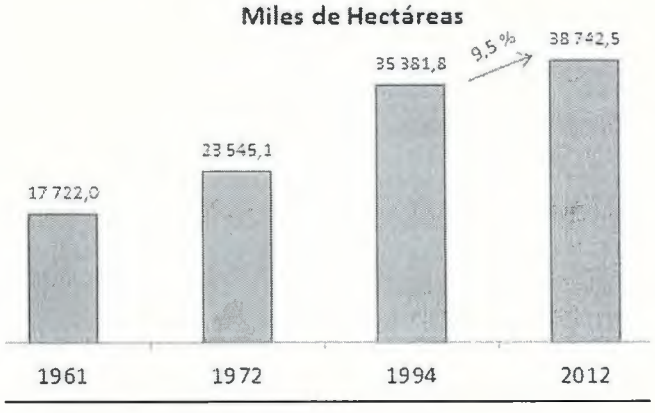
En el último Censo Nacional Agropecuario, CENAGRO 2012, nos trae cifras interesantes respecto a la actividad agropecuaria en el país. Así, nos señala que el 30,1% (387424 Km2) del total de la superficie del territorio nacional (1285215,60 Km2) está dedicado al desarrollo de la actividad agropecuaria; y que, comparándola con el Censo de 1994, se ha incrementado en 3 360,7 miles de hectáreas, es decir, la superficie agropecuaria se amplió en 9,5%, en los últimos 18 años. De ésta, el 18.5% (7 125 008 Hás.) constituyen superficie agrícola y el 81.5% (31617457 Hás.) superficie no agrícola (pastos naturales, montes y bosques).

[1] *Un ranking de las 15 principales empresas agroexportadoras que se acogen a la Ley de Promoción Agraria muestra que, en el 2017, cinco de ellas sobrepasaban los 10,000 trabajadores. (http://agraria.pe/noticias/cuantos-trabajadores-emplean-las-mayores-empresas-16961)*

Hospicio Ruíz Dávila: Jr. Ancash N° 569 – Oficina 220 -221 – Lima Tlfs: (51) 311 7267



Fuente: CENAGRO 2012



Fuente: CENAGRO 2012

Por otra parte, tenemos que el sector agropecuario emplea a alrededor de 2.2 millones de personas que aportan el 80% de la canasta básica de alimentos[2], todo ello a pesar de que aún el 64% del riego de los campos de cultivo en el país es vía secano (con lluvias), el 90% de agricultores en el país no tiene acceso al crédito y los que acceden se ven obligados a cancelar tasas de interés de usura al no existir ni instancias ni normas reguladoras, para la pequeña agricultura.

SOBRE EL ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

La propuesta de reforma del Artículo 88 de la Constitución señala que "el Estado debe **dar prioridad al desarrollo agrario y rural territorial** en forma integral". Una estrategia de "desarrollo territorial integral" es clave en el país por su gran diversidad territorial –geográfica, cultural, productiva, social—requiere de estrategias de descentralización y diversificación productiva. Esta estrategia ha sido dejada de lado en los últimos gobiernos dando prioridad de la concentración de riquezas en pocas manos y la exportación extractiva y agrícola, con muchas poblaciones excluidas del desarrollo. Por ello la lucha

[2] Entrevista al Ingº Gutavo Mostajo, Ministro de Agricultura y Riego. Gestión 25-06-2018, pag. 16-17.

Hospicio Ruíz Dávila: Jr. Ancash N° 569 – Oficina 220 -221 – Lima Tlfs: (51) 311 7267

contra la pobreza está abordada solo desde las políticas sociales asistenciales, y no del desarrollo territorial integral.

Recuperar el pleno sentido de los conceptos claves **descentralización, diversidad productiva y desarrollo territorial integral** requiere de enfoques y definiciones claros.

Descentralización no se debe entender como simple *desconcentración* de las funciones del Estado. Los poderes reales de cada territorio deben estar en manos de los/las ciudadanas, sus organizaciones, y las instancias de gestión territorial.

No habrá una política estratégica de descentralización si no hay un entendimiento del ***territorio*** que es más que un lugar geográfico marcado, no por las dinámicas y flujos reales entre actores, sino por las instancias estatales que no corresponden a esas dinámicas. El territorio con sus riquezas, historia y dinámicas económicas y sociales es el lugar de identidad de los/las pobladoras, una identidad solidaria, con bases éticas y culturales, necesarias para enfrentar el extremo individualismo y falto de valores que el modelo neoliberal imprime en la sociedad.

La diversificación productiva fue entendida desde que el ministro Piero Ghezzi lanzó la consigna como una estrategia para mejorar la productividad y competitividad de los productores actualmente existentes para aumentar la exportación. Este entendimiento de diversificación productiva obvia un enfoque para promover las actuales y nuevas formas de productividad, de transformar antes de exportar y sobre todo de articular sinérgicamente las formas de producción y los productores en sistemas integrales de desarrollo según las potencialidades y necesidades de cada territorio.

Sin una adecuada y precisa estrategia de descentralización, diversificación productiva y desarrollo territorial, es imposible entender el rol y posibilidades del desarrollo agrícola. Se ha mostrado que estrategias centradas en la exportación agrícola no reducen automáticamente la pobreza en los territorios[3]. El *desarrollo integral* de los territorios, y por ende de la agricultura, requiere de una planificación del territorio (OT) que apunta a la articulación de las diferentes dimensiones del desarrollo: capacidad productiva, sistema de mercados, servicios coordinados necesarios para el desarrollo integral y el bien vivir, tales como educación, salud, información orientados al territorio y de manera especial la defensa del medio ambiente y respecto por las formas comunales de propiedad y producción.

Finalmente, el desarrollo descentra lista integral **significa consolidar las formas de gestión** que los mismos actores están creando pero que no tienen el sustento en leyes adecuadas y constitucionales. Se refiere entre formas de gestión, las mancomunidades, las formas de gestión de las cuencas, especialmente el control del agua, los *cluster* productivos y comerciales.

[3] Ver por ejemplo el estudio de E. Zegarra sobre el agro exportación costera

Hospicio Ruíz Dávila: Jr. Ancash N° 569 – Oficina 220 -221 – Lima Tlfs: (51) 311 7267

LAS COMUNIDADES EN LAS CONSTITUCIONES PERUANAS Y LEGISLACION PERUANA

En el cuadro adjunto, podemos observar el régimen constitucional de las comunidades campesinas y nativas, siendo la de 1920 la primera que aborda este tema.

Régimen constitucional de las comunidades campesinas y nativas

Constitución 1920	Constitución 1933	Constitución 1979	Constitución 1993
Los bienes de propiedad de las comunidades de indígenas son ***imprescriptibles.***	La propiedad de las comunidades es ***imprescriptible*** e ***inajenable.*** Es asimismo, ***inembargable.*** Estado Garantiza la ***integridad*** de la propiedad de las comunidades	Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son ***inembargables*** e ***imprescriptibles.*** También son ***inalienables.*** *(Salvo que comunidad diga que si y el Congreso apruebe ley)*	La propiedad de sus tierras es ***imprescriptible***, salvo en el caso de abandono.

LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS HOY

Cabe anotar que, según los resultados del último Censo Nacional Agropecuario, existen más de 7,500 comunidades: 6,277 campesinas y 1,322 nativas (INEI, 2013), las que albergan una proporción importante de productores y controlan una importante superficie agropecuaria. Las comunidades han cambiado sus dinámicas productivas e institucionales frente a condiciones cambiantes de desarrollo y acceso al mercado. La familia y la unidad productiva familiar están vinculadas y combinan funciones económicas, ambientales, productivas, sociales y culturales.

SITUACION DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y COMUNIDADES NATIVAS

	RECONOCIDA Y TITULADA	RECONOCIDA POR TITULAR	POR RECONOCER Y TITULAR	TOTAL
COMUNIDAD CAMPESINA	5265	1027	1029	7321
COMUNIDAD NATIVA	1404	581	187	2172
TOTAL	6669	1608	1216	9493

Fuente: IBC, octubre 2017

Otro dato importante a tomar en cuenta es la superficie agropecuaria que ocupan las comunidades campesinas y nativas, como podemos apreciar en el cuadro líneas abajo. Según el III Cenagro de 1994 ésta era del 54.8% (19'423,840.70 ha.) del total nacional; en tanto que en el IV Cenagro ésta aumenta al 60.57% (23'465,824.44 ha.).

Hospicio Ruíz Dávila: Jr. Ancash N° 569 – Oficina 220 -221 – Lima Tlfs: (51) 311 7267

En el Censo de 1994, era Puno el departamento que concentraba el mayor porcentaje de tierras comunales con un 13%, seguido de Lima (12.1%), Cusco (9.5%) y Ayacucho (8.8%). En tanto, las comunidades nativas de Loreto tenían el 45.3% de tierras, seguidos de Ucayali (27.9%) y Junín (8.1%).

Según el IV Cenagro de 2012, Puno sigue liderando con un 11.7% la mayor cantidad de tierra de Comunidades Campesina a nivel nacional, seguido de Ayacucho (10.9%), Cusco (8.3%)y Apurímac (8.1%). En cuanto a las comunidades nativas, Loreto es la región con mayor extensión de tierra comunal (36.3%), seguida de Ucayali (26.1%) y Amazonas (13%).

SUPERFICIE AGROPECUARIA NACIONAL Y SUPERFICIE AGROPECUARIA COMUNAL 1994 - 2012

	Censo 1994					Censo 2012				
	Total nacional	Comunidad campesina		Comunidad nativa		Total nacional	Comunidad campesina		Comunidad nativa	
	(ha)	ha	%	ha	%	(ha)	ha	%	ha	%
Superficie (ha)	35'381.808	14'171.967.90	40	5'251.873.20	14.8	38'742,464.51	16'359,073.76	42.2	7'106,750.68	18.3

II. CONCORDANCIA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley es concordante con el inciso i) de la 15° Política del Acuerdo Nacional "Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición" y el inciso b) de la 23° Política del Acuerdo Nacional "Política de Desarrollo Agrario y Rural"

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La fórmula legal propuesta establece los siguientes cambios en el ordenamiento jurídico nacional:

Constitución 1993	Propuesta de Reforma
Artículo 88.- Régimen Agrario 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.	"Artículo 88°. - El Estado **otorga prioridad al** desarrollo agrario **y rural territorial en forma integral.** Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra **y territorio de las comunidades**, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa; **dará preferente atención a la pequeña y mediana propiedad rural organizada en cooperativas y otras formas asociativas, dotándolas de un régimen tributario especial que incluya a las comunidades campesinas y nativas.** La ley **fija** los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona, **para evitar el latifundio privado excluyente y ajeno a la seguridad territorial y soberanía alimentaria.**

Hospicio Ruíz Dávila: Jr. Ancash N° 569 – Oficina 220 -221 – Lima Tlfs: (51) 311 7267

	Las tierras abandonadas, **salvo las comunales**, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta. **El Estado dicta las normas especiales que, cuidando y preservando el equilibrio ecológico y la seguridad de las tierras y territorios de los pueblos indígenas, requiere la Amazonía para su conservación y para el desarrollo de su potencial agrario, la conservación del vital recurso hídrico, agroforestal y mega biodiverso."**
Artículo 89.- Comunidades Campesinas y Nativas 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.	"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 de sus tierras **y otros bienes naturales**, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible **e inembargable. También es inalienable; por excepción podrán ser enajenadas, cuando prime el interés de la Comunidad y aprobada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de ésta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero.** El Estado respeta la identidad cultural de **los pueblos indígenas u originarios organizados en** Comunidades Campesinas y Nativas."
	"Artículo 89°-A.- En la concesión de los recursos naturales, bosques, agua y otros que se encuentren en el territorio comunal, tendrán prioridad las comunidades campesinas y nativas, en el apoyo y protección del Estado, en armonía con las leyes y reglamentos que norman la materia, incluyendo las ambientales. En caso que la Comunidad Campesina o Nativa decida y acuerde explotar y/o procesar directamente cualesquiera de estos recursos, además de hacerlo directamente, podrá constituir empresas con terceros, en las que su participación estará de acuerdo con el volumen de la producción, el uso de los recursos o de cualquier otra forma consensual que guarde justa proporción con sus aportes y el interés nacional."

IV. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irrogará gastos al erario nacional. Por el contrario, busca reconocer el rol de las comunidades campesinas y nativas en la agricultura familiar y como es que su producción aporta a la alimentación de los peruanos.

Hospicio Ruíz Dávila: Jr. Ancash N° 569 – Oficina 220 -221 – Lima Tlfs: (51) 311 7267