Proyecto de Ley N°...6536/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESISTA HÉCTOR VALER PINTO

"AÑO DE LA UNIDAD, PAZ Y EL DESARROLLO"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
28 NOV. 2023
RECIBIDO
Hora: 11:35

PROYECTO DE LEY Nro. .....

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL TENOR DE LOS ARTICULOS 88° Y 89° DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

El Congresista de la República **HECTOR VALER PINTO**, integrante del Grupo Parlamentario **SOMOS PERU**, en ejercicio del derecho a la iniciativa en la formulación de leyes que el confieren los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú; y de los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; pone a consideración del Congreso de la República, el siguiente Proyecto de Ley.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA:

Ha dado la ley siguiente:

FORMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTICULO 88° Y 89° DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU SOBRE EL REGIMEN AGRARIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley, tiene por objeto modificar los artículos 88° y 89° de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de establecer el régimen de propiedad de las tierras comunales ubicadas en la sierra, costa y selva.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 88° y 89° de la Constitución Política del Perú.

Se modifica los artículos 88° y 89° de la Constitución Política del Perú, cuyo texto será la siguiente:

Artículo 88.- El Estado **promueve** y apoya preferentemente el desarrollo agrario **en todas sus formas**. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa.

La ley **fija** los límites y la extensión de las tierras comunales **y nativas**.

Las tierras ubicadas en la costa, que, por su condición de eriazas, desérticas, y que no son susceptibles para el aprovechamiento agrícola, o se encuentren abandonadas, son de dominio del Estado.

Artículo 89.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas, tienen existencia legal y son personas jurídicas **de derecho público y régimen privado**. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la disposición de sus tierras **entregadas por el Estado**; así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece.

Las tierras comunales son las que el Estado determina, y son aprovechables para fines agrícolas, ganaderas, acuícolas Y forestales en todas sus formas. Las tierras **de las comunidades Campesinas y Nativas entregadas por el Estado para uso de centros poblacionales, agrícolas, pecuarias, acuícolas, forestales y de preservación biosférifica** son imprescriptibles, salvo en caso de abandono.

Las tierras abandonadas y no aprovechadas conforme al destino de uso que entregó el Estado a las Comunidades Campesinas y Nativas, retornan al dominio y propiedad del Estado.

El Estado respeta **y protege** la identidad cultural **de los pueblos indígenas u originarios** de las Comunidades Campesinas y Nativas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Artículo Único. - La presente Ley entra en vigor a partir del día siguiente de su publicación.

Lima, Noviembre de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SAAVEDRA CASTERNOQUE Hitler FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2023 13:16:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2023 12:23:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2023 12:23:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AZURIN LOAYZA Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2023 14:29:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UEHI ORE Jose Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2023 13:53:40-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **noviembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6536/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política del Perú, como norma fundamental dentro de la legislación nacional., establece en su artículo 88° que el Estado promueve y apoya preferentemente el desarrollo agrario en todas sus formas; garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa.

Esta propuesta legislativa, pretende modificar el Régimen agrario de las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas, ya que, en los últimos años, el derecho de uso y propiedad de estas tierras, se ha visto mercantilizados por algunos malos dirigentes, que han originado que las tierras eriazas no aprovechables para la agricultura o ganadería, hayan sido destinados al tráfico ilícito de tierras; tergiversando su finalidad.

Nuestra Constitución reconoce la propiedad comunal de las tierras destinadas a la agricultura en todas sus formas, a la ganadería y reservas naturales y zonas de conservación; sin embargo, el hecho de que no se haya puesto límite a las tierras para la Comunidad Campesina y Nativa; ha permitido que las tierras eriazas, abandonadas, y desérticas sean mercantilizadas por malos dirigentes de dichas comunidades, en especial de comunidades ubicadas en la costa.

Las tierras por naturaleza pertenecen al Estado, por ello corresponde a él, destinar las áreas superficiales para las comunidades debidamente organizadas y reconocidas. Sin embargo, en los últimos años, se ha distorsionado la finalidad para el que fue destinado dichas tierras, principalmente en la costa peruana, donde algunas comunidades campesinas, haciendo uso abusivo de sus derechos, han mercantilizado las tierras eriazas, abandonadas y no cultivables; destinándolas al tráfico ilícito de tierras con ello a la venta indiscriminada de lotes a personas naturales y jurídicas.

La presente propuesta legislativa, tiende a modificar aspectos sobre el régimen de la propiedad y uso de las tierras comunales y nativas; conforme se puede apreciar en el siguiente gráfico comparativo:

ARTÍCULO 88° ORIGINAL	ARTÍCULO 88° PROPUESTO
Art. 88.- El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier 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 a dominio del estado para su adjudicación en venta.	Art. 88.- El Estado **promueve** y apoya preferentemente el desarrollo agrario **en todas sus formas**. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley **fija** los límites y la extensión de las tierras comunales **y nativas** según las peculiaridades de cada zona. **Las tierras ubicadas en la costa, que, por su condición son eriazas, arenales y no son susceptibles para el aprovechamiento agrícola, o se encuentren abandonadas, son de dominio del Estado.**

ARTÍCULO 89° ORIGINAL	ARTÍCULO 89° PROPUESTO
Art. 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 le establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en 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 **de derecho público y régimen privado**. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la disposición de sus tierras **entregadas por el Estado**; así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece. **Las tierras comunales son las que el Estado determina, y son aprovechables para fines agrícolas y ganaderas en todas sus formas**. La propiedad de las comunidades Campesinas y Nativas entregadas por el Estado para uso de centros poblacionales, agrícolas, pecuarias, acuícolas, forestales y de preservación biosférifica. **Las tierras abandonadas** y no aprovechadas conforme al destino de uso que entregó el Estado a las Comunidades Campesinas y Nativas, retornar al dominio y propiedad del Estado. El Estado respeta **y protege** la identidad cultural **de los pueblos indígenas u originarios** de las Comunidades Campesinas y Nativas.

¿QUE ES UNA COMUNIDAD CAMPESINA?

Las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas[1] según Jumpa A.P, "(..) **son instituciones históricas en el Perú**". Estas comunidades están formadas, por grupos de personas que actúan como sujetos colectivos (*con un interés colectivo o comunal*) cuyo origen se encuentra en los pueblos originarios o pueblos «indígenas» que se remontan a los inicios de la cultura Inca. Pues en el pasado, la institución semejante a las comunidades de hoy, se denominaba Ayllu.

En la actualidad, estas Comunidades o Pueblos habitan zonas rurales y zonas urbanas (por la migración), conformando centros poblados que se han ido convirtiendo en Distritos y provincias. Sin embargo, el origen natural de la conformación de estas Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, se encuentra en aquellas comunidades que habitan la zona rural de manera exclusiva.

[1] Jumpa, A. P. (2013). Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89o de la Constitución. Derecho y Sociedad, 40, 195-206.
http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/12800/13357

Se identifica normalmente a las «Comunidades Campesinas», con las comunidades ubicadas en la zona rural de los Andes del Perú (*también denominadas Comunidades Andinas*), y a las «Comunidades Nativas» con las comunidades ubicadas en la zona rural de la Amazonía (*también denominadas Comunidades Amazónicas*).

Las comunidades campesinas, difieren según sus características culturales, ecológicas, ancestrales y su evolución histórica, etc.; pero todas se caracterizan por tener relaciones de producción basadas en el trabajo familiar o bajo formas colectivas entre los comuneros, también denominada "ayni"[2] "minka"[3], que se ha venido utilizando este sistema de trabajo comunal en la mayoría de nuestras comunidades andinas. Producen sus alimentos básicos con sistemas ancestrales y escasa dotación de recursos, siendo los focos donde se concentra la extrema pobreza.

Según la estadística del INEI, en la actualidad se tiene un total de 7,267 Comunidades Campesinas en el Perú, repartidas conforme al siguiente cuadro estadístico:

Comunidades campesinas por departamento

Departamentos	Total CC	Reconocidas y Tituladas	Reconocidas Por Titular	Por Reconocer y Titular	Extensión Titulada
Amazonas	54	52	2	-	691 917,63
Áncash	351	331	20	-	1 724 468,75
Apurímac	476	432	44	-	1 974 103,66
Arequipa	104	95	9	-	1 415 774,55
Ayacucho	691	486	205	-	2 918 606,52
Cajamarca	111	88	23	-	395 743,19
Cusco	927	796	131	-	2 682 443,08
Huancavelica	640	524	116	-	1 848 231,34
Huánuco	300	205	87	8	970 780,04
Ica	11	6	5	-	202 580,55
Junín	403	357	46	-	1 268 416,64
La Libertad	123	112	11	-	469 282,33
Lambayeque	28	18	10	-	448 005,71
Lima	289	229	60	-	2 194 683,99
Loreto	921	44	66	811	304 961,95
Madre de Dios	1	-	-	1	-
Moquegua	76	72	4	-	498 595,08
Pasco	74	64	9	1	500 843,01
Piura	136	125	11	-	921 164,42
Puno	1 303	1 057	246	-	2 162 313,04
San Martín	63	1	3	59	1 264,40
Tacna	46	43	3	-	486 528,73
Ucayali	139	-	-	139	-
TOTAL	**7 267**	**5 137**	**1 111**	**1 019**	**24 080 708,62**

Fuente: SICCAM, 2016

[2] El Ayni. Era un sistema de trabajo reciproco entre personas o familias miembro de una comunidad.
[3] La Minga (minka o minga en quechua). Es una tradición incaica de trabajo comunitario.

CARACTERISTICAS DE LAS TIERRAS COMUNALES Y NATIVAS

Las tierras comunales y nativas, se encuentran delimitadas en la mayoría de casos, por labores efectuadas por el Proyecto Especial de Titulación de Tierras, y también por COFOPRI, que han logrado delimitar dichas tierras comunales, resultando en la actualidad, que muchas Comunidades Campesinas en el Perú, se han convertido en los "modernos" terratenientes y latifundistas, porque poseen inmensos territorios sin mediar pago alguno por dichas tierras.

Las comunidades en su mayoría, han parcelado estas tierras, que son cultivadas en forma familiar o comunal, según las características de cada una; en algunos casos las Comunidades conservan parte de estas tierras para usos comunales, y otras son cedidas a los comuneros para el uso y cultivo de productos de pan llevar o también para la ganadería en sus distintas variantes.

Según el Censo Nacional, la superficie agropecuaria comunal está conformada básicamente por pastos naturales (77.3%), área agrícola (0.2%) y no agrícola (22.5%)[4].

Por otro lado, según información obtenida de los programas de Titulación de Tierras, del total de comunidades censadas, se obtuvo información completa de 4,994 que administran una superficie territorial de 17'769,515 hectáreas. Mientras que 1,121 comunidades aproximadamente que no pudieron ser entrevistadas solamente administran una superficie total territorial de 2'118,677 hectáreas, y las Comunidades restantes que no han logrado aún su regularización jurídica, mantienen un aproximado de cuatro millones de hectáreas, que no han sido formalizados debido a las razones siguientes:

a. Desconocimiento por parte de los presidentes de las comunidades sobre la información solicitada, en algunos casos por haber asumido el cargo en fecha reciente.

b. Por ausencia de los presidentes.

c. Por rechazo a proporcionar información; en algunos casos señalaron que debían solicitar autorización para brindar información.

d. Por no dedicarse a la actividad agropecuaria, aunque según la metodología, debía aplicarse la cédula para obtener la información complementaria.

Por estas razones, para el presente análisis solo se considera la información de cédulas completas, es decir, de aquellas comunidades campesinas con cédulas debidamente diligenciadas, que llegan a 4,994 comunidades.

SITUACION DE LAS COMUNIDADES SEGUN LA CVR

Según estudio realizado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, muchas de las Comunidades post etapa de violencia vivida en nuestro país, se ha presentado divisiones, fragmentación y un debilitamiento del poder comunal; encontrándose

[4] IV Censo Nacional Agropecuario 2012

frecuentemente una indefinición o conflicto de poder en el interior de la comunidad, entre los presidentes de Rondas o Frentes de Autodefensa, los tenientes gobernadores y los Presidentes de la Comunidad; así como un clima de desconfianza y celo entre ellos.

Hoy en día hay una mayor presencia de grupos con intereses personales, lo que ha debilitado la gestión propiamente de la Comunidad; o éstas han sido tomados por personas que han cambiado la idiosincrasia de la comunidad, lo que ha generado **el despoblamiento de las comunidades campesinas, el cambio en usos y costumbres de la comunidad; y la migración hacia las grandes ciudades capitales.**

Estas migraciones hacia las ciudades capitales, han llevado que se formen "nuevos" asentamientos humanos o aumentando la población de los antiguos, todos ubicados en las zonas urbano marginal.

Este fenómeno de despoblamiento, pasado el período de violencia, se convirtió parcialmente en el retorno de un sector de mujeres y varones comuneros a sus tierras; más con el fenómeno de la Pandemia el COVID-19, ha dado lugar a dos nuevas categorías de comuneros, con los respectivos conflictos por uso de los recursos, "Comunidades o comuneros/as residentes" y "Comunidades o comuneros/as retornantes".

Según el informe de la CVR, después de la post violencia en el Perú, se calculó en un total de 600 mil personas que abandonaron su pueblo y emigraron a las grandes capitales; de ese número, el 69% era originario de Ayacucho (45%), Apurímac (11%) y Huancavelica (13%); sin embargo, en el primer caso un 60% emigró dentro del departamento en contraste a los otros dos casos donde el 74% y 63% respectivamente emigraron fuera del departamento.

DE LAS TIERRAS COMUNALES Y TRAFICO DE TIERRAS

Asociado al fenómeno anterior, la creciente integración rural urbana de la dinámica institucional y familiar de las comunidades campesinas, que se expresa en tener "un pie, en la comunidad" y "otro pie en la ciudad", diversificando de este modo su residencia familiar mixta, ya que de este modo los hijos de los comuneros, tendrán otros futuros, "dejando" atrás sus vivencias, costumbres y tradiciones.

Fenómeno que, como veremos más adelante responde también a un proceso de mayor integración al mercado interno urbano creciente especialmente en la última década. En este período, emergió el liderazgo y ejercicio de cargos de autoridades por señoras mujeres, dirigentes y lideres, quienes jugaron un rol central en las comunidades, destacaron en las organizaciones sociales de los barrios urbano marginales de la capital adonde migraron.

Las comunidades campesinas de la región costera de nuestro país, no tienen las mismas características de las comunidades campesinas de la zona andina, púes éstas comunidades como efecto de los programas de titulación de sus tierras, han incorporado dentro de sus linderos zonas eriazas no susceptible para la actividad agrícola, zonas

arenosas, desiertos, playas, etc. abarcando amplios territorios no necesariamente para sus actividades comunales.

Según información, luego del reconocimiento y titulación de las tierras de las Comunidades Campesinas, se contabilizó un total de 215 comunidades campesinas, en la Costa; 5,798 en la zona andina (sierra); y 286 comunidades nativas. De los cuales existen un promedio de 1,116 comunidades campesinas por titular y regularizar su propiedad, lo que, en porcentaje, representa un (16.13%)[5].

En los últimos años, se han producido invasiones sobre tierras comunales, por personas inescrupulosas, dedicas al tráfico de tierras, con el consiguiente enfrentamiento entre los legítimos comuneros; convirtiéndose en muchos casos, en violencia y asesinato (sicariato) de muchos dirigentes de las comunidades; pero también se han identificado algunas comunidades de la costa que, se han dedicado a la venta indiscriminada de sus tierras, con fines comerciales; lo que contravienen a la ley de Comunidades, que permite la venta sólo por necesidad y previo acuerdo de sus comuneros; sin embargo, tenemos por ejemplo la Comunidad Campesina de Jicamarca (Huarochirí), la Comunidad Campesina de Aucallama (Huaral), Comunidad Campesina de Chilca (Cañete), entre otros; en estos últimos años, se han dedicado a la venta de sus tierras eriazas, para fines de vivienda y proyectos residenciales u otros.

Estos hechos, que se vienen aconteciendo en las distintas comunidades, principalmente en la costa, exige que se debe de preservar los fines originales de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, a fin de no permitir que éstas se conviertan en una especie de comunidades "cascarón", sin el contenido real.

DE LAS COMUNIDADES EN LA REGION

Existen en la Región, una rica experiencia en organizaciones sociales y de desarrollo comunitario, con caracteres que les han permitido persistir a través del tiempo y a pesar de la marginación que han soportado. Esos caracteres comunes son, entre otros, la homogeneidad étnica y cultural, el trabajo en común, la ayuda mutua y el empleo de tecnologías vernáculas propias de cada región o país.

Las comunidades campesinas en **Bolivia** son el modelo de organización que mejor se identifica con la realidad cultural (aymará, quechua, guaraní) del país; esto por la existencia original de nuestras culturas y costumbres que se mantienen gracias a las comunidades en nuestros países.

En **Ecuador** la comuna es la forma organizativa histórica principal, legitimada por el Estado, que la ubica en el último nivel de la división político-administrativa. Está formada por un grupo social relacionado por lazos familiares y culturales comunes que habitan un espacio físico determinado y tienen una división de trabajo comunitario. De las 1859 comunas registradas con cerca de 700.000 habitantes el 80% se hallan en la Sierra (39). Hay Federaciones de pueblos indígenas de la Sierra y de las Nacionalidades Amazónicas.

[5] Por Luis Hallazi Abogado y politólogo, investigador en derechos humanos. luis.hallazi@gmail.com

En Chimborazo, por ejemplo, las organizaciones de comunidades de habla quechua se agrupan constituyendo federaciones provinciales de comunidades indígenas (UOCACI y AOCACH cuentan respectivamente con 29 y 9 organizaciones de base). Otra organización en el mismo departamento, UNIDAD, construyó una red de organizaciones comunitarias de habla quechua y ayudó a crear una federación de comunidades indígenas. En respuesta a la debilidad de los servicios oficiales las federaciones, con el apoyo de ONG's nacionales e internacionales, iniciaron sus propios programas de investigación y extensión. Como estrategia importante capacitan indígenas para que actúen luego en sus comunidades como agentes de extensión (1 y 3).

Las estructuras de las organizaciones indígenas de **Guatemala** se basan en general en relaciones interfamiliares de producción, trabajo y distribución integrándose formas de propiedad colectiva e individual.

En la **República Dominicana** hay asociaciones autónomas y flexibles que nuclean a campesinos sin tierra y pequeños agricultores. Se integran en forma horizontal, mediante órganos intercomunales y en forma vertical, mediante federaciones y confederaciones.

INCIDENCIA EN LA NORMATIVA NACIONAL

Esta norma, por su trascendencia y jerarquía, incidirá de manera directa en las leyes como: Ley General de Comunidades Campesinas, Ley 24656; Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario, Ley 22175; Ley de Deslinde y Titulación del territorio de las Comunidades Campesinas; Ley Nro. 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y otras normas de menor rango, debiendo en su momento concordarse dicha leyes especiales con el contenido de los artículo 88 y 89 de la Constitución Política del Perú.

COSTO BENEFICIO

La presente ley, no generará gasto alguno para el Estado, por cuanto su aplicación se realizará de manera paulatina con las modificaciones y adecuaciones de las diversas leyes expedidas en concordancia con lo dispuesto en ellos artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú.

El beneficio de la modificación de los artículos 88 y 89 de la Constitución, es que el Estado como titular y propietario por naturaleza de las tierras del Perú, pueda disponer a las comunidades campesina y nativas, las tierras que sean de uso agrícola y ganadera, a finde garantizar sus actividades en estas tierras; conservando para el Estado, las tierras que por su naturaleza no sean beneficiosa para dichos fines. También con esta Ley, se evitará la mercantilización de las tierras por parte de algunos malos dirigentes comunales, así como el tráfico de tierras.

HECTOR VALER PINTO
Congresista de la República