CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
16 OCT. 2023
RECIBIDO
Fecha: ___ Hora: 12:51 p.m.

La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI** integrante del Grupo Parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE DA COMPETENCIA A COFOPRI PARA LA TITULACIÓN DE LOS PREDIOS DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es modificar la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, para garantizar la titulación de los predios de las comunidades nativas y campesinas.

Artículo 3.- Modificación del artículo 2° y de los numerales 1 y 2.2 del artículo 3° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

Modifíquese el artículo 2° y los numerales 1 y 2.2 del artículo 3° 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 queda redactado de la siguiente forma:

"Artículo 2.- Formalización de la propiedad

Declárase de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda. Asimismo, compréndense dentro de los alcances del objeto de la Ley a los mercados públicos informales ***y a los predios de los sujetos comprendidos en el Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva; y Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.****"*

"Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1 La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal ***o de las posesiones informales en bienes inmuebles de comunidades nativas o campesinas, bajo los alcances del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva; y Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, realizadas por sus propios comuneros***

***acreditados**, hasta el 31 de diciembre de 2015. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.*

3.2.2 Los ubicados en zonas arqueológicas o los que constituyan patrimonio cultural de la Nación, previa opinión del Instituto Nacional de Cultura. ***Excepcionalmente, este supuesto no aplica para los sujetos comprendidos en el Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva; y Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.***

(...)".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano y el Poder Ejecutivo tiene un plazo de 15 días hábiles para reglamentarla.

Lima, octubre del 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/10/2023 12:56:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/10/2023 11:55:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/10/2023 12:55:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/10/2023 15:04:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/10/2023 10:05:38-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En Perú como resultado de una serie de procesos políticos y sociales que se dieron a finales del gobierno de las Fuerzas Armadas en la década de los años 70, y luego de un largo proceso de reforma agraria, muchos pueblos indígenas fueron agrupados en comunidades campesinas en el Ande y nativas en la Amazonía. A partir de esta situación se establecieron marcos legales que regulaban a la comunidad en tanto sujeto de derecho agrícola; conjuntamente se dio inicio a los primeros intentos por establecer procedimientos de titulación colectiva.[1]

A la fecha, según la Base de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura:

- Los pueblos indígenas u originarios son aquellos colectivos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país o región, conservan todas o parte de sus instituciones distintivas, y que, además, presentan la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria. A la fecha, se tiene información de 55 pueblos indígenas en el Perú, siendo 51 de la Amazonía y 4 de los Andes.[2]

- Se entiende por lenguas indígenas u originarias del Perú todas aquellas que son anteriores a la difusión del idioma castellano o español y que se preservan y emplean en el ámbito del territorio nacional. De las 48 lenguas, 4 se hablan en los Andes, siendo el quechua aquella que es hablada en casi todo el país, y 44 se hablan en la Amazonía.[3]
- El número total de localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios a nivel nacional es de 9,153. Asimismo, la población aproximada que vive en estas localidades es de 2,831,020 siendo

[1] ZAMBRANO, Gustavo. *Comunidades campesinas, comunidades nativas, y pueblos indígenas: discusión sobre el sujeto de derecho*. 2021. Obtenido en https://ius360.com/comunidades-campesinas-comunidades-nativas-y-pueblos-indigenas-discusion-sobre-el-sujeto-de-derecho/
[2] MINISTERIO DE CULTURA. *BANCO DE DATOS DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS: LISTA DE PUEBOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS*. 2023. Obtenido en https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas
[3] MINISTERIO DE CULTURA. *BANCO DE DATOS DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS: LISTA DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS*. 2023. Obtenido en https://bdpi.cultura.gob.pe/lenguas

que 2,330,697 viven en localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios de los Andes y 499,632 viven en localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios de la Amazonía, y 691 viven en localidades que forman parte de pueblos indígenas u originarios de los Andes y de la Amazonía.[4]

1.1. ANTECEDENTES

Las comunidades nativas y campesinas son organizaciones cuya personalidad jurídica deriva directamente de la Constitución Política[5], cuyo artículo 89° determina 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 cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas."*

Cabe precisar que, según lo dispuesto en el artículo 2 del Convenio N.° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), vigente en el país desde el mes febrero de 1995, corresponde a los gobiernos asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Asimismo, se deben procurar acciones que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.[6]

---

[4] MINISTERIO DE CULTURA. *BANCO DE DATOS DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS: BUSCADOR DE LOCALIDADES DE PUEBLOS INDÍGENAS*. 2023. Obtenido en https://bdpi.cultura.gob.pe/index.php/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas

[5] Carlos Hernán Yáñez Boluart, Walter Albán Peralt, Gino Costa Santolalla & Samuel Abad Yupanqui. *ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD SOBRE LA EXISTENCIA LEGAL Y PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES NATIVAS*. P. 12. Obtenido en https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_12.pdf

[6] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *DEFENSORÍA DEL PUEBLO: URGE GARANTIZAR SERVICIOS PÚBLICOS EN COMUNIDADES INDÍGENAS Y QUE ESTOS TENGAN ENFOQUE INTERCULTURAL*. 2023. Obtenido en https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-garantizar-servicios-publicos-en-comunidades-indigenas-y-que-estos-tengan-enfoque-intercultural/

Adicionalmente, a nivel legal, existe el siguiente marco normativo:

- Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.

- Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.

1.2. LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios reconocidos por la Constitución de 1993, el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas, entre otros, son: 1) derecho a la libre autodeterminación, 2) derecho a la identidad cultural; 3) derecho de participación; 4) derecho a la consulta previa; ***5) derecho a decidir y elegir sus prioridades de desarrollo***; 6) derecho a conservar sus costumbres e instituciones; 7) derecho a la jurisdicción especial; 8) derecho sobre sus tierras y territorios; 9) derecho a los recursos naturales; 10) derecho a la salud intercultural; 11) derecho a la educación intercultural y a la lengua/idioma. Así tenemos que, los derechos colectivos suponen relaciones jurídicas cuyo objeto está definido por su contenido constitucionalmente protegido. La dinámica de una relación jurídica supone el ejercicio del contenido u objeto protegido; es decir, que se exija al sujeto pasivo el cumplimiento de aquello a que se encuentra obligado por el derecho. ***El ejercicio de los derechos colectivos significa que los pueblos indígenas u originarios puedan exigir al Estado el cumplimiento de aquello a lo que se encuentra vinculado por mandato de los derechos reconocidos***: (a) reconocer su existencia legal y su personalidad jurídica; b) no interferir en su autonomía organizativa, económica y administrativa; c) no impedir el uso y libre disposición de sus tierras; d) reconocer y respetar su identidad étnica y cultural; f) reconocer y respetar el uso de su idioma nativo; g) respetar sus valores, y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales; entre otros.[7]

[7] MINISTERIO DE CULTURA. *DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS.* 2016, pp. 59-61. Obtenido en https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/derechos-colectivos.pdf

1.3. ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENES U ORIGINARIOS

La Base de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura nos otorga información sobre las organizaciones representativas de los mismos pueblos; las cuales son:[8]

- **Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú - CUNARC-P:** Es la organización representativa de las rondas campesinas del Perú, forma de organización de los pueblos indígenas u originarios, que contribuyen a garantizar la paz y bienestar, administrando una justicia gratuita, rápida y reeducadora.

- **Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDESEP:** Es la organización vocera de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. Se encuentra presidida por un Consejo Directivo Nacional elegido periódicamente cada 3 años a través de sus bases regionales conformadas por 9 organizaciones descentralizadas, ubicadas al norte, centro y sur de la selva peruana.

- **Confederación Campesina del Perú CCP:** Organización campesina e indígena que fue fundada el 11 de abril de 1947 por representantes de comunidades campesinas (ayllus), braceros, yanaconas y pueblos indígenas u originarios.

- **Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú CONAP:** Es una organización de representación nacional de los pueblos indígenas amazónicos, que viene trabajando desde hace 27 años en la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Cumple el rol de articular las necesidades y problemáticas de las comunidades nativas a la agenda política nacional a través de la participación proactiva en los diferentes espacios de diálogo y toma de decisiones.

[8] MINISTERIO DE CULTURA. *BANCO DE DATOS DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS: ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS*. 2023. Obtenido en https://bdpi.cultura.gob.pe/organizaciones-representativas

- **Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú ONAMIAP:** Organización que promueve la participación de las mujeres indígenas y el cumplimiento de sus derechos individuales y colectivos. Desarrolla acciones dirigidas a fortalecer sus organizaciones de base, visibilizar sus propuestas y demandas, incidir en la agenda pública y ganar espacios de representatividad a nivel local, regional, nacional e internacional basadas en los principios de respeto y reconocimiento de la diversidad.

1.4. ¿QUÉ SON LOS SERVICIOS PÚBLICOS?

El Tribunal Constitucional en el fundamento 37 de la sentencia recaída en el expediente N° 00034-2004-PI/TC[9], ha señalado que:

- Si bien nuestro ordenamiento jurídico no recoge una definición específica sobre el concepto de servicio público, y, nuestro texto Constitucional no ha establecido un listado de actividades que deban considerarse como tales, es innegable para este Tribunal que la voluntad del constituyente fue observar y encomendar al Estado, una tarea de especial promoción y resguardo en estos casos; de ahí, la importancia de que el legislador precise claramente tal calificación y el régimen jurídico sometido en cada supuesto.

- Ello en razón a que, el contenido del concepto servicio público, así como, el hecho que determinadas actividades económicas califiquen dentro del mismo, resulta una tarea que se resuelve en cada ordenamiento jurídico de manera particular. Su importancia radica por el hecho que, de tal definición, depende el régimen de obligaciones y cargas a distribuir entre el Estado y los particulares.

En este contexto, según la **Opinión N° 068-2013/DTN**[10] emitida por OSCE, se entiende por "*servicio público*" a aquellas actividades definidas como tal por la

[9] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Obtenido en https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf
[10] OSCE. Obtenido en https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/738215-opinion-n-068-2013-dtn

ley, las que buscan satisfacer una necesidad esencial y de interés general, cuya prestación corresponde, en principio, al Estado.

Por su lado, desde la doctrina, Ramón Huapaya Tapia[11] nos comenta que las "leyes de Roland" precisan las características del servicio público, las cuales son:

- Continuidad: El servicio debe prestarse ininterrumpidamente, cada vez que sea requerido por el usuario, ya que satisface una necesidad esencial.

- Regularidad: El servicio debe prestarse en condiciones de calidad, de acuerdo a las normas técnicas que lo rigen. Igualdad: El servicio debe prestarse en forma igual para todos, sin discriminar entre usuarios (salvo para agruparlos y ofrecerles condiciones comerciales o tarifas sociales-discriminación positiva).

- Universalidad: El servicio debe llegar a la mayor cantidad de personas y debe cubrir todo el ámbito geográfico de la concesión.

- Progresividad: El servicio debe procurar mantener vigencia tecnológica y adaptarse siempre a la mejor tecnología disponible.

1.5. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El 09 de agosto del 2023, en el Día Internacional de los Pueblos Indígenas, la Defensoría del Pueblo hizo un llamado y exigió al Estado peruano, en sus tres niveles de gobierno, conducir sus acciones en el marco del respeto al derecho a la identidad cultural y étnica y al principio de igualdad y no discriminación, a fin de que garantice la prestación de servicios públicos en las zonas rurales y comunidades indígenas del país. En el territorio patrio existen 55 pueblos indígenas, andinos y amazónicos, conformados por más de 9000 comunidades, centros poblados y otras localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios a nivel nacional. Sin embargo, a lo largo de la vida republicana, ***el Estado no ha logrado proveer servicios públicos de calidad en estas zonas,***

[11] HUAPAYA TAPIA, Ramón. *NOTAS SOBRE EL CONCEPTO JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO EN NUESTRO ORDENAMIETO LEGAL.* 2011. Derecho & Sociedad 36, p. 95. Obtenido en https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13217/13828

colocándolas en una situación adversa para el acceso a sus derechos, entre ellos a la salud y educación. Así, según el Censo del año 2017, solo 3 de cada 10 comunidades campesinas y nativas cuentan con escuelas de nivel secundario en sus territorios, mientras que, 6 de cada 10 comunidades no tienen un establecimiento de salud dentro de sus límites comunales. ***De igual forma, la falta de servicios básicos de energía eléctrica, agua potable y desagüe impide el bienestar individual y colectivo de las personas indígenas***. Las brechas de acceso a estos servicios son mayores al promedio nacional. Por ejemplo, el 16,3%, el 26,4 % y el 40.4 % de la población que se autoidentifica indígena no cuenta con servicios de energía eléctrica, agua potable y saneamiento, respectivamente, en sus viviendas.[12]

En tal sentido, es preciso señalar que, en el año 2022, el Tribunal Constitucional en la sentencia del expediente **2151-2018-PA/TC**, manifiesta que ***"la vida en el mundo moderno requiere de ciertos derechos sociales mínimos sin los cuales las personas no pueden tener una vida digna ni desarrollarse en sociedad"***. Entre ellos –cita- el acceso a agua potable y desagüe, a la energía eléctrica y el internet. En el marco de análisis, el TC reconoce que, si bien el derecho de acceso a la energía eléctrica, no se encuentra consagrado expresamente en la Constitución, puede ser considerado como un derecho no enumerado conforme al artículo 3 de la Carta Magna, relacionado a valores tan importantes como la dignidad del ser humano y el Estado social y democrático de derecho y ***enfatizó que no se debe postergar el suministro indefinidamente a los grupos en situación de pobreza***[13], por lo cual, las Comunidades Nativas y Campesinas ingresan dentro de este supuesto de necesidad de obtención de servicios públicos.

Por tanto, es evidente que este proyecto de ley busca otorgar el marco normativo para que las Comunidades Campesinas y Nativas, y evidentemente sus integrantes, tengan una vida digna para desarrollarse en sociedad sin

[12] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Ob. Cit.*
[13] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 2022. Obtenido en https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tribunal-constitucional-reconoce-el-acceso-a-energia-electrica-como-derecho-social-no-enumerado/

discriminación, razón por la cual, es importante que se logre la titulación de estos predios.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa modifica el artículo 2° y los numerales 1 y 2.2 del artículo 3° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto al Estado, pues, solo se está aplicando un supuesto de excepción para las comunidades nativas y campesinas que permitirá garantizar el derecho a la propiedad y titulación de predios de miles de ciudadanos.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas de Estado 10 *"Reducción de la pobreza"* y 11 *"Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"*.