



PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY N°32293, 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 congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, miembro de la BANCADA SOCIALISTA, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República presenta el siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DEROGA LA LEY N°32293, 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

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto derogar la Ley N°32293, 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, puesto que, representa un perjuicio para las comunidades campesinas, ya que vulnera el principio de imprescriptibilidad de la propiedad comunal y omite el derecho fundamental de consulta previa de los pueblos indígenas.

Artículo 2. Derogación de la Ley N°32293

Se deroga la Ley N°32293, 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.

Artículo 3. Restitución del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657

Se restituye el literal b) al artículo 2 de la Ley 24657, 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 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.

[...]"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. La presente ley entra en vigencia, al día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Lima, septiembre de 2025.



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 09:21:35-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/09/2025 18:48:03-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 09:57:32-0500

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 10:20:47-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 09:21:18-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA:

El artículo 88 de la Constitución Política del Perú, establece que, *"El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona [...]."*

Además, el artículo 89 de la Constitución Política del Perú, indica 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, Nativas y del Pueblo Afroperuano."*

El artículo 2 de la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, señala que, *"Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados 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. Constituyen Anexos de la Comunidad, los asentamientos humanos permanentes ubicados en territorio comunal y reconocidos por la Asamblea General de la Comunidad."*

Asimismo, el artículo 7 de la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, establece que, *"Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y **son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables.** Por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por ley fundada en el interés de la Comunidad, y deberá pagarse el precio en dinero por adelantado. El territorio comunal puede ser expropiado por causa de necesidad y utilidad públicas, previo pago del justiprecio en dinero. Cuando el Estado expropie tierras de la Comunidad Campesina con fines de irrigación, la adjudicación de las tierras irrigadas se hará preferentemente y en igualdad de condiciones a los miembros de dicha Comunidad."*

El artículo 1 de la Ley 24657, *"Declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas."*

El artículo 2 de 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 que, *"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. La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado."*

El artículo 29.1 del Reglamento de la Ley 29785, indica que, *"La Base de Datos Oficial de los pueblos indígenas y sus organizaciones a que hace referencia la*

Ley, constituye un instrumento de acceso público y gratuito, que sirve para el proceso de identificación de los pueblos indígenas. No tiene carácter constitutivo de derechos."

El 8 de abril de 2025, se publicó la Ley N°32293, bajo la denominación siguiente: "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 único de la Ley 32293, indica que, *"Se modifica el inciso b) 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 originario 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.

c) [...]”.

Según la imprescriptibilidad típica, “para la ley, la regla es la prescripción, salvando algunos casos con la imprescriptibilidad; la doctrina y la jurisprudencia, principalmente esta última, han ampliado los casos de imprescriptibilidad. Siendo la regla la prescripción y la imprescriptibilidad la excepción, esta debe encontrarse expresamente prevista en la norma (ley). De ese modo, el artículo 2000 del Código Civil establece que *“solo la ley puede fijar los plazos de prescripción.”* Esto tiene su razón de ser en que la institución jurídica de la prescripción se funda en consideraciones de orden público y de seguridad jurídica; en tal sentido, es de orden público, en tanto que conviene al interés social liquidar situaciones pendientes y favorecer su consolidación, sustentándose por tanto en el principio de seguridad jurídica.”¹

Según la imprescriptibilidad atípica, “la imprescriptibilidad no es determinada solo por la ley, es la jurisprudencia, también, quien se encarga de ello. La jurisprudencia (en sentido general) crea y sirve como fuente de hipótesis de imprescriptibilidad, ante la insuficiencia de una ley expresa.”²

“En la pretensión declarativa de dominio (o “mejor derecho de propiedad”) se busca eliminar una incertidumbre jurídica propiciando una sentencia de mero

¹ VARSI y TORRES (2022). La imprescriptibilidad atípica de las pretensiones civiles ¿Sólo la ley puede crear supuestos de imprescriptibilidad. Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima. LINK: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclcfefindmkaj/https://www.revista-aji.com/wp-content/uploads/2022/06/21.-Enrique-Varsi-y-Marco-Andrei-Torres-pp.-482-509.pdf>

² VARSI y TORRES (2022). La imprescriptibilidad atípica de las pretensiones civiles ¿Sólo la ley puede crear supuestos de imprescriptibilidad. Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima. LINK: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclcfefindmkaj/https://www.revista-aji.com/wp-content/uploads/2022/06/21.-Enrique-Varsi-y-Marco-Andrei-Torres-pp.-482-509.pdf>

reconocimiento. Se trata de una pretensión de defensa de la propiedad, la que por su naturaleza también es imprescriptible."³

"La Corte Suprema ha establecido (Sandoval contra Solex S.A., 2002): *"La propiedad como derecho real por excelencia posee como caracteres el de ser absoluta, exclusiva, autónoma y perpetua, entendida ésta última como la permanencia de tal derecho de manera indefinida en el tiempo; en ese orden de ideas la imprescriptibilidad se extiende también a la acción de mejor derecho de propiedad, por cuanto ésta también se funda en el derecho de dominio de un individuo sobre el bien materia de litis; por lo mismo esta acción no es prescriptible porque se iría contra los fundamentos de inalienabilidad y perpetuidad del derecho de propiedad"*. La doctrina nacional también ha asumido este criterio indicando que, si la propiedad es imprescriptible, la pretensión declarativa de dominio también lo es; en tanto, si el derecho no prescribe, el remedio tampoco puede hacerlo. Según Cavani, *"reivindicación y mejor derecho de propiedad comparten la característica fundamental de que en ambas el juez debe analizar si el demandante es titular o no del derecho de propiedad respecto del bien litigioso."*⁴

"Las comunidades campesinas en el Perú son organizaciones de interés público, descendientes de los pueblos originarios o Ayllus del Perú. Son personas

³ VARSI y TORRES (2022). La imprescriptibilidad atípica de las pretensiones civiles ¿Sólo la ley puede crear supuestos de imprescriptibilidad. Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima. LINK: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.revista-aji.com/wp-content/uploads/2022/06/21.-Enrique-Varsi-y-Marco-Andrei-Torres-pp.-482-509.pdf>

⁴ VARSI y TORRES (2022). La imprescriptibilidad atípica de las pretensiones civiles ¿Sólo la ley puede crear supuestos de imprescriptibilidad. Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima. LINK: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.revista-aji.com/wp-content/uploads/2022/06/21.-Enrique-Varsi-y-Marco-Andrei-Torres-pp.-482-509.pdf>

jurídicas y cuentan con representatividad, rigiéndose por normas estatales y normas propias o consuetudinarias de acuerdo con sus usos y costumbres."⁵

Según la Casación 2119-2012 – Ayacucho, ***"Las tierras comunales son imprescriptibles y contra ellas no opera la adquisición vía prescripción adquisitiva de dominio"***. "La sentencia de vista ha sido enfática al establecer que la institución jurídica de la prescripción a que hace referencia el artículo 89 de la Constitución Política del Estado, no hace referencia a una imprescriptibilidad de la acción del acto jurídico, sino una imprescriptibilidad de las tierras que pertenecen a las comunidades, pues de una interpretación concordada con el artículo 7 de la Ley General de Comunidades Campesinas - Ley 24656, surge claramente que la finalidad de la norma es evitar la adquisición de las tierras comunales vía prescripción adquisitiva."⁶

En ese sentido, se propone se derogue la Ley N°32293, puesto que, "es una norma inconstitucional, vulnera el principio de imprescriptibilidad de la propiedad comunal y omite el derecho fundamental de consulta previa de los pueblos indígenas."⁷

⁵ Instituto ILCJ. Las comunidades campesinas en Perú: ¿qué son y cómo están reguladas?

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

⁶ Casación 2119-2012-Ayacucho, Auto Calificatorio del Recurso.

⁷ CRUZ, N (2025). La Ley N.º 32293 y el despojo legalizado: El Congreso lo hizo otra vez, nueva Ley inconstitucional contra Comunidades Campesinas.

LINK:

<https://derechosinfronteras.pe/la-ley-n-o-32293-y-el-despojo-legalizado-el-congreso-lo-hizo-otra-vez-nueva-ley-inconstitucional-contr-comunidades-campesinas-y-nativas/>

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente Ley no contraviene ninguna normativa y se encuentra acorde de los artículos 88, 89 y, numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, puesto que, se ha propuesto se derogue la Ley N°32293, 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, puesto que, representa un perjuicio para las comunidades campesinas, ya que vulnera el principio de imprescriptibilidad de la propiedad comunal y omite el derecho fundamental de consulta previa de los pueblos indígenas.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto adicional al erario nacional, por el contrario, protege los terrenos de las Comunidades Campesinas, debido a que con la Ley N°32293 se pretende que por medio de COFOPRI se inicie un conjunto de acciones para que se otorgue título de propiedad a costa de la invasión y despojo. Además, se pretende salvaguardar lo aprobado por las Comunidades Campesinas, debido a que cualquier acto de independización de terrenos comunales, debe pasar por la aprobación de la Asamblea General, ya que, "es el órgano supremo de la Comunidad. Sus directivos y representantes comunales son elegidos periódicamente mediante voto personal, igual, libre, secreto y obligatorio, de acuerdo a los procedimientos, requisitos y condiciones

que establece el Estatuto de cada Comunidad"⁸; por lo que, con la presente derogatoria se resarcirá la grave afectación a las Comunidades Campesinas.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley tiene vinculación directa con la **Tercera Política de Estado del Acuerdo Nacional**: "Afirmación de la identidad nacional", en el que se establece que, nos comprometemos a consolidar una nación peruana integrada, respetuosa de sus valores, de su patrimonio milenario y de su diversidad étnica y cultural, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro [...]"

Además, guarda relación con la **Décimo Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional**: "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación", en el cual se establece que, nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población [...]"

Finalmente, guarda relación con la **Trigésimo Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional**: "Ordenamiento y Gestión Territorial", el cual señala que, nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el

⁸ Art.17. Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas

conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones. [...]

Lima, septiembre de 2025