



CONGRESISTA KELLY ROXANA PORTALATINO AVALOS

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

Los congresistas de la República quienes suscriben, a iniciativa de la congresista **KELLY ROXANA PORTALATINO AVALOS**, miembro de la Bancada Parlamentaria **PERÚ LIBRE**, de conformidad con lo señalado en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente PROYECTO DE LEY.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROTEGE EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto proteger el Territorio de las Comunidades Campesinas, mediante la modificación de la Ley 24656, "Ley General de las Comunidades Campesinas".

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente Ley es garantizar el uso adecuado de las tierras, de acuerdo a los fines y objetivos de las Comunidades Campesinas, evitando la pérdida de dominio y titularidad del territorio para fines ajenos al interés comunal.

Artículo 3. De la modificación del artículo 11 de la Ley 24656

Se modifica el artículo 11 de la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, quedando redactado de la siguiente manera:

Artículo 11.- Se prohíbe el acaparamiento, transferencia de propiedad, la venta, donación, donación en pago, cesión en uso de tierras de la Comunidad; así como la utilización de las mismas para fines ajenos a lo dispuesto por los estatutos de la Comunidad; se exceptúa estas medidas para casos de proyectos de inversión pública por parte del Estado. Cada Comunidad lleva un padrón de uso de tierras donde se registran las parcelas familiares y sus usuarios.

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Se prohíbe otorgar concesiones para fines de explotación de recursos naturales, sin el consentimiento por parte de la Asamblea General de la Comunidad.

Cada Comunidad Campesina determina el régimen de uso de sus tierras, en forma comunal, familiar o mixta, **siempre que no contravenga la presente Ley.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, reglamenta la presente ley en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, noviembre de 2024



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/12/2024 14:23:44-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/11/2024 17:21:11-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/12/2024 14:24:00-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/11/2024 19:00:33-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/12/2024 16:05:17-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/12/2024 08:52:41-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/12/2024 15:07:00-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **03** de **diciembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9664/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **AGRARIA; y**
2. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**



GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Las comunidades campesinas han pasado por una serie de procesos políticos y sociales en nuestro país. En el gobierno patriótico del general Juan Velasco Alvarado, en la década de los años 70, con la reforma agraria, se establecieron marcos legales que regulan a las comunidades campesinas como sujeto de derecho agrícola; también como parte de la reforma agraria se da los primeros procedimientos de titulación colectiva de tierras.

Las comunidades campesinas en el Perú son organizaciones de interés público, descendientes de los pueblos originarios o Ayllus del Perú. Son personas jurídicas y cuentan con representatividad, rigiéndose por normas estatales y normas propias o consuetudinarias de acuerdo con sus usos y costumbres. Durante la reforma agraria con Decreto Supremo N°37-70-Ase propone que las comunidades campesinas, pasen a ser comunidades agrarias sin lograr este propósito las comunidades campesinas son las ancestrales comunidades indígenas, por tanto las comunidades campesinas, no son entes jurídicos creados por ley, tampoco nacen ni mueren por decreto, son entidades sociológicas e históricas de remoto origen.

Las organizaciones comunales, los pueblos originarios, hoy llamados comunidades campesinas han atravesado en la historia, complicados y difíciles momentos, ya sea por el abandono del Estado o por las deficiencias en el marco legal, que ha dado lugar a la crisis generalizada de las comunidades campesinas.

1.1. Naturaleza de las Comunidades Campesinas.

Dado que estamos ante una iniciativa legislativa que busca fortalecer el uso de la tierra por parte de las comunidades, es importante conocer su naturaleza como organizaciones o personas jurídicas, en tal sentido, el Instituto Latinoamericano de Capacitaciones Jurídicas, sostiene que "las comunidades campesinas en el Perú son organizaciones de interés público, descendientes de los pueblos originarios o Ayllus del Perú. Son personas jurídicas y cuentan con representatividad, rigiéndose por normas estatales y normas propias o consuetudinarias de acuerdo con sus usos y costumbres"¹.

¹ Instituto ILCJ. Las comunidades campesinas en Perú: ¿qué son y cómo están reguladas?:

De conformidad con la definición antes citada, se considera que las comunidades campesinas, son organizaciones de interés público, cuya base normativa se encuentra estipulado en la Ley General de Comunidades Campesinas Ley N° 24656 y en la Constitución Política del Perú. En este orden, Alejandro Díaz, sostiene que "una comunidad campesina surge de tres elementos: un territorio, construido como colectivo a lo largo de la historia; una población, que se identifica como colectivo y con el territorio; y un proceso de reconocimiento, en el que este grupo es reconocido como tal por los vecinos, por el Estado y por otros agentes. Se reconoce como comunidades campesinas especialmente a los grupos de costa y sierra, incluso algunas en ceja de selva"².

Los elementos para constituir una Comunidad Campesina, tienen particularidades especiales en comparación con otro tipo de organizaciones; en cuanto al territorio, este debe contar con una posesión permanente e histórica por parte del grupo de personas; es decir, que la población resida y mantenga dominio en el territorio, como también, deben ser reconocidos como tal, por parte de la sociedad y en Estado.

En relación al carácter especial que se presenta, al regular el marco legal que las comunidades son de interés público, Jazmin Lopez, sostiene que "el Perú tiene una obligación especial en cuanto a la protección de las Comunidades Campesinas, razón por la cual son de interés público. La diversidad cultural que las caracteriza y que las distingue en la sociedad peruana, es la que precisamente justifica su protección diferenciada (Ministerio de Cultura, 2016, p. 8)"³. La protección de las comunidades campesinas, en cuanto a mantener la cultura, el territorio, población y el reconocimiento por su existencia histórica, es de interés del Estado; motivo por el cual, se justifica la presente iniciativa legislativa, toda vez que busca proteger el uso de la tierra y su permanencia en la comunidad, evitando que, por parte de la dirigencia, se realice actos de transferencia, cesión en uso u otro tipo de actos que conlleve a reducir el uso y dominio de la tierra.

1.2. Comunidades campesinas durante independencia y la República

<https://es.scribd.com/document/560130776/Cartilla-Administrativa-2021-2026>

² PUCP. Alejandro Díaz. Cinco claves para entender qué son las comunidades campesinas: <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticia/cinco-claves-para-entender-que-son-las-comunidades-campesinas/>

³ IUS ET VERITAS. Análisis de la naturaleza jurídica de las Comunidades Campesinas: ¿les es aplicable el DU 100-2020? | Jazmín López: <https://ius360.com/analisis-de-la-naturaleza-juridica-de-las-comunidades-campesinas-les-es-aplicable-el-du-100-2020-jazmin-lopez/>

Para las comunidades campesinas, no hubo proceso de independencia, la situación jurídica, política, social y económica en el contexto de la República, se mantuvieron, sin embargo, hay hechos que debemos destacar:

"En 1821, San Martín eliminó el tributo indígena y servicio forzoso. En 1824, Bolívar decretó la parcelación de las tierras de la "comuna de indios" entre sus miembros varones. Propietarios agricultores con la capacidad de vender. En 1826, se restableció el Tributo indígena, llamado "contribución indígena"; tasa más alta cobrada a "indígenas en comuna". En 1850, Se estableció el servicio forzoso del indígena llamado "pongaje". En 1909, fue fundada la Asociación Pro-Indígena por Pedro Zulen, Dora Mayer y Joaquín Capelo, fue pionera en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en Perú. La Asociación Pro-Indígena sí jugó un papel crucial en la visibilización de los problemas que enfrentaban las poblaciones indígenas y en la promoción de sus derechos, pero el proceso de titulación colectiva de tierras se desarrolló en etapas posteriores. Entre 1935-1992, El Ministerio de Trabajo instituyó la Dirección General de Asuntos Indígenas; luego Dirección de Comunidades Campesinas y Nativas; y luego El Ministerio de Agricultura instauró la inscripción y titulación de comunidades, resolución de conflictos".⁴

El primer marco normativo constitucional que reconoce a las comunidades campesinas y le otorga la existencia legal y personería jurídica, es la Constitución Política del Perú de 1920, posteriormente en la Constitución de 1993 en el Artículo 89° señala 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".⁵

En 1987 se ordena normas importantes para el ordenamiento jurídico de las comunidades campesinas, se publica la Ley 24656, Ley de comunidades campesinas, de 1987 y la Ley 24657, Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas, de 1987. Sin embargo, el proceso de formalización de la propiedad de las comunidades

⁴ <https://ilcj.edu.pe/las-comunidades-campesinas-en-peru-que-son-y-como-estan-reguladas/>

⁵ Constitución de 1993 en el Artículo 89

https://www.google.com/search?q=Constituci%C3%B3n+de+1993+en+el+Art%C3%ADculo+89+%C2%B0&rlz=1C1GCEU_esPE1042PE1042&og=Constituci%C3%B3n+de+1993+en+el+Art%C3%ADculo+89%C2%B0&qslcrp=EgZjaHJvbWUyBqgAEEUYOTIHCAEQIRigAdIBCTEzOTJq

aun todavía, es un proceso lento, complicado y carente de una verdadera política pública, que proteja los territorios, en favor de miles de comunidades campesinas del Perú. La existencia de vacíos legales ha permitido que por mala fe o por desconocimiento, existe una deficiente dirección de las comunidades, en el extremo de llevar a perder extensiones de los territorios. En este sentido, se necesita fortalecer el marco legal, para permitir a las Directivas Comunales, proteger el territorio de estos pueblos ancestrales, quienes a través de los usos y costumbres resaltan el patrimonio nacional y el desarrollo de los pueblos originarios de nuestra patria.

1.3. Necesidad de proteger las tierras de las comunidades campesinas

Según el Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú (SICCAM) "A diciembre del 2016, el SICCAM contiene información sobre el reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas del Perú, tanto las originarias (costa y sierra) como las ribereñas (selva). La base de datos del SICCAM tiene registradas 7 267 comunidades campesinas. De este total, 6 138 corresponden a comunidades costeñas y andinas reconocidas, que se encuentran distribuidas en 20 departamentos, siendo Puno, Cusco, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac los que mayor concentración presentan (66%). De otro lado, se hallan registradas 1 129 comunidades ribereñas, las cuales se encuentran ubicadas en las llanuras inundables que bordean a los mayores ríos de la Amazonía peruana, siendo Loreto y Ucayali los departamentos que mayor concentración presentan (94%)".⁶

Según el "Instituto del Bien Común (IBC) El total de la superficie del Perú suma 128.5 millones de hectáreas, de esta cifra el 49.1 % (aproximadamente 63 millones de has) es propiedad o posesión de las comunidades rurales, que representan más del 35 % de la población nacional. No obstante, el 20.9 % del territorio nacional que se encuentra en posesión de las comunidades campesinas carece de un título de propiedad; en la última década se ha formalizado menos del 1% de estas comunidades, resulta preocupante la lentitud del Estado para formalizar estas tierras, lo cual afecta directamente la seguridad de la tenencia de las tierras y recursos naturales de las comunidades"⁷.

Debido a esta situación, las comunidades quedan expuestas al mundo del hampa, el

⁶ Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú (SICCAM). Disponible en: [https://ibcperu.org/mapas/siccam/#:~:text=La%20base%20de%20datos%20del,mayor%20concentraci%C3%B3n%20presentan%20\(66%25\)](https://ibcperu.org/mapas/siccam/#:~:text=La%20base%20de%20datos%20del,mayor%20concentraci%C3%B3n%20presentan%20(66%25)) .

⁷ El 49 % del territorio peruano está en manos de las comunidades rurales: <https://ibcperu.org/el-49-del-territorio-peruano-esta-en-manos-de-las-comunidades-rurales/>

tráfico de tierras, minería ilegal, talas indiscriminadas y otras actividades ilegales que se realizan al margen de la ley, "que del total de tierras que poseían las comunidades indígenas en 1920, el Estado Peruano ha titulado 6 538 comunidades indígenas, pero 95 años después aún quedan por titular más de 4 000"⁸. Y se estima que al hacer esta titulación solo el 20 % del estimado en la cantidad de tierras le pertenecería actualmente a las comunidades campesinas y esto tiene que frenarse antes de que nuestros pueblos ancestrales queden extintos.

Es por eso que esta iniciativa legislativa busca preservar la permanencia a través del tiempo de la comunidad campesina, preservando su autonomía, su independencia, pero también preservando su integridad y garantizando que los que conducen estas comunidades campesinas lo hagan de manera transparentes e intachable en beneficio de sus representados.

- **Principales causas de la pérdida de territorio.**

Las comunidades campesinas están perdiendo tierras, los cuales constituyen espacios ancestrales donde se produce actividades agropecuarias y además forman parte de la riqueza natural de los pueblos que la integran. En esta medida, corresponde que se emita un marco legal fortalecido, que establezca medidas de protección de las tierras de las comunidades, a través de límites para la transferencia y cesión de estas para fines ajenos a la comunidad. En este orden, existe prácticas que dentro del marco legal, se vienen realizando para socavar las tierras de las comunidades.

Según el CIDOB, Centro de Investigación en Relaciones Internacionales, en relación a las medidas de despojo de las que vienen siendo víctima las comunidades, refiere, que las comunidades de la zona andina vienen siendo despojados de sus territorios, (...) "El primer mecanismo es la *entrega de concesiones mineras a terceros*, las cuales socavan la propiedad campesina. El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet) entrega concesiones mineras a terceros sobre tierras de pueblos indígenas, sin consultar con las comunidades campesinas y nativas. (...) El cuarto mecanismo son las *compras ilegales de tierras* de comunidades campesinas. A pesar de que el artículo 7 de la Ley n.º 24656 establece que solo dos terceras partes de

⁸ <https://ibcperu.org/el-49-del-territorio-peruano-esta-en-manos-de-las-comunidades-rurales/>

los «comuneros calificados» deben aprobar cualquier acto de disposición de la propiedad, terceros se apropian de territorios de las comunidades o bien al lograr que algunos líderes autoricen la venta, o bien consiguiendo el respaldo de dos terceras partes de «comuneros empadronados» –pero no «comuneros calificados»–, o bien porque se falsifican actas y firmas de los comuneros, entre otras (Ruiz, 2021)⁹.

En este orden, podemos observar que existe dos principales prácticas injustificadas que se vienen utilizando para despojar a las comunidades de su territorio. La primera, relacionada a las concesiones, es una práctica común en el Perú, que el estado a otorgado en concesión, espacios que le corresponden a las comunidades campesinas, sin el consentimiento de estas, lo cual debe ser revertido. Asimismo, tenemos la venta de tierras, que, aprovechando el débil marco normativo, se realiza la venta de las tierras, perjudicando a los pobladores. En este orden, corresponde que, a través de la presente iniciativa legislativa, se prohíba la venta de tierras y se limite el otorgar concesiones, sin el consentimiento de las Comunidades.

1.4. Fortalecimiento del territorio de las comunidades campesinas

En virtud de la problemática expuesta en acápites anteriores, podemos sostener que el territorio de las comunidades campesinas, están expuestas a ventas, sesiones en uso, concesiones y otras medidas que terminan por arrebatar la titularidad de la tierra a las comunidades, sin autorización de los miembros; estas situaciones, ponen en riesgo la existencia de la personería jurídica, generando el deterioro de las comunidades campesinas.

A través de medidas legislativas, es necesario fortalecer la Ley de comunidades campesinas, poniendo límites expresos para evitar la cesión, transferencia, venta y donación de tierras en beneficio de la propiedad privada de personas naturales o jurídicas; estas personas que adquieren de manera irregular las tierras provenientes de las comunidades campesinas, usan estos espacios para explotar recursos naturales u otros fines ajenos a los usos, costumbres y

⁹ CIDOB. La «cesión de uso» como mecanismo de despojo territorial de las comunidades nativas en el Perú. Disponible en: <https://www.cidob.org/publicaciones/la-cesion-de-uso-como-mecanismo-de-despojo-territorial-de-las-comunidades-nativas-en>

objetivos originarios de una comunidad de campesina. En este sentido, también tenemos a la concesión de espacios del territorio nacional, como una figura que transgrede a las comunidades, toda vez que el Estado, viene entregando en concesión, espacios cuya propiedad es de una comunidad campesina o nativa, sin consulta o consentimiento de su titular; en ese orden, también corresponde que a través de esta iniciativa legislativa, se limite el otorgamiento de esta figura legal, sin el consentimiento de la asamblea general de la Comunidad.

1.5. Marco Normativo:

1. Constitución Política del Perú.
2. Reglamento del Congreso de la Republica.
3. Ley 24656, Ley de comunidades campesinas.
4. Ley 24657, Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas,
5. D. L. N° 1064 (Decreto Legislativo que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario)
6. Ley N° 27308, Art. 12 (Aprovechamiento de recursos forestales y de la fauna silvestre en tierras de Comunidades)
7. Convenio N° 169 de la OIT y la Ley N° 24656 - Ley de Comunidades Campesinas)

II. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De lo expuesto, se infiere que el contenido de la propuesta se encuentra enmarcado dentro de los alcances constitucionales y permite el ordenamiento jurídico peruano, en favor de las organizaciones ancestrales que tiene el país, tales como las comunidades campesinas, acorde con las obligaciones y tratados internacionales ratificados de acuerdo a ley. En este sentido, esta iniciativa legislativa se adecua al sistema jurídico peruano, tales como a la Constitución Política y a la Ley General de Comunidades Campesinas, sin vulnerar los principios constitucionales, legales y normativos; fortaleciendo el marco legal que regula las comunidades campesinas.

III. ANÁLISIS DEL COSTO BENEFICIO

Esta iniciativa legislativa busca resolver la gran problemática que se presenta en las comunidades campesinas y organizaciones comunales que cada vez más, van perdiendo sus tierras originarias por deficiencias en el marco legal, algunas ya están extintas y otras existen, pero no cuentan con los predios originarios a nombre de la comunidad, las tierras han sido transferidos, donadas o vendidas sin el aval de la Asamblea General.

En este mismo sentido, esta iniciativa legislativa no generará gasto adicional al Estado Peruano, ya que se trata de una modificatoria al marco legal de las Comunidades Campesinas y no de un proyecto de inversión; esta iniciativa será de simple ejecución luego de la vigencia, adecuando su aplicación al marco legal vigente. .

IV.VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene concordancia con el objetivo del Acuerdo Nacional Primer Objetivo: "Democracia y Estado de Derecho, 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, donde el estado se compromete a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad. Con este objetivo el Estado; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad"¹⁰.

V. VINCULACIÓN LA AGENDA LEGISLATIVA

En relación con la agenda legislativa, este proyecto, dado que busca proteger el derecho de las comunidades campesinas, ante hechos que vienen poniendo en riesgo su

¹⁰ ACUERDO NACIONAL: <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2007/04/cuadernillo2.pdf>

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

existencia y permanencia en el tiempo; se vincula con el objetivo I “Democracia y Estado De Derecho, en la Política de N°3, afirmación de la identidad nacional, en el tema de pueblos indígenas y originarios”¹¹.

¹¹ RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR. Agenda Legislativa 2024-2025. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/cuadernillo/NL/20241102>