



Proyecto de Ley N° _____

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA NOVENA DISPOSICION COMPLEMENTARIA, TRANSITORIA Y FINAL DE LA LEY N° 27046, LEY COMPLEMENTARIA DE PROMOCIÓN DE ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **DIGNA CALLE LOBATÓN**, integrantes del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ (PP)**, en uso de las facultades que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con lo establecido en los artículos 22° literal c), 67, 75° y 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA LA NOVENA DISPOSICION COMPLEMENTARIA, TRANSITORIA Y FINAL DE LA LEY N° 27046, LEY COMPLEMENTARIA DE PROMOCIÓN DE ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto, modificar la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.

Artículo 2.- Modificación de la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.

Se modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, en los siguientes términos:

"NOVENA.- El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el **31 de diciembre de 2015**. Extiéndese la aplicación de dicha Disposición a los programas estatales y municipales de vivienda.

(...)"



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/01/2022 22:33:40-0500



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/01/2022 10:12:18-0500

Digna Calle Lobatón
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/01/2022 17:21:56-0500



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/01/2022 22:33:52-0500

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La vivienda, es un derecho humano reconocido en el título IX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Colombia 1948, así como, en el artículo 25° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada mediante Resolución Legislativa N° 13282, publicada el 24 de diciembre de 1959.

En esa misma línea, el derecho a la vivienda, está reconocido en el artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobado por nuestro país mediante el Decreto Ley N° 18969, publicado el 22 de setiembre de 1971 y en el artículo 11° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por el Decreto Ley N° 22129, publicado el 29 de marzo de 1978.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, respecto de este derecho a la vivienda precisó en la sentencia dictada en el expediente N° 0018-2015-PI/TC¹, lo siguiente:

"(...)

120. Al respecto, este Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad en torno a la ratio fundamentalis del derecho a la vivienda adecuada. Sin embargo, ello no obsta que en esta oportunidad se desarrollen argumentos a favor de su plena exigibilidad en el ordenamiento jurídico peruano.

121. **Este Tribunal considera que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho fundamental de toda persona que se encuentra íntimamente ligado al principio de dignidad humana, a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución), al principio de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución).**

"(...)

129 En el primer caso, el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada exige la adopción por parte del Estado de una política ordenada a que la población acceda a una vivienda adecuada en los términos indicados supra, esto es, que cuente con disponibilidad de servicios indispensables a vivir, una infraestructura apropiada para ser habitada, que ello implique gastos soportables y se permita la expresión de la identidad cultural de los habitantes, entre otros. Al respecto, corresponde precisar que la satisfacción de este aspecto del derecho a la vivienda adecuada se desarrolla progresivamente y según las posibilidades reales del Estado, manifestándose a través de medidas concretas y evaluables.

130. El segundo aspecto de este derecho se manifiesta como la proscripción de ser privado(a) de la vivienda de forma arbitraria y, en todo caso, sin sustento en la ley. Precisamente, **en virtud de este derecho emana la obligación del Estado de garantizar cierto grado de seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas a través de medidas legales.**

131. En lo que respecta a sus límites, debe tenerse presente que, como todo derecho fundamental, el derecho a la vivienda adecuada no es un derecho ilimitado. Así, **los límites de este derecho se desprenden de la prohibición de vaciar de contenido otros derechos, principios y reglas constitucionales. Sin**

¹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2015-AI.pdf>

perjuicio de lo anterior, el alcance de los límites que específicamente operen sobre este derecho deberá ser evaluado a la luz de cada caso concreto.

132. Por lo expuesto, cabe sostener que tras la eventual vulneración o amenaza de vulneración del derecho fundamental a la vivienda adecuada, le asiste la protección constitucional institucional y procesal (de conformidad con el artículo 37 del Código Procesal Constitucional) que la Norma Fundamental otorga al resto de atributos y libertades expresamente reconocidos por ella." (Énfasis propio).

A pesar que existe el reconocimiento del derecho a la vivienda con carácter fundamental y constitucional, en nuestro país, el desarrollo urbano y las oportunidades para que las personas de escasos recursos puedan obtener una vivienda digna, brilla por su ausencia y ante esa ausencia, la población se ha visto forzada a satisfacer esta necesidad mediante la ocupación de espacios "abandonados", sin conocer la condición o naturaleza jurídica del predio, entre ellos, los que se ubican en terrenos que se reputan de las comunidades campesinas.

El Estado Peruano, con la finalidad de formalizar el derecho de propiedad que subyace sobre las posesiones con fines de vivienda de los terrenos considerados de las comunidades campesinas de la costa, adoptó como mecanismo de solución que las tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos no se considerarían dentro de los terrenos de la comunidad, bajo una temporalidad de procedencia, que en la actualidad no permite viabilizar soluciones a la problemática y las necesidades de la población que ya habita en dichos terrenos.

I. ANTECEDENTES

El marco legal que regula la figura jurídica del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, es el siguiente:

a) Constitución Política del Perú

Tanto la Constitución Política del Perú del año 1979 como nuestra actual Carta Magna reconocen la existencia legal y la personería jurídica de las comunidades campesinas y nativas; no obstante, en ambas existen algunas diferencias, tal como se detalla a continuación:

Constitución Política del Perú del año 1979 (Derogada)	Constitución Política del Perú del año 1993
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 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

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.	del Estado para su adjudicación en venta. 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.
---	--

Como podrá apreciarse de la comparación de las normas constitucionales citadas, antes las tierras de la comunidad campesina eran inembargables, imprescriptibles e inalienables y actualmente solo se precisa su carácter imprescriptible.

Asimismo, en nuestra actual Constitución Política, se incorporó la figura jurídica del abandono de las tierras de las comunidades campesinas; sin embargo, no hace ninguna distinción de aquellas ubicadas en la costa, sierra o selva, haciéndose esta diferenciación en normas legales especiales que se detallarán durante el desarrollo del presente análisis.

b) Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El referido instrumento convencional fue aprobado por nuestro país mediante la Resolución Legislativa N° 26653 de fecha 05 de diciembre de 1993. En este cuerpo normativo, nuestro país, como sujeto de derecho internacional suscribiente, acogió un conjunto de obligaciones, y respecto del régimen de las tierras de los pueblos indígenas u tribales dispuso lo siguiente:

"ARTICULO 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." (Negritas nuestras)

c) **Ley N° 24657, Declaran de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas²**

Esta Ley se aprobó encontrándose en rigor la Constitución Política del Perú del año 1979, y en cuyo artículo 2° estableció lo siguiente:

"Artículo 2.- El territorio comunal está integrado por las tierras originarias de la Comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de Reforma Agraria. Las tierras originarias comprenden: las que la Comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos. En caso de controversia sobre esos títulos, el Juez competente calificará dichos de instrumentos.

No se consideran tierras de la Comunidad:

- a) Los predios de propiedad de terceros amparados en títulos otorgados con anterioridad al 18 de Enero de 1920 y que se encuentren conducidos directamente por sus titulares;
- b) **Las tierras que al 6 de Marzo de 1987³ se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos, salvo aquellas sobre las que se hayan planteado acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas.**
- c) (...)." (Negritas nuestras)

d) **Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa**

Esta Ley se aprobó encontrándose en rigor la Constitución Política del Perú del año 1993, lográndose ratificar que las tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos no se considerarían dentro de los terrenos de la comunidad campesina, y se incorporó la figura jurídica del abandono legal de las tierras, conforme a lo previsto en los artículos 89° de la Constitución Política del Perú, así como, el procedimiento para declarar en abandono las tierras de las comunidades campesinas de la costa; estableciendo en sus artículos 3°, 10°, 11°, 12° y la cuarta disposición complementaria final, lo siguiente:

"Artículo 3.- Son Comunidades Campesinas de la Costa las que tienen sus tierras o la mayor extensión de éstas situadas en la vertiente del Océano

² Dicho texto normativo se publicó encontrándose vigente la constitución del año 1979, y aún se encuentra vigente, por lo que su interpretación debe realizarse bajo el imperio de la Constitución del año 1993.

³ Este literal fue modificado por la cuarta disposición complementaria y final de la Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa.

Pacífico, hasta una altitud de dos mil (2000) metros sobre el nivel del mar."
(Negritas nuestras)

"Artículo 10.- Procede declarar el abandono legal de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, de conformidad con los Artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú, cuando terceros poseedores en condición de precarios las tengan dedicadas a la actividad agraria bajo explotación económica, pública, pacífica e ininterrumpida por un plazo no menor de dos (2) años a la fecha de presentación de la solicitud de declaración de abandono y de acuerdo a lo previsto en el Artículo 27 del Decreto Legislativo N° 667 siempre que ofertada la compra por dichos poseedores precarios, ésta no se hubiera concertado con la comunidad.

La posesión de la tierra y la explotación económica, serán acreditados con los elementos de prueba requeridos por el Artículo 26 excepto el señalado en el inciso b.6 del Decreto Legislativo N° 667, modificado por el Decreto Legislativo N° 889.

En los casos en que se hubiera iniciado el procedimiento de declaratoria de abandono, se dará por concluido éste si la Comunidad Campesina de la Costa, a cuyo favor se encuentran inscritas las tierras, otorga el título de propiedad respectivo." (Negritas nuestras)

"Artículo 11.- El Ministerio de Agricultura, a través del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), sólo a instancia de los terceros poseedores sin relación contractual, a que se refiere el artículo anterior, podrá declarar el abandono de tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa." (Negritas nuestras)

"Artículo 12.- El procedimiento para declarar el abandono de tierras comunales se tramita ante el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT). Iniciado el proceso, el PETT notificará a la Comunidad Campesina de la Costa sobre este hecho, citando a su representante y a los colindantes de las tierras objeto del abandono, a una inspección ocular; la misma que se realizará en un plazo que no excederá de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su recepción.

Constatado el abandono, el PETT dicta la resolución en un plazo que no excederá de noventa (90) días desde que se realizó la inspección ocular, ordenando la incorporación del predio al dominio del Estado y disponiendo su inscripción registral a nombre de éste.

Transcurrido dicho plazo sin emitirse resolución, se considera denegada la solicitud de abandono. La resolución expresa o ficta podrá ser contradicha en la vía arbitral conforme lo dispone el Capítulo III de la presente Ley." (Negritas nuestras)

"Disposiciones Complementarias Finales

Cuarta.- Modifícase el inciso b) del Artículo 2 de la Ley N° 24657, con el texto siguiente:

"... No se consideran tierras de la Comunidad: ...

"b) Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de octubre de 1993, salvo aquellas sobre las que se haya interpuesto acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas antes de dicha fecha. Las autoridades pertinentes procederán a formalizar y registrar las tierras ocupadas por los

asentamientos humanos, con el fin de adjudicar y registrar la propiedad individual de los lotes a sus ocupantes.

Se exceptúan las tierras de los centros poblados que estén formados, dirigidos y gobernados por la propia Comunidad.

Adiciónese al artículo mencionado, los incisos siguientes:

"f) Las que la Comunidad adjudique a sus comuneros o a terceros.

g) Las que sean declaradas en abandono." (Negritas nuestras)

e) Ley N° 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal⁴

Esta Ley se publicó respetando los artículos 88° y 89° de la Constitución Política del Perú del año 1993, con lo que se logró ampliar el plazo de exclusión de las tierras de las comunidades campesinas aquellas que se encuentren ocupadas por centros poblados y asentamientos humanos, con la particularidad que el plazo a estimar para dicha exclusión, el mismo que COFOPRI empleó para formalizar la propiedad informal, tal como se refleja en la novena disposición complementaria final, que establece lo siguiente:

"NOVENA.- El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el contemplado en el Artículo 20 del Decreto Legislativo N° 803 y sus modificatorias. Extiéndase la aplicación de dicha disposición a los programas estatales y municipales de vivienda.⁵" (Negritas nuestras)

Cabe precisar que, el plazo o la fecha establecida en el artículo 20° de Decreto Legislativo N° 803, ley de promoción del acceso a la propiedad formal, fue el 22 de marzo de 1996.

f) Ley N° 28685, Ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales⁶

Esta Ley publicada el 14 de marzo de 2006, dispuso la ampliación del plazo de exclusión de las tierras de las comunidades campesinas aquellas que se encuentren ocupadas por centros poblados y asentamientos humanos, del 22 de marzo de 1996 al 31 de diciembre de 2003. Asimismo, se incorporó al régimen del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas, el supuesto de hecho de aquellos terrenos ocupadas con fines de vivienda, tal como se precisan a continuación:

"Artículo 1.- Modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046

Modifícase la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046 por el siguiente texto:

⁴ Publicada bajo el imperio de la Constitución Política del Perú del año 1993.

⁵ Dicha disposición fue modificada por el artículo 1° de la Ley N° 28685, Ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales

⁶ Publicada bajo el imperio de la Constitución Política del Perú del año 1993.

"NOVENA.- El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 **es el 31 de diciembre de 2003.** Extiéndese la aplicación de dicha Disposición a los programas estatales y municipales de vivienda.

Corresponde a las municipalidades provinciales, la formalización y titulación de las tierras a que se refiere la Ley N° 26845, ocupadas por asentamientos humanos, centros poblados, programas estatales y municipales de vivienda y otras posesiones informales, hasta la inscripción de los títulos de propiedad." (Negritas nuestras)

"Artículo 2.- Adición del artículo 10-A a la Ley N° 26845

Adiciónase el artículo 10-A a la Ley N° 26845, con el siguiente texto:

"Artículo 10-A.- Procede declarar el abandono legal de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, de conformidad con los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú, **cuando los poseedores precarios de los terrenos de propiedad comunal ubicados dentro del área urbana y de expansión urbana, acrediten única posesión permanente y residencia habitual del inmueble con fines de vivienda, por un plazo no menor de cinco años a la fecha de presentación de la solicitud de declaración de abandono, siempre que ofertada la compra por dichos poseedores precarios, ésta no se hubiera concertado con la comunidad."**

De las normas citadas precedentemente y bajo el contexto de la presente propuesta legislativa, se puede apreciar que, el plazo para que no se consideren terrenos de las comunidades campesinas, aquellos ocupados por centros poblados o asentamientos humanos, fue ampliado en tres oportunidades, venciendo el último de ellos el 31 de diciembre de 2003.

Del mismo modo, se precisa que existen los procedimientos administrativos que declaran el abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas:

1. Cuando son destinadas para actividades agrarias bajo explotación económica y
2. Los ocupados con fines de vivienda.

II. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

II.1. El problema que se pretende resolver

Con el presente proyecto se propone resolver los siguientes problemas:

- a) Las familias que tengan posesiones de terrenos de las comunidades campesinas de la costa con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015, no podrán contar con la debida formalización de la propiedad, toda vez que, solo podrán excluirse del dominio de las comunidades campesinas de la costa aquellas tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2003.

Ahora bien, para una mejor comprensión de los problemas, resulta necesario establecer las siguientes definiciones:

➤ **Comunidades Campesinas y nativas**

De acuerdo con el Glosario de Términos Técnico Legal de COFOPRI, aprobado mediante Resolución N° 001-2006-COFOPRI-PC, 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 (Artículo 134 c.c.)."*⁷.

➤ **Comunidades Campesinas de la Costa**

El artículo 3° de la Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, precisa que son las que *"tienen sus tierras o la mayor extensión de estas situadas en las vertientes del Océano Pacífico, hasta una altitud de dos mil (2000) metros sobre el nivel del mar"*

➤ **Formalización**

De acuerdo con el glosario de términos aprobado por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, la formalización es el *"Conjunto de acciones de carácter legal, técnico y de difusión que desarrollan los organismos competentes, en materia de saneamiento físico legal, cuyo objeto es enfrentar el problema de la informalidad en los derechos de propiedad urbana mediante el empleo de tecnología moderna y procedimientos simplificados de formalización. Comprende la asunción de competencia, identificación, diagnóstico y reconocimiento de las diversas formas de posesión informal y el proceso de formalización en su etapa integral e individual."*⁸

➤ **Titulación**

De acuerdo con el glosario de términos aprobado por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, la titulación es la *"Etapa del proceso de formalización individual en la que se emite el instrumento de formalización respectivo a favor de los beneficiados que acreditaron fehacientemente su derecho."*⁹

Ahora bien, luego de hacer mención a las definiciones que servirán para la mejor comprensión de los problemas, que se pretenden solucionar con esta iniciativa legislativa, se precisa lo siguiente:

En primer lugar, la exclusión del ámbito de dominio de las comunidades campesinas de la costa, de aquellas tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2003, no se encuentra en sintonía con el plazo de formalización de la propiedad informal, previsto en el artículo 16° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios

⁷ <https://pderecho.pe/codigo-civil-peruano-realmente-actualizado/>

⁸ <http://enlaces.cofopri.gob.pe/media/2442/glosario-de-terminos-cofopri.pdf>

⁹ <http://enlaces.cofopri.gob.pe/media/2442/glosario-de-terminos-cofopri.pdf>

básicos, el cual fuera modificado por el artículo 4° de la Ley N° 31056, para que dicho plazo se amplíe hasta el 31 de diciembre de 2015.

En segundo lugar, sobre las comunidades campesinas de la costa, subyace, particularmente en Lima, un fenómeno que distorsiona el propósito de las mismas, tal como precisa el jurista Gunther Hernán González Barrón, quien sostiene en su artículo "*El pueblo peruano debe recuperar las tierras de las comunidades fantasma*"¹⁰ lo siguiente:

*"(...) en nuestro país también existen algunas comunidades que de tal solo tienen el nombre, especialmente ubicadas en la zona geográfica de la costa, pues en ellas no se presenta ninguna de las características que las tipifican. En efecto, las comunidades fantasmas se constituyen por un grupo de personas que no tienen relación con la organización tradicional o ancestral, no son descendientes de los miembros originarios, no se identifican entre ellos por una cultura propia, carecen de vivencia y trabajo comunal, tampoco realizan actividad agraria. **La unión de sus miembros es artificial, impostada, superpuesta, cuyo único fin es vender las tierras, como si fuesen una empresa inmobiliaria capitalista.** (...) ° (Negritas nuestras)*

En esa misma línea, insiste el mencionado jurista que, la "*recuperación de las tierras, ahora vacantes u ociosas, beneficiará directamente a toda la sociedad, en tanto esas nuevas áreas podrán dedicarse no solo al desarrollo urbano, industrial o agrario, en forma sostenible y ordenada, sino también a la construcción de zonas de recreación, turísticas, paisajísticas, sin perjuicio de la inversión en grandes obras de infraestructura para el interés nacional.*"

Por su parte, la autora Mayra Fabiola Rojas Rivera, en su tesis de grado titulado "*¿La aplicación del marco normativo de titulación de tierras en las comunidades campesinas de la costa es acorde a la naturaleza jurídica de estas?*"¹¹ concluye que:

*"Según estudios de campo realizado por la INEI, las actividades agrícolas y ganaderas por parte de las comunidades campesinas de la Costa son inferiores en comparación a las comunidades de la Sierra. Ello refleja que **no existe una dependencia entre las comunidades de la Costa y sus tierras; lo cual es contrario a la definición de comunidad campesina desarrollada por la Constitución y por el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales.***

(...)

Esto es, la aparición de las comunidades campesinas fantasmas que utilizan a la persona jurídica de carácter no lucrativa para actividades lucrativas como es el participar en el mercado inmobiliario. (Negritas nuestras)

Ahora bien, se puede sintetizar de acuerdo a los autores mencionados, que las comunidades campesinas de la costa, han dejado de ser campesinas, ya no producen alimentos para los peruanos, y son comunidades fantasmas que limitan el crecimiento urbano.

¹⁰ <https://alev.pe/art/3813/el-pueblo-peruano-debe-recuperar-las-tierras-de-las-comunidades-fantasma>

¹¹ <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/11933>

Sobre lo anteriormente sintetizado, se suma el hecho que quienes habitan terrenos de las comunidades campesinas de la costa desde el 01 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2015, podrán contar con la dotación de servicios de agua, alcantarillado y demás servicios complementarios, de conformidad con lo estipulado en el artículo 16° de la Ley N° 28687; mas no podrán obtener la titulación correspondiente, en particular en aquellas comunidades campesinas de la costa, por ende, el derecho humano al desarrollo de las personas que residen en las mencionadas zonas, no es pleno.

II.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

El presente proyecto de ley, se fundamenta en un conjunto de premisas que guardan relación directa con la necesidad, viabilidad y oportunidad que a continuación se detallan:

En primer lugar, con la ampliación del plazo para excluir el dominio de las comunidades campesinas las tierras de las comunidades campesinas de la costa ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2015, se homologará con el plazo contenido en el artículo 16° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, el cual fuera modificado por el artículo 4° de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, por ende, la propuesta legislativa es viable.

En segundo lugar, este plazo especial de exclusión de terrenos de las comunidades campesinas de la costa ocupadas por asentamientos humanos o centros poblados, bajo el rigor de la Ley N° 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal, tuvo el mismo plazo previsto para formalizar la propiedad informal a cargo de Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI -, por ende, la ampliación del plazo establecido en la novena disposición complementaria transitoria de la Ley N° 27046, ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal, del 31 de diciembre de 2003 al 31 de diciembre de 2015, es históricamente viable.

En tercer lugar, la propuesta de elevar el plazo de la novena disposición complementaria transitoria de la Ley N° 27046, ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal, del 31 de diciembre de 2003 al 31 de diciembre de 2015, es idóneo, necesario y ponderado, por cuanto permitirá afianzar con plenitud el derecho humano al desarrollo de las personas que residen en las tierras de las comunidades campesinas de la costa "abandonadas" y consigo, se permitirá viabilizar el artículo 16° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, de manera tal que, el Estado resolvería la necesidad que afrontan las familias que residen en dichos terrenos de poder formalizar su propiedad a la par de la obtención de los servicios básicos, por consiguiente, la propuesta constitucionalmente se encuentra ajustada a derecho.

En cuarto lugar, la propiedad comunal, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, no tiene el mismo despliegue contemplado en el Código Civil, tal como fuera establecido en los fundamentos 38 y 39 de la sentencia dictada en el expediente N° 02765-2014-PA/TC, el cual establece lo siguiente:

"38. Asimismo, el derecho a la propiedad se encuentra reconocido no solo como un derecho subjetivo, conforme a los incisos 8 y 16 del artículo 2 de

la Constitución, sino también como una garantía institucional, conforme lo dispone el artículo 70, según el cual el Estado garantiza su inviolabilidad. Pero, además, **el texto constitucional reconoce en su artículo 88 el derecho de propiedad sobre la tierra en forma privada o comunal, lo cual se diferencia sustancialmente del régimen de la propiedad privada que establece el Código Civil de 1984.**

39. Al respecto, **la propiedad de las comunidades campesinas se entiende como un tipo de propiedad colectiva bajo un régimen legal especial que se encuentra regulado en la ley de Comunidades Campesinas y la Ley 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, de conformidad con lo dispuesto 70 y 88 de nuestra Constitución. Este régimen implica una titularidad colectiva respecto de los territorios considerados comunales, por lo que no se realiza desde el enfoque clásico del derecho civil. Por ello, esta forma especial de propiedad se fundamenta en la estrecha relación del uso del territorio con el goce y ejercicio de diversos derechos fundamentales como la vida, la integridad, la identidad cultural y la libertad religiosa.** Los territorios comunales son, sin lugar a dudas, componentes del carácter espiritual, cultural y social de estas comunidades, **los mismos cuyo aprovechamiento se enfoca a actividades agrarias como su uso agrícola y de pastoreo** [cfr. STC 0005-2006- PI/TC, fundamento 18]"

Tal ejercicio del derecho de propiedad comunal, no se extiende a las tierras abandonadas, tal como lo estableció el Tribunal Constitucional al analizar el régimen jurídico de las comunidades campesinas bajo el imperio del artículo 89° constitucional, al establecer en su fundamento N24 de la sentencia contenida en el expediente N° 05212-2015-PA/TC, lo siguiente:

- "13. *En relación al reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, el artículo 89 de la Constitución, reconoce que "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 de las Comunidades Campesinas y Nativas". (Negritas nuestras)*

Bajo el contexto regulatorio especial de la propiedad comunal, se encuentran excluidas del dominio de la comunidad campesinas de la costa, aquellas tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos, tan es así que, en la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 29320, Ley que modifica el artículo 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, se declararon nulas de pleno derecho, todos los actos de disposición que las comunidades campesinas de la costa hayan podido realizar sobre aquellas tierras excluidas de su dominio, por ende, la ampliación del plazo propuesto para que el Estado pueda declarar en abandono legal las tierras de las comunidades campesinas resulta viable.

En quinto lugar, la propuesta legislativa, no contraviene, el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N°26253, en particular de aquellas comunidades campesinas conformadas por pueblos indígenas u originarios, puesto que, el deber del Estado conforme a los artículos 14° y 15° de dicho convenio internacional es la reconocer y proteger las tierras que ancestralmente y tradicionalmente ocupan.

Es justamente sobre la base de esa posesión ancestral o tradicional, donde el Estado brinda especial protección, y si ancestralmente las comunidades campesinas conformadas por pueblos originarios tienen por costumbre abandonar temporalmente las tierras, el Estado debería tener especial cuidado en declarar el abandono de tales tierras¹², sin embargo, de acuerdo con los resultados definitivos del I Censo de Comunidades Campesinas 2017¹³, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, las comunidades campesinas en general, no tienen como tradición o costumbre abandonar temporalmente las tierras para luego explotar naturalmente la misma, por ende, las comunidades de la costa tampoco tienen la costumbre de abandonar las tierras para luego usarlas.

En esa línea, el Instituto Nacional de Estadística e Informática sobre en dicho censo señala:

"Según los resultados del I Censo de Comunidades Campesinas, de las 6 mil 682 comunidades censadas en 6 mil 2 se realizan prácticas tradicionales o ancestrales, principalmente en la agricultura (5 mil 404 comunidades); en la ganadería (4 mil 218) y en el manejo y/o intercambio de semillas (2 mil 132); en tanto que las actividades donde las comunidades hacen menor uso de las prácticas tradicionales es la cerámica (256 comunidades) y en la caza (341). Cabe resaltar que 563 comunidades no usan prácticas tradicionales o ancestrales en las diferentes actividades que realizan. Las comunidades que pertenecen al pueblo Quechuas utilizan las prácticas tradicionales o ancestrales principalmente en la actividad de la agricultura (2 mil 997 comunidades), ganadería (2 mil 338) y en el manejo e intercambio de semillas (1 mil 302). En las comunidades del pueblo Aimara, son las actividades de agricultura (455 comunidades), ganadería (429) y manejo y/o intercambio de semillas (173 comunidades) donde más se utilizan las prácticas tradicionales ancestrales en el desarrollo de sus actividades. En los pueblos indígenas u originarios con 10 a menos comunidades campesinas, en 38 de las 54 comunidades utilizan prácticas tradicionales o ancestrales en la agricultura. La única comunidad del pueblo Yine no utiliza prácticas tradicionales o ancestrales. De las 2 mil 406 comunidades que no pertenecen a un pueblo indígena u originario, se observa que, 1 mil 914 utilizan prácticas tradicionales o ancestrales en la agricultura, 1 mil 441 en la ganadería, 649 en el manejo y/o intercambio de semillas y 330 en el manejo de bosques. Cabe mencionar que, en este grupo hay 241 comunidades que declararon no realizar prácticas tradicionales o ancestrales en sus actividades."

¹² Fundamentos 45 y 46 de la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 0022-2009-PI/TC <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00022-2009-AI.html>

¹³ https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1599/

En virtud de lo antes expuesto, con la propuesta legislativa no se está afectando el convenio N° 169 de la OIT con la ampliación del plazo propuesto en la iniciativa legislativa se encuentra ajustada a la mencionada convención.

III. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

A través de la presente iniciativa legislativa se propone modificar la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, con lo que se ampliaría el plazo que excluye del dominio de las comunidades campesinas, aquellos terrenos ocupados por asentamientos humanos o centros poblados con fines de vivienda, tal como se sintetiza en el siguiente cuadro:

LEY N° 27046, LEY COMPLEMENTARIA DE PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL	
Texto Vigente	Propuesta normativa
NOVENA.- El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el 31 de diciembre de 2003. Extiéndese la aplicación de dicha Disposición a los programas estatales y municipales de vivienda. Corresponde a las municipalidades provinciales, la formalización y titulación de las tierras a que se refiere la Ley N° 26845, ocupadas por asentamientos humanos, centros poblados, programas estatales y municipales de vivienda y otras posesiones informales, hasta la inscripción de los títulos de propiedad.	NOVENA.- El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el 31 de diciembre de 2015. Extiéndese la aplicación de dicha Disposición a los programas estatales y municipales de vivienda. (...)

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La aprobación de la iniciativa legislativa, no ocasionará gasto alguno al erario nacional, debido a que la propuesta procura modificar la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, que no tiene incidencia en el gasto público.

La implementación de la presente iniciativa legislativa beneficiará a todas las familias que residen en las tierras de las comunidades campesinas de la costa que fueron poseídas por estar improductivas o "abandonadas" en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2003 al 31 de diciembre del año 2015.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2021-2022 Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL



V.1 Con la Agenda Legislativa

La presente propuesta legislativa, guarda relación con el quincuagésimo quinto tema de la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período 2021-2022, el cual, a su vez se encuentra contenido dentro del tercer objetivo del Acuerdo Nacional "*Competitividad del País*" y la vigésima primera política de Estado "*Desarrollo En Infraestructura Y Vivienda*", en la que se prioriza el siguiente tema:

- Inversión en vivienda y saneamiento.

V.2 Con el Acuerdo Nacional

El presente proyecto guarda relación estricta con la vigésima primera¹⁴ política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con el desarrollo en infraestructura y vivienda, para cuyo objetivo, se contempla –entre otros-, lo siguiente:

- Apoyar a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna.
- Fomentar el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal.

¹⁴ <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/ politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/21-desarrollo-en-infraestructura-y-vivienda/>