

Proyecto de Ley N° 4583 / 2018-C2



**PROYECTO DE LEY INCORPORA LA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA A LEY 28667, LEY QUE DECLARA LA REVERSIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS AL DOMINIO DEL ESTADO, ADJUDICADOS A TÍTULO ONEROSO, CON FINES AGRARIOS, OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS**

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 República y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

**LEY QUE INCORPORA LA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA A LEY 28667, LEY QUE DECLARA LA REVERSIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS AL DOMINIO DEL ESTADO, ADJUDICADOS A TÍTULO ONEROSO, CON FINES AGRARIOS, OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

El objeto de la presente Ley es incorporar la Disposición Complementaria Final Única a la Ley 28667, Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos.

**Artículo 2. Incorporación de Disposición Complementaria Final**

Incorpórase la Disposición Complementaria Final Única a la Ley 28667, Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos, la misma que queda redactada de la siguiente manera:

**"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**ÚNICA. Protección del territorio de las comunidades campesinas y nativas**

Exceptúase del ámbito de aplicación de la presente ley las tierras comunales de las comunidades campesinas y nativas, con la finalidad de proteger la integridad de su derecho de propiedad."

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Lima, 11 de julio del 2019.



HERNANDO CEVALLOS FLORES  
Congresista de la República



HUMBERTO MORALES RAMIREZ  
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO  
PARLAMENTARIO FRENTE  
AMPLIO POR JUSTICIA  
VIDA Y LIBERTAD

EDILBERTO CURRO L.

MARCO ANAYA ZEGARRA  
MARCO ANAYA ZEGARRA

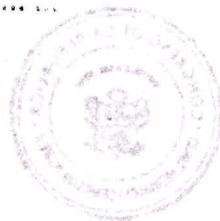
H. MORALES

HUMBERTO ROZAS

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 16 de Julio del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4583 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN,  
DEPORTE. -



-----  
GUILLERMO LLANOS CISNEROS  
Director General Parlamentario  
Encargado de la Oficialía Mayor del  
Congreso de la República

-----  
RECEIVED  
SECRETARÍA GENERAL  
CONGRESO DE LA REPUBLICA  
LIMA - PERU

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa responde a la necesidad de las Comunidades Campesinas y Nativas de proteger la propiedad comunal de los efectos de la Ley 28667 "Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado adjudicados a título gratuito, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos"<sup>1</sup>.

Dicha norma, establece un conjunto de procedimientos que tienen por efecto que todos los predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado con fines agrarios, independientemente del marco normativo que hubiese sido aplicado para tal adjudicación, y que no hubiesen cumplido con las condiciones para las que fueron transferidos, reviertan al Estado. Para ello, la misma norma dispone que previamente se resuelvan los respectivos contratos o actos jurídicos en virtud de los cuales se hubiese producido la adjudicación.

Los efectos de tal norma, la Ley 28667, se extienden a los predios hubiesen sido ocupados antes del 31 de diciembre de 2004, y cuyo uso sea exclusivamente para fines de vivienda en la calidad de asentamientos humanos declarados como tales por los gobiernos locales de su circunscripción.

Si bien esta norma tiene entre sus fundamentos el de la formalización de la propiedad informal para ciudadanos de escasos recursos, no contempla que el efecto de la norma puede traer consigo que un importante número de comunidades campesinas que en este momento no han concluido con procesos de formalización de la propiedad comunal se vean afectadas.

En la actualidad, un conjunto de factores (entre los que se incluyen a la dispersión normativa) traen como resultado un lento e inseguro avance en el proceso de titulación de las tierras comunales, lo que las pone en un estado de indefensión que esta iniciativa legislativa busca resolver.

### I.1. Carácter especial de las comunidades campesinas y nativas en el Perú

Las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas son instituciones históricas<sup>2</sup>, en el Perú. Se componen de grupos de personas que actúan como sujetos colectivos. Su comprensión se tiene siempre desde una perspectiva de interés colectivo o comunal. Su origen se encuentra en los pueblos originarios o pueblos indígenas, en el caso de estos últimos, el histórico Ayllu.

<sup>1</sup> Reglamentada por el Decreto Supremo N° 018-2006-AG, el cual se encuentra vigente.

<sup>2</sup> Peña Jumpa, Antonio (2013): Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89° de la Constitución. *Derecho & Sociedad*. N° 40, pág. 195.

El origen legal de la denominación de «Comunidades Campesinas» y «Comunidades Nativas» se encuentra en aquellas comunidades que habitan la zona rural, identificándose a las «Comunidades Campesinas» con las comunidades ubicadas en la zona rural de los Andes del Perú y a las «Comunidades Nativas» con las comunidades ubicadas en la zona rural de la Amazonía.

Según Antonio Peña Jumpa: "Una comunidad Andina es diferente a una comunidad Amazónica. La Comunidad Andina tiene una relación con la tierra para realizar actividades económicas vinculadas a la agricultura y ganadería: cada familia suele tener una parcela de terreno donde practica una agricultura para su subsistencia y desde donde normalmente obtiene forraje para su ganado que utiliza como mecanismo de ahorro e intercambio. La Comunidad Amazónica tiene una relación con la tierra para practicar la agricultura pero sobre todo para aprovechar sus bosques y ríos: cada familia practica la agricultura de roce y quema para proveerse de determinados alimentos, pero sobre todo hace uso de los bosques y ríos para proveerse de sus principales alimentos (frutos, animales de caza y peces) y de recursos para su usufructo e intercambio (madera, peces). Ambas comunidades, Andinas y Amazónicas, tienen una organización social y política basada en la familia y el parentesco, y en la asamblea comunal."<sup>3</sup>

## I.2. Estado de la cuestión sobre la propiedad comunal

Según la Defensoría del Pueblo<sup>4</sup> a 2017, un total de 1139 comunidades campesinas y 631 comunidades nativas no cuentan con título de propiedad. Asimismo, entre las que sí tienen título de propiedad un 61.5% no cuenta con georreferenciación. Para el caso de las comunidades nativas esta realidad es mucho más dramática: de las pocas que cuentan con titulación un 93.3% no tiene georreferenciación, lo que genera una gran inseguridad.

Esta situación ha generado la existencia de conflictos sociales por parte de quienes reclaman propiedad en terrenos comunales en vías de titulación o que contando con ella no tienen una delimitación clara.

A diferencia de la Ley 28667 con la que se inició esta exposición, otra norma, la Ley 28259 "Ley de reversión a favor del Estado de los predios rústicos adjudicados a título gratuito" **sí contempla** la exclusión de las tierras comunales de sus efectos, con lo cual se evitan los conflictos por titularidad de tierras que intenten terceros sobre terrenos comunales, sea que éstos se encuentren en vías de titulación o que contando con ella no tengan una delimitación clara, como se señaló antes.

<sup>3</sup> Obra citada.

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo:

2018 *El Largo Camino Hacia La Titulación de las Comunidades Campesinas y Nativas* (Informe). Lima. Consulta: 20 de junio de 2019.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-002-2018-DP-AMASPPI-PPI.pdf>

La presente iniciativa legislativa pretende formular de manera expresa la exclusión de los territorios comunales a la aplicación de la Ley 28667, en atención al carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.

### **I.3 Marco jurídico para la protección de la propiedad comunal**

#### **I.3.a Marco jurídico Internacional**

La norma internacional por excelencia que ampara los derechos de las comunidades campesinas e indígenas es el Convenio 169 de la OIT "Convenio sobre pueblos indígenas y tribales", de 1989. Este tratado adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante "el Convenio 169") refleja el interés especial para proteger y reivindicar el derecho de los pueblos indígenas y nativos.

El Convenio 169, ratificado por el Perú el 2 de febrero de 1994, tiene rango constitucional de conformidad con el Artículo 55° y la Cuarta Disposición Final Complementaria de la Constitución Política del Perú, por lo que el presente proyecto responde también al mandato internacional de disponer las medidas necesarias para proteger la propiedad tradicional sobre los territorios de las comunidades.

Según el Convenio 169, con respecto al derecho de propiedad sobre sus territorios, éste proviene de la relación que tienen las comunidades sobre sus territorios en los que han vivido y desarrollados sus actividades tradicionales y ancestrales, incluso antes de la conformación de los Estados nacionales. Por tanto, el Convenio 169 ordena a los países miembros que implementen una serie de medidas tanto a nivel político como legislativo para proteger y reconocer el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras de las comunidades

Este mandato se encuentra, entre otros en los siguientes artículos del Convenio:

#### *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>5</sup>

Como puede desprenderse de la lectura del numeral 2 del artículo 14, el Estado peruano tiene el deber de emprender todas las medidas necesarias para, de un lado, determinar -es decir delimitar- las tierras y, de otro lado, debe proteger sus derechos a la propiedad y la posesión. Incluso el Convenio 169 resalta que la protección debe ser efectiva, es decir: se exige una legislación ordenada que establezca los candados necesarios para que todo tipo de procedimientos, en este caso los de reversión de predios aprobados por las leyes 28667 con la que se inició esta exposición, otra norma, la Ley 28259, no afecte la propiedad de las comunidades campesinas y nativas.

Del mismo modo, el artículo 17 del Convenio 169 ordena incluso que el Estado procure la protección de las tierras comunales frente a externos que puedan aprovecharse del desconocimiento de las leyes. Para el objeto de esta exposición de motivos, la problemática situación de indefensión en la que se encuentran las comunidades campesinas y nativas por la falta de culminación de la titulación formal de sus tierras:

#### **Artículo 17.**

1. *Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.*

2. *Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.*

3. ***Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.***

De otro lado el artículo 26 de la Declaración De Las Naciones Unidas Sobre Los Derechos De Los Pueblos Indígenas adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el voto a favor del Perú el 13 de septiembre de 2007, señala que efectivamente la propiedad o el derecho que tienen las comunidades sobre su tierras no se realiza en el hecho mismo de un trámite de titulación sino en la relación ancestral de uso y posesión que tienen sobre ellas de forma tradicional en la realización de sus costumbres:

#### **Artículo 26**

<sup>5</sup> En este y los siguientes resaltados, la negrita es añadido nuestro.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

### **I.3.b Marco Jurídico Nacional**

Los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú, garantizan el derecho sobre la tierra en forma comunal y de otro lado reconoce la existencia legal de las comunidades campesinas y nativas e incluso señala que la "propiedad de sus tierras es imprescriptible", es decir nuestra carta magna otorga especial protección para la propiedad comunal, al resaltar su carácter imprescriptible.

Sin embargo, en nuestro país hay una legislación dispersa que pone en riesgo el derecho a la propiedad global de las comunidades que hasta ahora vienen siendo marginadas, tal como lo ha señalado el informe de la Defensoría del Pueblo "El Largo Camino Hacia La Titulación de las Comunidades Campesinas y Nativas" citado en los párrafos precedentes.

A continuación, presentamos dos cuadros que corresponden a la legislación nacional para la protección de la propiedad tradicional para comunidades campesinas y nativas, tomadas del Informe Defensorial en referencia:

#### **Normativa Nacional sobre Comunidades Campesinas<sup>6</sup>**

Norma	Reglamentación	Sumilla
Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas (14/04/1987)	Decreto Supremo 008-91-TR.Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas (15/02/1991)	Regulan la diversidad de comunidades campesinas (de costa, de sierra y ribereñas), y que se ocupa de definir los derechos y deberes de los comuneros, de su organización interna, del territorio comunal, del patrimonio comunal y la actividad empresarial de las comunidades

<sup>6</sup> Doc. Cit. Pág. 10.



Ley N° 24657, Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas (14/04/1987)	Sin reglamentación	Regulan los procedimientos para solucionar la falta de titulación de las tierras de las comunidades campesinas, el que sólo en caso de controversia deriva en los tribunales
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 (18 /07/1995)	Decreto Supremo 017-96-AG. Reglamento del artículo 7 de la Ley 26505, referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o hidrocarburos (19/10/1996)	Dotan de seguridad a los propietarios agrícolas, regulando una forma muy particular de abandono de tierras, restringiendo las posibilidades de expropiación y estableciendo la servidumbre minera en caso de inicio de actividades de exploración y explotación.
	Decreto Supremo 011-97-AG. Reglamento de la Ley 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (13/06/1997)	
Ley N° 26845, Ley de Comunidades Campesinas de Costa (26/07/1997)	Sin reglamentación	Facilita el acceso a la propiedad privada de tierras a sus comuneros, pero también de no comuneros. A diferencia del resto de comunidades, con el Artículo 6 de la presente Ley, el quórum para acceder al título de propiedad personal se da con el voto favorable de la mitad de la asamblea general, no los dos tercios que se requería previamente.

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

La norma que se propone incorpora una Disposición Complementaria Final Única a Ley 28667 "Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos

humanos, para proteger el derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas y nativas". Por tanto, la aprobación de esta norma tiene efecto sobre dicha ley y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2006-AG, el cual se encuentra vigente.

La presente iniciativa guarda conformidad con la Ley N° 24656 "Ley General de Comunidades Campesinas, conforme a la obligación del Estado a garantizar la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas y nativas".

### **III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

En cuanto al efecto positivo de la aprobación de esta iniciativa, su contenido permite que el Estado peruano cumpla con compromisos supranacionales, así como preserva el mandato constitucional contenido en el artículo 89 de la Constitución Política vigente.

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

Se protege el territorio de las comunidades campesinas de posibles interpretaciones de la Ley 28667, Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos, garantizando la integridad de los territorios comunales.

Al proponer establecer a una exclusión al alcance de una ley, no genera ningún costo para el presupuesto público.

### **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**

- 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