



SUMILLA: LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 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.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107º de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22º y los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 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 restablecer el régimen constitucional de protección del territorio comunal, garantizando su carácter imprescriptible, inalienable e inembargable, conforme a lo establecido en los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, tiene por finalidad establecer un procedimiento especial, excepcional y temporal que permita la solución pacífica, justa y concertada de situaciones de posesión informal con fines de vivienda sobre tierras comunales, cautelando de manera equilibrada tanto los derechos colectivos de las comunidades campesinas y nativas como los derechos fundamentales de las personas ocupantes en situación de vulnerabilidad.

Artículo 2. Derogación de la Ley N.º 32293

Se deroga la Ley N.º 32293, Ley que modifica la Ley N.º 24657 —Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y titulación del territorio de las comunidades campesinas—, por contravenir los derechos de propiedad colectiva reconocidos en los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú y las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado peruano.

Artículo 3. Restitución del inciso b) del artículo 2 de la Ley N.º 24657

Se restituye el inciso b) del artículo 2 de la Ley N.º 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas, en los términos siguientes:

"Artículo 2.- Territorio comunal"

El territorio comunal está integrado por:

- a) Las tierras originarias de la comunidad.*
- b) Las tierras adquiridas conforme al derecho común y agrario.*
- c) Las tierras adjudicadas con fines de Reforma Agraria.*

Las tierras originarias comprenden aquellas que la comunidad viene poseyendo tradicionalmente, incluyendo las áreas que ocupa y las reconocidas por los títulos que acreditan su propiedad. En caso de controversia sobre dichos títulos, el juez competente calificará los instrumentos pertinentes.

No se consideran tierras de la comunidad:

- b) Las áreas que, al 6 de marzo de 1987, se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos, salvo aquellas sobre las cuales se hubiesen interpuesto acciones de reivindicación por parte de las comunidades campesinas. Se exceptúan de esta disposición las tierras de los centros poblados que hayan sido formados, dirigidos y gobernados por la propia comunidad."*

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 07 de Octubre de 2025.



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/10/2025 10:59:41-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/10/2025 16:25:24-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/10/2025 16:25:32-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Bizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2025 12:18:44-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2025 14:49:52-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2025 16:49:30-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley surge como una respuesta necesaria frente a un problema estructural que ha puesto en riesgo la esencia misma del régimen constitucional de protección del territorio comunal en el Perú. Desde la promulgación de la Constitución de 1993, el ordenamiento jurídico nacional reconoció el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras comunales, estableciendo un mandato de protección reforzada en sus artículos 88 y 89. Este reconocimiento no solo garantiza la titularidad colectiva sobre el territorio, sino que además constituye una herramienta fundamental para la preservación de la identidad cultural, la autodeterminación y el desarrollo sostenible de las comunidades campesinas y nativas, que representan un pilar esencial de la diversidad social y cultural del Estado peruano (García Hierro, 2012) ¹.

No obstante, en las últimas décadas, distintas políticas legislativas han tendido a debilitar este régimen protector, siendo la Ley N.° 32293 uno de los ejemplos más críticos. Dicha norma modificó el marco original de la Ley N.° 24657, al permitir la exclusión y formalización individual de tierras comunales ocupadas entre 2004 y 2015, subordinando derechos colectivos ancestrales a ocupaciones informales recientes y generando una vulneración directa a principios constitucionales y estándares internacionales de derechos humanos. Como advierte Anaya (2004), los derechos sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas no dependen de títulos estatales, sino del reconocimiento de su uso histórico y continuo, el cual constituye la base de su identidad y subsistencia cultural².

La presente propuesta de ley busca, por tanto, revertir estos efectos regresivos y restablecer el marco constitucional que garantiza la integridad territorial comunal. Este objetivo se articula, además, con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, especialmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en sus artículos 13 al 19 impone la obligación de reconocer, respetar y proteger los derechos de las comunidades indígenas y tribales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que la relación especial de los pueblos con sus territorios es un elemento central de su existencia, bienestar y desarrollo, por lo que su afectación constituye una violación directa a sus derechos fundamentales (Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay, 2005) ³.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa propone derogar la Ley N.° 32293 por contravenir la Constitución y los tratados internacionales ratificados por el Perú, y restituir el texto original del inciso b) del artículo 2 de la Ley N.° 24657, reafirmando que el territorio comunal está constituido por tierras originarias, adquiridas y adjudicadas, incluidas aquellas poseídas tradicionalmente por las comunidades, independientemente de

¹ García Hierro, P. (2012). *Territorio y derechos colectivos: fundamentos jurídicos de la propiedad comunal en el Perú*. Lima: IWGIA.

² Anaya, S. J. (2004). *Indigenous Peoples in International Law* (2.ª ed.). Oxford: Oxford University Press.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005.

formalismos registrales. Con ello, se pretende no solo reparar una afectación jurídica, sino también restablecer un principio histórico de justicia territorial, asegurando que los pueblos indígenas, originarios y campesinos continúen ejerciendo control sobre sus espacios ancestrales.

La presente propuesta de ley también incorpora un procedimiento especial, temporal y pacífico para la solución de conflictos derivados de posesiones informales con fines de vivienda sobre tierras comunales. Este mecanismo busca un equilibrio entre la garantía de los derechos colectivos de las comunidades y la protección de los derechos fundamentales de las personas ocupantes en situación de vulnerabilidad, evitando que los conflictos territoriales deriven en violencia o exclusión. En palabras de Yrigoyen Fajardo (2018), la construcción de soluciones concertadas en torno a la tierra requiere mecanismos legales que reconozcan la pluralidad jurídica del país y el carácter colectivo de los derechos comunales, sin desconocer las realidades sociales contemporáneas⁴.

Además, esta propuesta legislativa reafirma el deber del Estado de garantizar seguridad jurídica sobre los territorios ancestrales, entendida no solo como protección registral, sino como reconocimiento sustantivo del derecho consuetudinario y de las formas propias de tenencia y gestión comunal. El Tribunal Constitucional peruano ha sostenido que la propiedad comunal no puede ser objeto de prescripción adquisitiva ni perderse por actos unilaterales de terceros, ya que se trata de un derecho fundamental de naturaleza colectiva (STC Exp. N.º 03343-2007-PA/TC)⁵.

En consecuencia, el presente proyecto de ley constituye una herramienta jurídica imprescindible para restablecer la integridad del régimen comunal, fortalecer la cohesión social en el ámbito rural y garantizar que los pueblos indígenas y comunidades campesinas sigan desempeñando su rol histórico como guardianes de la biodiversidad, la cultura y la soberanía territorial. Su aprobación representa un paso decisivo hacia un Estado que no solo reconoce formalmente los derechos colectivos, sino que los protege efectivamente frente a políticas regresivas y amenazas estructurales que comprometen su existencia misma.

➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

El presente proyecto de ley se sustenta en el marco jurídico nacional e internacional vigente que reconoce, garantiza y protege la propiedad comunal, la identidad cultural y la autodeterminación de las comunidades campesinas y nativas. En tal sentido, la presente iniciativa legislativa guarda relación y coherencia con las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú – Artículos 2, 66, 88 y 89, que reconocen la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de la propiedad comunal, así como la obligación del Estado de garantizar su integridad y autonomía.
- Ley N.º 24656 – Ley General de Comunidades Campesinas.
- Ley N.º 24657 – Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas.

⁴ Yrigoyen Fajardo, R. (2018). *Pluralismo jurídico y tierras comunales en el Perú: desafíos para un Estado intercultural*. Lima: PUCP.

⁵ Tribunal Constitucional del Perú. (2007). Sentencia del Expediente N.º 03343-2007-PA/TC. Lima: Tribunal Constitucional.

- Ley N.° 22175 – Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.
- Ley N.° 29785 – Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.
- Ley N.° 27811 – Ley que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los recursos biológicos.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) – Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N.° 26253.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas – Adoptada por la Asamblea General mediante Resolución 61/295, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N.° 03343-2007-PA/TC – Que reconoce el carácter imprescriptible e inalienable del territorio comunal y el deber del Estado de protegerlo.
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay (2005) – Que reafirma la especial relación espiritual, cultural y material de los pueblos indígenas con sus territorios tradicionales.
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006) – Que establece la obligación estatal de garantizar el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios ancestrales.
- Ley N.° 28294 – Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, relevante para la titulación y deslinde del territorio comunal.
- Ley N.° 29763 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que reconoce los derechos de las comunidades sobre los recursos naturales existentes en sus territorios.
- Decreto Supremo N.° 004-2012-MC – Reglamento de la Ley de Consulta Previa.
- Decreto Supremo N.° 008-91-TR – Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta de ley se sustenta en la necesidad de restablecer el régimen constitucional de protección del territorio comunal como pilar fundamental del Estado Social y Democrático de Derecho, garantizando que las tierras comunales conserven su carácter imprescriptible, inalienable e inembargable, conforme a los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú y a los estándares internacionales asumidos por el Estado peruano. El reconocimiento de la propiedad colectiva no constituye una concesión del Estado, sino el reconocimiento de un derecho preexistente que forma parte de la identidad histórica, cultural y jurídica de los pueblos originarios y comunidades campesinas. Por ello, el presente proyecto de ley responde a una demanda histórica de

justicia territorial y busca revertir los efectos regresivos y vulneratorios generados por la Ley N.º 32293, que debilitó este régimen al permitir la exclusión y adjudicación individual de tierras comunales ocupadas entre 2004 y 2015, desnaturalizando el carácter colectivo de la propiedad y fragmentando su protección jurídica.

La Constitución peruana consagra en su artículo 89 que *"el Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas, garantiza la propiedad comunal y promueve su desarrollo"*. Este reconocimiento implica la obligación de proteger la integridad del territorio comunal, entendido no solo como un bien material, sino como un espacio de reproducción social, cultural, espiritual y económica. Como señala Anaya, los derechos sobre la tierra y el territorio constituyen *"el eje central de la existencia colectiva de los pueblos indígenas y un elemento esencial para el ejercicio de sus demás derechos humanos"*⁶. Esta perspectiva es compartida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha establecido que la relación especial que los pueblos indígenas mantienen con sus tierras debe ser protegida por el Estado como parte de su identidad cultural y supervivencia colectiva (*Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay*, 2005)⁷.

En esa línea, el presente proyecto de ley se erige como un instrumento normativo destinado a restaurar el equilibrio constitucional alterado por la Ley N.º 32293, la cual introdujo un criterio restrictivo y discriminatorio al condicionar la protección del territorio comunal a la condición de *"pueblo indígena u originario"* y al permitir la formalización individual sobre tierras comunales. Esta norma desconoció la naturaleza jurídica especial de la propiedad colectiva, contraviniendo no solo el texto constitucional, sino también el Convenio 169 de la OIT, que en sus artículos 13 al 14 obliga a los Estados a reconocer y proteger los derechos de los pueblos sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, así como a adoptar medidas especiales para salvaguardar la integridad de dichos territorios. Como afirma López Bárcenas, *"la propiedad comunal no puede equipararse a la propiedad privada ni someterse a las reglas del mercado, porque responde a una lógica de vida colectiva y de reproducción cultural"*⁸.

El carácter imprescriptible de la propiedad comunal impide que las ocupaciones informales generen derechos de propiedad sobre estos territorios, por lo que cualquier norma que legitime dichas ocupaciones vulnera directamente el marco constitucional. El Tribunal Constitucional peruano ha señalado que *"la propiedad comunal es un derecho fundamental de carácter colectivo que no puede extinguirse por el transcurso del tiempo ni por actos de terceros"* (STC Exp. N.º 03343-2007-PA/TC)⁹. En este sentido, la presente iniciativa legislativa reafirma que las tierras comunales son indisponibles y no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva ni de adjudicación individual por parte del Estado, salvo en los supuestos expresamente reconocidos por las propias comunidades en ejercicio de su autonomía.

⁶ Anaya, J. (2004). *Indigenous Peoples in International Law* (2.ª ed.). Oxford University Press.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia del 17 de junio de 2005.

⁸ López Bárcenas, F. (2015). *El derecho de los pueblos indígenas a la tierra y el territorio*. Siglo XXI Editores.

⁹ Tribunal Constitucional del Perú. (2008). STC Exp. N.º 03343-2007-PA/TC.

El presente proyecto de ley también responde a un principio esencial del constitucionalismo intercultural contemporáneo: el respeto a la identidad cultural y al derecho de autodeterminación de los pueblos. Según Yrigoyen Fajardo, "el derecho a la tierra está íntimamente vinculado al derecho a la identidad cultural, porque el territorio constituye el espacio donde los pueblos reproducen sus formas propias de vida, organización y cosmovisión" ¹⁰. Por ello, la afectación territorial no solo vulnera el derecho de propiedad, sino también derechos fundamentales como la autonomía, la cultura y el desarrollo colectivo. Este enfoque ha sido reforzado por la jurisprudencia interamericana, que exige a los Estados adoptar medidas efectivas para garantizar que las comunidades no sean despojadas de sus tierras tradicionales y que cualquier limitación a sus derechos territoriales sea excepcional, proporcional y basada en su consentimiento libre, previo e informado (*Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay*, 2006) ¹¹.

En atención a lo expuesto, la presente propuesta de ley restituye la redacción original del inciso b) del artículo 2 de la Ley N.º 24657, reafirmando que el territorio comunal está constituido por tierras originarias, adquiridas y adjudicadas, e incorporando expresamente aquellas que las comunidades poseen tradicionalmente. Al precisar que no se consideran comunales las áreas ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos anteriores al 6 de marzo de 1987, salvo cuando existan acciones de reivindicación, la norma restablece la seguridad jurídica sobre el territorio comunal sin desconocer situaciones consolidadas anteriores a dicha fecha. Asimismo, se exceptúan de esta disposición los centros poblados creados, dirigidos y gobernados por las propias comunidades, reconociendo su autonomía y capacidad de gestión territorial.

De igual manera, la presente iniciativa legislativa propone un procedimiento especial, temporal y pacífico destinado a resolver situaciones de posesión informal con fines de vivienda en tierras comunales. Este mecanismo no implica convalidar actos de despojo, sino propiciar soluciones concertadas que equilibren la protección de los derechos colectivos con la garantía de derechos fundamentales de personas en situación de vulnerabilidad, en coherencia con los principios de justicia social, paz y diálogo. Como sostiene Boaventura de Sousa Santos, la justicia intercultural exige "procesos de articulación entre derechos colectivos e individuales que no impongan una lógica hegemónica, sino que reconozcan la diversidad jurídica y cultural" ¹².

La presente propuesta de ley, al derogar la Ley N.º 32293 y restablecer el marco constitucional de protección comunal, fortalece la seguridad jurídica de los territorios ancestrales, garantiza la integridad de los derechos colectivos, promueve la cohesión social y contribuye al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano. Su aprobación constituye un paso decisivo hacia un Estado intercultural que reconoce la centralidad del territorio en la vida de los pueblos y que asume su deber de garantizar la justicia histórica pendiente con las comunidades campesinas y nativas del país.

¹⁰ Yrigoyen Fajardo, R. (2011). *Derecho indígena y constitucionalismo en América Latina*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia del 29 de marzo de 2006.

¹² De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Siglo XXI Editores.

➤ **PROYECTOS DE LEY DE NATURALEZA SIMILAR**

En el congreso de la república existen diversos proyectos de ley en la misma línea y a fin de ampliar con mayor información que sustente el presente proyecto de ley, es oportuno señalar que existen diversos proyectos de ley en trámite:

- ✓ Proyecto de Ley N° 12547/2025-CR, Proyecto de ley que deroga la ley 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
- ✓ Proyecto de Ley N° 12093/2025-CR, Proyecto de ley que deroga la inconstitucional ley n° 32293 y restituye la plena vigencia del inciso b) del artículo 2 de la ley n° 24657, ley de comunidades campesinas, deslinde y titulación de territorios comunales; reestableciendo plenamente sus derechos
- ✓ Proyecto de Ley N° 12085/2025-CR, 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
- ✓ Proyecto de Ley N° 11949/2024-CR, Proyecto de ley que incorpora una disposición complementaria final en la ley n° 32293 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
- ✓ Proyecto de Ley N° 11825/2024-CR, Ley que deroga la ley 32293, ley que modifica la ley 24657, ley que declara la 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
- ✓ Proyecto de Ley N° 11819/2024-CR, Ley que deroga la ley n°32293 que modifica la ley n° 24657 para garantizar el derecho territorial de las comunidades campesinas y nativas
- ✓ Proyecto de Ley N° 11527/2024-CR, Ley que propone derogar la ley n°32293 que modifica la ley n°24657 que declara de interés nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas
- ✓ Proyecto de Ley N° 11394/2024-CR, Ley que deroga la ley 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

- ✓ Proyecto de Ley N° 11188/2024-CR, Ley que deroga la ley 32293, ley que modifica la ley 24657, 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.

Es así en conformidad a lo establecido en el literal d), numeral 2, del artículo 76° del Reglamento del Congreso, puntualizo expresamente que se han tornado como fuentes los Proyectos de Ley señalado en líneas arriba.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El presente proyecto de ley surge como respuesta a un problema estructural y profundo que afecta la base misma de la propiedad comunal en el Perú: la vulneración progresiva de su régimen constitucional y la debilitación de su carácter imprescriptible, inalienable e inembargable, reconocidos en los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú. La Ley N.° 32293 introdujo un cambio sustancial en la legislación al permitir que tierras comunales ocupadas entre 2004 y 2015 fueran excluidas del territorio comunal y adjudicadas individualmente a terceros, siempre que las comunidades no hubiesen iniciado acciones judiciales de reivindicación en ese periodo. Esta disposición ha generado un escenario de inseguridad jurídica, fragmentación territorial y conflicto social, atentando contra derechos colectivos reconocidos por el derecho constitucional e internacional.

El problema radica en que esta norma relativizó la especial protección del territorio comunal, convirtiendo lo que la Constitución define como imprescriptible en un bien susceptible de pérdida por la mera ocupación informal, desnaturalizando la esencia colectiva de la propiedad comunal. Tal retroceso normativo implica un desconocimiento del rol fundamental que el territorio desempeña en la identidad cultural, el desarrollo económico y la organización social de las comunidades campesinas y nativas, que no solo ven en sus tierras un recurso material, sino un espacio simbólico y espiritual que sostiene su existencia como pueblo. Como señala Anaya, el territorio no es únicamente un medio de subsistencia, sino el fundamento del ser colectivo y de la autodeterminación de los pueblos indígenas (Anaya, 2004) ¹³.

El impacto de la Ley N.° 32293 se evidencia también en la creación de un marco legal discriminatorio, pues introdujo la exigencia de que las comunidades tuvieran la condición de pueblo indígena u originario para conservar la integridad de sus tierras, excluyendo a muchas comunidades campesinas reconocidas por el Estado y generando desigualdad en el acceso y ejercicio de derechos colectivos. Esta distinción vulnera el principio de igualdad reconocido en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución, así como los estándares del Convenio 169 de la OIT, que no supeditan el reconocimiento de los derechos sobre

¹³ Anaya, S. J. (2004). *Indigenous Peoples in International Law* (2.ª ed.). Oxford University Press.

tierras tradicionales a categorías legales restrictivas. Como advierte Yrigoyen, imponer filtros normativos sobre el reconocimiento de los pueblos y sus derechos constituye una forma de exclusión jurídica incompatible con las obligaciones internacionales del Estado (Yrigoyen, 2011) ¹⁴.

Además, la norma impuso un plazo arbitrario (31 de diciembre de 2015) para que las comunidades interpongan acciones de reivindicación, afectando el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva consagrado en el artículo 139 de la Constitución. Este requisito formal desconoce que muchas comunidades no contaban con información, recursos técnicos ni acceso a justicia en ese periodo, lo que evidencia un sesgo estructural en perjuicio de colectivos históricamente vulnerados. Como señala Pisarello, el acceso a la justicia es un componente esencial de la efectividad de los derechos fundamentales, y su restricción mediante obstáculos procesales constituye una forma indirecta de negación de derechos (Pisarello, 2013) ¹⁵.

La situación generada por la Ley N.º 32293 ha tenido además consecuencias en la cohesión social y la gobernanza territorial. Al legitimar la ocupación informal como mecanismo de adquisición, la norma ha incentivado invasiones, debilitado la autoridad comunal y provocado tensiones entre comunidades y terceros, lo que amenaza la paz social y la estabilidad en las zonas rurales. Como advierte García Hierro, cuando el Estado no protege adecuadamente el territorio comunal, no solo se afecta el derecho de propiedad, sino también la capacidad de las comunidades de ejercer su autonomía y tomar decisiones sobre su desarrollo (García Hierro, 2014) ¹⁶.

Frente a este escenario, la presente iniciativa legislativa busca revertir estos efectos regresivos mediante la derogación de la Ley N.º 32293 y el restablecimiento del marco constitucional original de protección del territorio comunal. Asimismo, propone un procedimiento especial, temporal y pacífico que permita resolver de manera justa y concertada las situaciones de posesión informal con fines de vivienda, armonizando la protección de los derechos colectivos con la garantía de los derechos fundamentales de las personas vulnerables. Esta solución normativa se alinea con la doctrina internacional sobre derechos territoriales, que enfatiza que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas legislativas eficaces para asegurar el reconocimiento y respeto de los territorios tradicionales (Stavenhagen, 2009) ¹⁷.

La presente propuesta de ley, por tanto, no solo responde a una necesidad jurídica, sino también social e histórica: restituir el equilibrio roto por la Ley N.º 32293, proteger la integridad del territorio comunal como base de la identidad cultural y la autodeterminación de los pueblos, y fortalecer la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo sostenible y la convivencia pacífica en el ámbito rural peruano.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

¹⁴ Yrigoyen Fajardo, R. (2011). *El derecho de los pueblos indígenas a la tierra y el territorio*. Fondo Editorial PUCP.

¹⁵ Pisarello, G. (2013). *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*. Trotta.

¹⁶ García Hierro, P. (2014). *Territorio indígena y Estado: derechos en disputa*. IWGIA.

¹⁷ Stavenhagen, R. (2009). *Derechos humanos y pueblos indígenas*. UNESCO.

La presente iniciativa legislativa representa un hito sustantivo en el proceso de armonización del ordenamiento jurídico peruano con el texto constitucional y con los tratados internacionales en materia de derechos colectivos. Su entrada en vigencia generará un impacto estructural sobre el sistema normativo nacional, al restituir el principio de supremacía constitucional en la regulación del territorio comunal y reordenar el marco legal conforme al mandato contenido en los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú, que reconocen la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de las tierras comunales. En efecto, el presente proyecto de ley permitirá corregir la distorsión normativa producida por la Ley N.º 32293, cuyo contenido alteró la naturaleza jurídica del territorio comunal al subordinarla a procesos de ocupación informal, lo cual debilitó la garantía institucional del derecho de propiedad colectiva y fragmentó el régimen legal de protección de los pueblos originarios.

La vigencia de la presente propuesta de ley restablece el equilibrio constitucional y legal al reafirmar que el territorio comunal constituye un bien colectivo con un régimen especial de protección, distinto de la propiedad privada individual. Este principio, desarrollado ampliamente por la doctrina, se vincula con la concepción de la propiedad comunal como un derecho de carácter colectivo y cultural, inseparable de la identidad de los pueblos indígenas y campesinos. Como señala García Hierro (2015), el territorio comunal no puede reducirse a un objeto patrimonial sino que "constituye el espacio vital en el que se desarrolla la vida social, económica, cultural y espiritual de la comunidad"¹⁸. Por ello, la presente propuesta de ley refuerza el reconocimiento del territorio comunal no solo como bien jurídico protegido sino también como presupuesto indispensable para la pervivencia de las culturas originarias.

Este efecto se proyecta directamente sobre el sistema legal al reinstaurar la redacción original del inciso b) del artículo 2 de la Ley N.º 24657, lo cual implica recuperar el alcance material del concepto de territorio comunal e impedir interpretaciones regresivas que faciliten su fragmentación. A partir de esta restitución normativa, se fortalecen las competencias del Estado y de las propias comunidades en la defensa de su integridad territorial, alineando el marco interno con las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT. Como sostiene Anaya (2004), el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras tradicionales implica para los Estados no solo abstenerse de acciones que lo vulneren, sino también adoptar medidas positivas para garantizar su efectividad y protegerlo frente a actos de terceros¹⁹.

La vigencia de la presente iniciativa legislativa también genera un efecto reparador sobre el principio de seguridad jurídica, al eliminar disposiciones que introducían incertidumbre sobre la titularidad comunal. La Ley N.º 32293 había incorporado criterios temporales (como la fecha límite del 31 de diciembre de 2015) que condicionaban el reconocimiento del territorio comunal a la interposición de acciones judiciales, lo que generaba desigualdad entre comunidades y vulneraba el acceso a la justicia. Con la derogación de dicha norma y la restitución de la protección plena del territorio comunal, se garantiza la estabilidad jurídica de los títulos colectivos y se evita que la omisión de acciones judiciales

¹⁸ García Hierro, P. (2015). *Derechos territoriales de los pueblos indígenas en el Perú: avances y desafíos*. Lima: IWGIA.

¹⁹ Anaya, S. J. (2004). *Indigenous Peoples in International Law* (2.ª ed.). Oxford: Oxford University Press.

sea utilizada como causa de pérdida de derechos, en concordancia con el principio de imprescriptibilidad. Según Peña Jumpa (2013), la imprescriptibilidad constituye un elemento esencial del régimen jurídico comunal, porque "impide que el transcurso del tiempo legitime situaciones ilegales de ocupación o despojo" ²⁰.

Además, la presente propuesta de ley producirá efectos positivos sobre la legislación agraria, civil y procesal, pues reafirma la prevalencia del derecho colectivo sobre las ocupaciones individuales no autorizadas, obligando a que toda adjudicación o formalización de tierras respete el marco constitucional y los derechos comunales reconocidos. Este realineamiento normativo también influye en la política pública de saneamiento físico-legal de tierras rurales, orientándola hacia mecanismos de solución pacífica y concertada que eviten la conflictividad social y promuevan la cohesión territorial. En esta línea, la incorporación de un procedimiento especial, temporal y pacífico para abordar situaciones de posesión informal constituye un aporte significativo a la cultura jurídica del diálogo y la concertación. Como ha sostenido Boelens (2015), la gobernanza territorial basada en el reconocimiento de derechos colectivos y en mecanismos consensuales "fortalece el tejido social y reduce los escenarios de violencia y despojo" ²¹.

Asimismo, el presente proyecto de ley refuerza la coherencia del sistema jurídico peruano con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha reiterado en múltiples pronunciamientos que el territorio comunal forma parte del núcleo intangible del derecho de propiedad y que su afectación implica una violación directa a la Constitución. En la STC Exp. N.º 03343-2007-PA/TC, el máximo intérprete de la Constitución señaló que la propiedad comunal "no puede ser objeto de prescripción adquisitiva ni afectada sin consentimiento previo", reafirmando así el carácter absoluto de su protección. Con la aprobación de esta iniciativa legislativa, la legislación ordinaria vuelve a situarse en plena conformidad con dichos criterios jurisprudenciales. De igual modo, la presente propuesta de ley tiene efectos articuladores sobre la legislación ambiental y de ordenamiento territorial, al reconocer que la protección del territorio comunal no es solo una cuestión de derechos de propiedad, sino también de sostenibilidad ecológica y de gestión de recursos naturales. La integridad de los territorios comunales constituye un elemento clave en la conservación de ecosistemas estratégicos y en la mitigación de impactos ambientales derivados de actividades extractivas, lo cual refuerza la necesidad de un marco legal coherente y respetuoso de los derechos colectivos. Como afirma Rodríguez Garavito (2012), la protección jurídica de los territorios comunales "es una estrategia esencial para garantizar el equilibrio ecológico y la justicia ambiental en contextos multiculturales" ²².

En suma, la entrada en vigencia de la presente iniciativa legislativa no solo corrige los efectos regresivos introducidos por la Ley N.º 32293, sino que reconfigura el sistema normativo peruano en torno a los principios constitucionales de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad del territorio comunal. Al hacerlo, fortalece la seguridad jurídica, la identidad cultural, la autodeterminación y la paz social, además de asegurar el

²⁰ Peña Jumpa, A. (2013). *Derecho comunal y pluralismo jurídico en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

²¹ Boelens, R. (2015). *Water, Power and Identity: The Cultural Politics of Water in the Andes*. London: Routledge.

²² Rodríguez Garavito, C. (2012). *Derechos colectivos y justicia ambiental*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en materia de derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley constituye una iniciativa legislativa de alta trascendencia social, jurídica, económica y cultural, en tanto busca restablecer el régimen constitucional de protección del territorio comunal y revertir los efectos regresivos generados por la Ley N.º 32293, la cual debilitó la propiedad colectiva al permitir la exclusión y adjudicación individual de tierras comunales ocupadas entre 2004 y 2015. La presente propuesta de ley representa no solo un acto de justicia histórica hacia las comunidades campesinas y nativas, sino también una decisión estratégica para fortalecer la seguridad jurídica, promover la paz social y garantizar un desarrollo sostenible desde el territorio.

Desde una perspectiva económica y social, el costo de no aprobar esta iniciativa legislativa es sustancialmente mayor que el de su implementación. La ausencia de un marco normativo que garantice la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad del territorio comunal genera conflictos sociales prolongados, litigios judiciales costosos y pérdida de confianza en las instituciones estatales. Estos costos se traducen en altos gastos públicos en seguridad y justicia, en desincentivos para la inversión en zonas rurales, y en la profundización de la pobreza estructural al impedir que las comunidades gestionen de manera autónoma y sostenible sus recursos naturales²³ (Deininger, 2003). Por el contrario, la presente iniciativa legislativa reduce dichos costos al brindar seguridad jurídica sobre la tierra, elemento que, según el Banco Mundial, constituye un pilar para la estabilidad social, la inversión productiva y la reducción de la pobreza rural²⁴ (World Bank, 2003).

La protección de la propiedad comunal tiene, además, beneficios económicos indirectos de gran relevancia. Estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han demostrado que la tenencia colectiva reconocida y protegida legalmente contribuye al aumento del valor del territorio, mejora la productividad agrícola y fomenta la inversión comunitaria en infraestructura, educación y conservación ambiental²⁵ (CEPAL, 2020). La presente propuesta de ley fortalece estas condiciones al asegurar que las comunidades mantengan el control sobre sus tierras originarias, lo que incentiva la planificación a largo plazo y la implementación de proyectos productivos sostenibles.

Desde un enfoque jurídico e institucional, la presente iniciativa legislativa fortalece el Estado de Derecho al garantizar el cumplimiento de los artículos 88 y 89 de la Constitución y las obligaciones internacionales derivadas del Convenio 169 de la OIT. La falta de armonización normativa en esta materia ha generado interpretaciones contradictorias sobre el estatus jurídico del territorio comunal, debilitando la gobernanza territorial y aumentando la conflictividad socioambiental²⁶ (Sieder, 2011). El restablecimiento del marco constitucional no solo corrige estas distorsiones, sino que

²³ Deininger, K. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank and Oxford University Press.

²⁴ World Bank. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, DC: World Bank.

²⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Tenencia colectiva y desarrollo sostenible en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

²⁶ Sieder, R. (2011). *Legal Pluralism and Indigenous Peoples' Rights in Latin America*. *Journal of Latin American Studies*, 43(3), 451–483.

reduce significativamente el costo institucional asociado a los conflictos territoriales, al dotar a las autoridades y a las comunidades de un marco legal claro y predecible. En el plano social y cultural, la presente propuesta de ley genera beneficios sustanciales al proteger derechos colectivos esenciales como la identidad cultural, la autodeterminación y la continuidad histórica de los pueblos. Estos derechos no solo tienen un valor intrínseco, sino que su garantía repercute directamente en la cohesión social, la estabilidad política y la paz en las zonas rurales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el reconocimiento y la protección del territorio tradicional constituyen una condición indispensable para la supervivencia cultural y material de los pueblos indígenas y tribales²⁷ (CIDH, 2005). De esta manera, la aprobación del presente proyecto de ley representa un beneficio intangible pero crucial, al reforzar el tejido social y evitar la erosión de prácticas culturales y sistemas de gobernanza ancestrales.

Otro aspecto relevante del análisis costo–beneficio radica en la prevención de conflictos. Las invasiones, desalojos y enfrentamientos vinculados a la disputa por tierras comunales han generado elevados costos económicos y humanos para el Estado y las comunidades. La implementación de un procedimiento especial, temporal y pacífico para resolver posesiones informales, tal como plantea la presente propuesta de ley, no solo evita estos escenarios, sino que promueve soluciones concertadas y sostenibles que disminuyen la carga sobre el sistema judicial y reducen el gasto público en seguridad interna²⁸ (Anaya, 2004). La evidencia empírica demuestra que los marcos normativos que priorizan la negociación y la concertación generan resultados más duraderos y menos costosos que los enfoques coercitivos²⁹ (Uprimny & García, 2010).

El beneficio a largo plazo de la aprobación de la presente iniciativa legislativa trasciende el ámbito económico y social, pues contribuye a cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de derechos colectivos, medio ambiente y desarrollo sostenible. El reconocimiento pleno del territorio comunal promueve la conservación de ecosistemas, el manejo sostenible de recursos y la mitigación del cambio climático, objetivos alineados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ³⁰ (ONU, 2015). Esta sinergia entre derechos colectivos y sostenibilidad ambiental representa un beneficio estratégico no solo para las comunidades directamente involucradas, sino también para el conjunto de la sociedad peruana. El análisis integral demuestra que los beneficios derivados de la aprobación del presente proyecto de ley superan ampliamente los costos asociados a su implementación. Estos beneficios incluyen la reducción de conflictos, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el aumento de la seguridad jurídica, el impulso al desarrollo sostenible y la consolidación de la paz social. De esta manera, la presente iniciativa legislativa se presenta como una herramienta eficaz para garantizar derechos fundamentales, corregir distorsiones normativas y promover un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible desde el territorio comunal.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2005). *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005.

²⁸ Anaya, S. J. (2004). *Indigenous Peoples in International Law* (2.ª ed.). Oxford University Press.

²⁹ Uprimny, R., & García, M. (2010). *El derecho a la tierra y los conflictos rurales en América Latina*. Bogotá: Dejusticia.

³⁰ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca plenamente en los objetivos de la Agenda Legislativa del Congreso de la República y en los lineamientos del Acuerdo Nacional, al contribuir directamente al fortalecimiento del Estado de derecho, la cohesión social y la gobernabilidad democrática desde un enfoque territorial y de justicia social. El presente proyecto de ley responde a los compromisos asumidos por el Estado peruano en materia de reconocimiento y protección de los derechos colectivos de las comunidades campesinas y nativas, en concordancia con la Política de Estado N.º 1 sobre fortalecimiento institucional y Estado de derecho, la Política N.º 3 referida a la afirmación de la identidad nacional, la diversidad cultural y la inclusión social, así como la Política N.º 5 relativa a la descentralización, el ordenamiento y el desarrollo territorial sostenible.

La presente propuesta de ley contribuye, además, a los objetivos estratégicos del Acuerdo Nacional orientados a garantizar el respeto de los derechos fundamentales, promover el desarrollo rural inclusivo y asegurar la paz social mediante la solución pacífica de conflictos vinculados a la tierra y al territorio comunal. Su aprobación permitirá avanzar en la consolidación de un modelo de desarrollo que reconoce la diversidad cultural y territorial del país, protege la propiedad comunal como base del tejido social rural y refuerza el diálogo entre el Estado y las comunidades. De este modo, la norma se convierte en un instrumento legislativo esencial para cumplir los compromisos nacionales e internacionales del Perú en materia de derechos colectivos, inclusión social, gobernanza territorial y fortalecimiento de la democracia, en esa línea de ideas la presente iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral I**. "Democracia y Estado de Derecho", del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 3**. Afirmación de la identidad nacional, y concordante con el **tema 13**. Defensa de los pueblos de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2025 11:02:24-0500