

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Dictamen Nro. 07-2024-2025-CVC-CR

Señor presidente:

Ha sido remitida para dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la observación presidencial¹ a la Autógrafa derivada del proyecto de ley 1210/2021-CR, que propone la Ley que modifica la Ley 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas, para incorporar en el proceso de formalización a los pobladores que formen parte de posesiones informales constituidas del 2004 al 2015 con fines de vivienda sobre propiedad comunal.

La Comisión, en su Octava Sesión ordinaria, celebrada el 3 de diciembre de 2024, aprobó **con el voto UNÁNIME de los presentes**, el dictamen recaído en la observación a la Autógrafa, acordando proponer al Pleno del Congreso la **INSISTENCIA en la Autógrafa observada**.

Votaron a favor los congresistas titulares Amuruz Dulanto, Infantes Castañeda, Acuña Peralta, Alcarraz Agüero, Espinoza Vargas, Gonza Castillo, Julón Irigoín, López Morales, Martínez Talavera, Moyano Delgado, Portalatino Ávalos, Tello Montes, Varas Meléndez, Yarrow Lumbreras y Zeta Chunga; y la congresista accesitaria Calle Lobatón.

Se deja constancia de que en la sesión se aprobó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. Antecedentes:

El proyecto de ley 1210/2021-CR, que originó la autógrafa observada, fue presentado al Área de Trámite del Congreso de la República el 27 de enero de 2021. La iniciativa legislativa fue decretada a la comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora.

¹ Remitida con Oficio N° 363-2022-PR, del 22 de noviembre de 2022.



Firmado digitalmente por:
TACURI, VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2024 16:16:30-0500

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

Esta iniciativa fue materia del dictamen favorable de la comisión de Vivienda y Construcción del Periodo Anual de Sesiones 2021-2022.

El Pleno del Congreso, en su sesión del 13 de octubre de 2022, aprobó en primera votación el texto sustitutorio contenido en el dictamen presentado por la Comisión de Vivienda y Construcción. La de la segunda votación fue aprobada en sesión del Pleno del Congreso del 20 de octubre del mismo año.

La autógrafa correspondiente fue remitida al Poder Ejecutivo el 28 de octubre de 2022. El 22 de noviembre del 2022 ingresó la observación formulada que es materia del presente dictamen.

2. Aspectos procesales:

De conformidad con el Artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República², que desarrolla las alternativas del Congreso de la República sobre las observaciones del presidente de la República a las autógrafas, al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) Dictamen de allanamiento: Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- b) Dictamen de insistencia: Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
- c) Nuevo proyecto: Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:
 1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.

² Incorporado por Resolución Legislativa del Congreso 003-2022-2023-CR.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

En el caso de la autógrafa que se analiza, merituados los extremos de la observación presidencial, y de acuerdo con lo acordado en el debate en el pleno de la Comisión, se acordó INSISTIR en la autógrafa, de acuerdo con las razones que se señalan a continuación.

II. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA

La Autógrafa plantea la Ley que modifica la Ley 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas, para incorporar en el proceso de formalización a los pobladores que formen parte de posesiones informales constituidas del 2004 al 2015 con fines de vivienda sobre propiedad informal.

En su artículo Único dispone la modificación del artículo 2 de la Ley 24657, modificado por las leyes 26845 y 27046, en los siguientes términos:

"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 instrumentos.

No se consideran tierras de la Comunidad:

[...]

- b) Las tierras de aquellas comunidades campesinas que no tengan la condición de pueblo indígena u originaria que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de diciembre de 2015, salvo aquellas sobre las 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 gobernado por la propia Comunidad.

- c) [...].

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

III. OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Las observaciones formuladas señalan lo siguiente:

1. En primer lugar, menciona que "Con la propuesta de modificación, se estaría excluyendo como tierras de las Comunidades Campesinas a (a) las de aquellas que no tengan la condición de pueblo indígena u originario y (b) que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de diciembre de 2015 (ya no al 31 de octubre de 1993)".

Manifiesta que "de la revisión de la propuesta normativa, se aprecia que la misma corresponde al texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 1210/2021- CR sobre el cual la Dirección de Políticas Indígenas del Ministerio de Cultura - MINCUL, emitió en su oportunidad el Informe N° 000059-2022-DIN-MPV/MC del 20 de junio del 2022, concluyendo que la exposición de motivos que sustentaba la norma no había evaluado las afectaciones positivas o negativas derivadas de los efectos de dicha propuesta sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. Asimismo, se recomendó que debía hacerse la identificación de dichos pueblos indígenas u originarios, así como se puso a disposición la Base de Datos de los Pueblos Indígenas u Originarios - BPDPI del MINCUL, la misma que es solo referencial".

Al respecto, en el dictamen recaído en el Proyecto de Ley referido, emitido por la Comisión de Vivienda y Construcción, se aprecia que en la página 6 se hace referencia a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT sobre el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Sin embargo, dicho dictamen no ha analizado esas posibles afectaciones, en especial a las comunidades campesinas de la costa, y tampoco ha considerado la aplicación del derecho a la consulta previa, como también así lo ha recomendado el informe remitido por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP.

Por otro lado, se recuerda que, conforme al Censo Agropecuario del 2012 del INEI existen más de 200 comunidades campesinas en la costa del Perú que cuentan con graves conflictos, entre superposición de concesiones mineras y de tráfico de tierras. Es importante señalar que, por ejemplo, la Comunidad Campesina de Chilca fue reconocida en el año 1929 con 49,229 hectáreas, la Comunidad Campesina de Asia en el año 1932 con 26,375.45 hectáreas y la comunidad Campesina de Cañete en el año 1935 con 28,042.48 hectáreas, por lo cual un análisis sobre la problemática que enfrentan las comunidades campesinas de la costa ayudaría mucho a entender la correlación que existe entre la necesidad de ampliar los plazos señalados para la formalización de una posesión informal. Lo que trae a colación, tener en cuenta además de lo señalado que, el inciso 17 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú contempla el derecho de participar de manera colectiva en la vida política, económica, social y cultural de la nación; así como, los alcances del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado Peruano

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

mediante Resolución Legislativa N° 26253, cuyo texto establece las bases y mecanismos para el reconocimiento y defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, y de las obligaciones de los estados, garantizando su participación.

Asimismo, en su artículo 2 dispone que los gobiernos deberán 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 a su integridad. En ese sentido, en la misma línea de lo señalado por otras entidades del Poder Ejecutivo, como SUNARP, esta autógrafa debe garantizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas u originarios y sus derechos colectivos involucrados en los alcances de la autógrafa de Ley.

2. Adicionalmente, es pertinente señalar que conforme al numeral 19 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Además, corresponde señalar que nuestro ordenamiento jurídico nacional reconoce la autonomía de los pueblos indígenas u originarios al amparo del artículo 89 de la Constitución Política del Perú, que protege la autonomía de las comunidades campesinas y nativas en materia organizativa, económica, administrativa, en sus formas de trabajo comunal, en el uso y la libre disposición de sus tierras.

Por su parte, el numeral 1.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".

Además, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconoce también el derecho a la libre determinación en sus artículos 3 y 4, señalando que, en ejercicio del derecho de libre determinación, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas a sus asuntos internos y locales.

Asimismo, el artículo 2 de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece que el derecho de consulta es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.

El artículo 5 de la citada norma, dispone que los titulares del derecho a la consulta son los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa o administrativa.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

El artículo 10 de la referida norma, señala que la identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados debe ser efectuada por las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa sobre la base del contenido de la medida propuesta, el grado de relación directa con el pueblo indígena y el ámbito territorial de su alcance.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, establece como área programática de acción sobre las cuales este ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado, entre otras, la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Por lo tanto, conforme al marco normativo antes expuesto, corresponde que cada vez que se establezcan medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectar a los pueblos indígenas u originarios, se efectúe la consulta previa a los mismos.

En dicho sentido, previa a la aprobación de la Autógrafa de Ley, se debe garantizar el derecho a la participación y a los derechos colectivos de los pueblos indígenas involucrados; así como evaluar la necesidad de realizar un proceso de consulta previa. Caso contrario, se estaría vulnerando la normativa nacional e internacional citada.

3. En adición a lo expuesto, cabe mencionar que en la Exposición de Motivos del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, que origina la referida Autógrafa de Ley, se señala que la emisión de la dicha norma no ocasionará gasto alguno al erario nacional; sin embargo, en su Artículo único, que modifica el artículo 2 de la Ley 24657, menciona que las autoridades pertinentes procederán a formalizar y registrar las tierras ocupadas por los asentamientos humanos, a aquellas tierras de comunidades campesinas que no tengan la condición de pueblo indígena u originario y que no hayan interpuesto acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas al 31 de diciembre del 2015, respecto a lo cual no se incluye el análisis de costos, ni la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de recursos en los pliegos involucrados, que puedan ser destinados para la implementación de dicha medida en el presente año, así como la sostenibilidad para los años subsiguientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En esa línea, la Autógrafa de Ley vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

Además, se advierte que, de implementarse la propuesta normativa, se contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Finalmente, cabe precisar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)". Por tanto, la Autógrafa de Ley vulneraría lo dispuesto en el citado artículo constitucional.

IV. MARCO NORMATIVO

- Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT
- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.
- Ley 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas.
- Ley 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa.
- Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 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.
- Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos.
- Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

V. ANÁLISIS

A continuación, la Comisión de Vivienda y Construcción detalla antecedentes relevantes para el análisis del alcance de la autógrafa. Asimismo, se efectúa la evaluación de los aspectos materia de observación, a fin de justificar la conveniencia de la insistencia planteada:

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

5.1 Antecedentes legales

- 5.1.1 Ley 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, entró en vigor el 15 de abril de 1987, y en su texto original disponía 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:
[...]

b) Las tierras que al **6 de Marzo de 1987** 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.

[...]."

- 5.1.2 La Constitución Política del Perú de 1993 establece en el Artículo 89 que las Comunidades Campesinas y las Nativas son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, dentro del marco que la ley establece. Añade que la propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en la misma Constitución. En efecto, el texto constitucional señala que las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

- 5.1.3 Mediante la **disposición complementaria y final Cuarta** de la Ley 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, que entró en vigor el 27 de julio de 1997, se modificó el inciso b) del artículo 2 de la Ley 24657, en los siguientes términos:

"...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.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

[...]."

- 5.1.4 Con posterioridad, la **disposición complementaria, transitoria y final Novena** de la Ley 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal, en vigor desde el 6 de enero de 1999, estableció lo siguiente:

"**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."

- 5.1.5 **Conforme puede apreciarse, las tierras comunales ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos, salvo aquellas sobre las que se hayan planteado acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas, han estado exentas de ser consideradas como territorio comunal, y susceptibles por ende de ser objeto de acciones para formalizar la propiedad, ininterrumpidamente desde la vigencia de la Ley 24657, y respecto de posesiones asentadas hasta el 31 de diciembre de 2003, en mérito a las diversas ampliaciones y modificaciones introducidas por las leyes antes señaladas.**

- 5.1.6 En la misma línea, la autógrafa que se analiza propone 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:
[...]

b) Las tierras **de aquellas comunidades campesinas que no tengan la condición de pueblo indígena u originario** que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos **al 31 de diciembre de 2015**, salvo aquellas sobre las que se hayan planteado acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas antes de dicha fecha. Las autoridades pertinentes procederán a formalizar 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.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

c) [...]."

5.2 Las comunidades campesinas y los pueblos indígenas u originarios

- 5.2.1 La Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece en su artículo 7 que, para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos (y destinatarios del proceso de consulta previa establecido en dicha ley), se toman en cuenta criterios objetivos (descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional, estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan, instituciones sociales y costumbres propias y patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional), y criterios subjetivos (relacionados con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria).

Agrega que las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios. Además, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado que "desde setiembre de 2011, para la legislación nacional, las comunidades campesinas y nativas pueden ser consideradas pueblos indígenas u originarios"³, evidenciando que NO existe necesariamente identidad entre unos y otros.

- 5.2.2 De acuerdo con la información oficial del Ministerio de Cultura, contenida en el Glosario de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios⁴, se define **comunidades campesinas** como las "organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país" (definición contenida en la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas).

El Glosario agrega que las comunidades campesinas son reconocidas mediante Resolución Directoral emitida por la Dirección Regional Agraria correspondiente, en concordancia con la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, y que "A su vez, las comunidades campesinas pueden ser identificadas como parte de pueblos indígenas u

³ En: www.tc.gob.pe/jurisprudencia. Expediente 03326-2017-AA.pdf

⁴ En: <https://bdpi.cultura.gob.pe/glosario>. Última consulta del 24.11.2024.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

originarios, conforme a los criterios de identificación. Sin perjuicio de ello, no todas las comunidades campesinas pertenecen a pueblos indígenas u originarios."

El Glosario señala también que 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." Agrega que, a la fecha, se tiene información de 55 pueblos indígenas en el Perú, siendo 51 de la Amazonía y 4 de los Andes.

- 5.2.3 Cabe precisar que, como resultados del último censo efectuado en el año 2017, el Instituto Nacional de Estadística e Informática publicó los **"Resultados Definitivos del I Censo de Comunidades Campesinas"** realizado en el marco de los Censos Nacionales 2017. Asimismo, publicó los **"Resultados Definitivos del III Censo de Comunidades Nativas 2017"**, poniendo en evidencia las diferencias existentes entre las comunidades campesinas y las nativas. Recordemos que de acuerdo con la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios (como lo es la de "comunidades nativas") no alteran su naturaleza.

Sobre esto último, y a mayor abundamiento, el propio texto constitucional efectúa una diferenciación al normar sobre las comunidades campesinas y las comunidades nativas.

- 5.2.4 De lo señalado en el presente apartado, podemos concluir indubitavelmente, que no puede reconocerse en base al marco normativo vigente que exista una correspondencia necesaria entre comunidad campesina y pueblo indígena u originario, existiendo comunidades campesinas que NO tienen la condición de pueblo indígena u originario, respecto de las cuales se formula la propuesta contenida en la Autógrafa materia de dictamen.

5.3 Ausencia de afectación a los derechos de los pueblos indígenas u originarios

- 5.3.1 Mediante Resolución Legislativa 26253, del 2 de diciembre de 1994, se aprobó el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, instrumento que entró en vigor el 2 de febrero de 1995.
- 5.3.2 La Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

Internacional del Trabajo (OIT), desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que los afectan directamente.

- 5.3.3 La norma señala que los pueblos indígenas u originarios deben ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas **que afecten directamente sus derechos colectivos**, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.
 - 5.3.4 Una primera anotación respecto a la vigencia de la consulta previa y el contenido material de la autógrafa, permite concluir que el reconocimiento de este derecho se encuentra vigente desde el 2 de febrero de 1995 (fecha de aprobación en el Perú del Convenio 169), aun cuando la Ley que desarrolla su contenido es del 2011. Asimismo, las diversas normas que han fijado o extendido la fecha para la exención de calificación como tierras de las comunidades campesinas de las tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos se han aprobado y se encuentran plenamente vigentes cuando ya había entrado en vigor el Convenio 169.
 - 5.3.5 Esta constatación se encuentra en línea con la regulación analizada en el apartado 5.2, que distingue entre comunidades campesinas y pueblos indígenas u originarios, aun cuando el inciso b) de artículo 2 de la Ley 24657 en su fórmula vigente no efectúa una precisión sobre dicha diferencia.
 - 5.3.6 Una segunda constatación derivada de los argumentos antes consignados, nos lleva a concluir que dado que existen comunidades campesinas que NO tienen la condición de pueblos indígenas u originarios, es respecto de este tipo de comunidades que se plantea a través de la Autógrafa la modificación del inciso b) del artículo 2 de la Ley 24657.
 - 5.3.7 A modo de conclusión, **atendiendo a dicha diferenciación, la norma propuesta, al no plantear regulación respecto de tierras de las comunidades campesinas que a su vez son pueblos indígenas u originarios, NO CONTIENE** afectación a los derechos de dichos pueblos.
- 5.4 **Análisis de la observación en el sentido de que no se había evaluado las afectaciones positivas o negativas derivadas de los efectos de la propuesta sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y tampoco la aplicación del derecho a la consulta previa.**

Sobre el particular, el Poder Ejecutivo observa específicamente que previa a la aprobación de la Autógrafa de Ley, se debe garantizar el derecho a la participación

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

y a los derechos colectivos de los pueblos indígenas involucrados; así como evaluar la necesidad de realizar un proceso de consulta previa.

Respecto a esta observación, debe mencionarse que la iniciativa dictaminada plantea atender la problemática de aquellas posesiones informales que pueden encontrarse en territorios de comunidades campesinas y que conforme al marco legal vigente, no se consideran tierras de la comunidades campesinas, que son las ocupadas por centros poblados, asentamientos humanos, programas estatales y municipales de vivienda entre otras posesiones informales constituidas hasta el 31 de diciembre de 2003, salvo aquellas sobre las que se hayan planteado acciones de reivindicación. Por lo que resulta procedente su formalización, su saneamiento físico legal y la titulación de los lotes en favor de quienes ostentan la posesión.

Dicha propuesta se sustenta en el reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho fundamental y constitucional, sumado a la promoción del desarrollo urbano y las posibilidades que se ofrecen a las personas de escasos recursos para que gocen de una vivienda digna. Este reconocimiento, no se ha hecho efectivo debido al factor temporal, por lo que el plazo requiere extenderse a fin de viabilizar soluciones a la problemática y necesidades de la población que ya habita en dichos terrenos.

Se adiciona a ello, que se ha comprobado la existencia de poblaciones de carácter urbano que se han asentado sobre territorio comunal en el periodo comprendido entre el 01.01.2004 y el 31.12.2015 que justifican la ampliación propuesta. Cabe precisar que de acuerdo con información de COFOPRI⁵, en una comunidad campesina se puede encontrar áreas de terreno en las que se han asentado posesiones informales en dicho periodo que no tienen vinculación con estas comunidades, y que las poblaciones que las han ocupado han entendido que dichas áreas no se consideran tierras de la comunidad por haber sido ocupadas por familias sin vivienda. Asimismo, respecto de dichas tierras no se han iniciado acciones legales de parte de las comunidades campesinas. Adicionalmente, COFOPRI ha identificado supuestos de ocupación con fines de vivienda, sobre territorio comunal, que cuentan con vínculo contractual de adjudicación o transferencia suscrita con la propia comunidad, así como autorización para su ocupación destinada a la vivienda, las mismas que se formalizarían con la aprobación de esta Ley, siempre que no exista acción judicial de recuperación.

Por tanto, a la fecha resulta de necesidad imperiosa la dación de una norma – en mérito a las sucesivas modificaciones cuyo similar objetivo era resolver la situación de hecho existente y corregirla- que regule la ampliación del plazo de formalización de las posesiones informales asentadas sobre territorio comunal con la excepción de no formalizar aquellas constituidas sobre territorio comunal en el que la propia

⁵ Informe D000018-2022-COFOPRI-DND del 14 de febrero del 2022.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

comunidad ha iniciado acciones para recuperar las áreas ocupadas, obligación y derecho a la vez, de las comunidades a velar por su integridad territorial.

Sin perjuicio de lo señalado, conforme se ha evaluado precedentemente, la propuesta de la autógrafa contiene una especificación, referida a que las tierras materia de formalización **no** pertenecen a comunidades campesinas que a su vez tengan la condición de pueblo indígena u originario.

Respecto de ello, la observación presidencial, no obstante, el tenor de la propuesta, identifica la necesidad de efectuar la consulta previa, a pesar de que, como se ha demostrado en los apartados anteriores, además de efectuarse la diferenciación en la fórmula legal, también está plenamente determinado y así reconocido legalmente y en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que NO todas las comunidades campesinas son pueblos indígenas u originarios, y que es respecto de aquellos que no tienen dicha condición que se plantea la propuesta de la Autógrafa.

Por lo tanto, sobre esta observación se propone que la comisión insista en la fórmula de la Autógrafa, con el ajuste contemplado, a modo de precisión, en el texto sustitutorio.

5.5 Observación sobre presunta vulneración al equilibrio presupuestario y a la vulneración del artículo 79 de la Constitución Política

El Poder Ejecutivo considera que la Autógrafa contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario dado que implicaría demandas adicionales no previstas en la Ley de Presupuesto del Año Fiscal y precisan que se vulneraría lo dispuesto en el Artículo 79 de la Constitución Política.

Como ha dejado establecido el Tribunal Constitucional⁶, el presupuesto público, de duración anual, constituye la materialización de la administración económica y financiera del Estado, que debe regirse por determinados principios, especialmente por aquellos establecidos expresamente en la Constitución, como la asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución orientadas eficientemente hacia la atención de los fines prioritarios del Estado; como los de satisfacer los derechos sociales o cumplir con los retos planteados por el proceso de descentralización, entre otros. Ese Colegiado ha interpretado que el grado de exigencia del artículo 79 de la Constitución se orienta a que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal, y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público.

⁶ Cfr. sentencia recaída en el Expediente 00018-2021-PI/TC

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional ha reconocido que tal prohibición "no impide que una iniciativa legislativa, presentada por los Congresistas, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requiera su materialización"⁷.

Adicionalmente, la comisión considera que la propuesta contenida en la Autógrafa no es innovativa ni introduce disposiciones que pudieran generar nuevos gastos, toda vez que ha sido materia de leyes similares y no contraviene ninguna norma constitucional ni presupuestaria, sino que pretende atender la urgente necesidad de un sector de la población que reclama una vivienda digna con seguridad jurídica.

En tal sentido, se propone que la comisión insista en la fórmula de la Autógrafa en este extremo.

5.6 Aportes formulados durante el debate en la sesión de la comisión

El proyecto de dictamen de insistencia, materia de debate en la Octava Sesión ordinaria de la comisión, planteaba efectuar una precisión en la fórmula legal de la autógrafa, a fin de que quede completamente sentado esta NO contempla terrenos de las comunidades campesinas que son a su vez pueblos indígenas u originarios. La propuesta tenía la siguiente redacción:

"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:

[...]

- b) Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de diciembre de 2015, 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.

⁷ Ibidem.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL.

Adicionalmente, se excluye de la aplicación del presente inciso a las tierras de las comunidades campesinas pertenecientes a pueblos indígenas u originarios. Para dicho efecto, de forma previa al proceso de formalización y registro de tierras ocupadas por asentamientos humanos o centros poblados, las entidades competentes solicitan informe técnico sobre la pertenencia de la comunidad a pueblos indígenas u originarios.

[...].

Durante el debate, la congresista Moyano Delgado planteo que, a efectos de que la comisión aprobara la insistencia plena en la autógrafa, se retornara a la redacción original de esta. Dicho aporte fue aceptado.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Vivienda y Construcción, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, y los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, recomienda INSISTIR en el texto íntegro de la autógrafa del proyecto de ley 1210/2021-CR.

Dese cuenta.

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea – Plataforma Microsoft Teams.

Lima, 3 de diciembre de 2024.

ROSSELLI AMURUZ DULANTO
Presidenta
Comisión de Vivienda y Construcción

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 10 de MARZO de 2025

Al orden del día



JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL
PROYECTO DE LEY 1210/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA
LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL
EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES
CAMPEÑINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A
LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES
CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE
PROPIEDAD COMUNAL.



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2024 16:45:59-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2024 15:53:39-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 05/12/2024 09:33:59-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2024 11:02:32-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2024 18:27:49-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2024 10:22:49-0500



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2024 17:47:31-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUIERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2024 18:23:15-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2024 17:24:59-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2024 18:06:48-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2024 16:37:22-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2024 11:29:15-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Ivania
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2024 17:11:50-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBREAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2024 16:21:39-0500