



DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

**COMISION DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS,
AMBIENTE Y ECOLOGÍA**

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025 - 2026

Señor Presidente:

Ha sido remitido, para estudio y dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología los siguientes proyectos de ley:

- **Proyecto de Ley 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; iniciativa presentada por el señor congresista Luis Ángel Aragón Carreño, del grupo parlamentario Acción Popular.
- **Proyecto de Ley 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; iniciativa presentada por la señora congresista Margot Palacios Huamán, en su calidad de no agrupado.
- **Proyecto de Ley 11527/2024-CR;** Ley que propone derogar la Ley 32293 que modifica la Ley 24657, que declara de interés nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas; iniciativa presentada por el señor congresista Isaac Mita Alanoca, del grupo parlamentario Perú Libre.
- **Proyecto de Ley 11819/2024-CR;** Ley que deroga la Ley 32293 que modifica la Ley 24657 para garantizar el derecho territorial de las comunidades campesinas y nativas; iniciativa presentada por la señora congresista María Elizabeth Taipe Coronado, del grupo parlamentario Perú Libre.
- **Proyecto de Ley 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

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

posiciones informales constituidas del 2004 al 2015 con fines de vivienda sobre propiedad comunal; iniciativa presentada por el señor congresista Jaime Quito Sarmiento, del grupo parlamentario Bancada Socialista.

- **Proyecto de Ley 11949/2024-CR;** Ley que incorpora una disposición complementaria final en la Ley 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; iniciativa presentada por el señor congresista Flavio Cruz Mamani, del grupo parlamentario Perú Libre.
- **Proyecto de Ley 12085/2025-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; iniciativa presentada por el señor congresista Wilson Rusbel Quispe Mamani, del grupo parlamentario Juntos por el Perú - Voces del Pueblo - Bloque Magisterial.
- **Proyecto de Ley 12093/2025-CR;** Ley que deroga la inconstitucional Ley 32293 y restituye la plena vigencia del inciso b) del artículo 2 de la Ley 24657, Ley de comunidades campesinas, deslinde y titulación de territorios comunales; reestableciendo plenamente sus derechos; iniciativa presentada por el señor congresista Alex Randú Flores Ramírez, del grupo parlamentarios Bancada Socialista.

Las iniciativas legislativas referidas ingresaron en atención del ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Luego del análisis y debate correspondiente realizado de manera semipresencial bajo la Plataforma Microsoft Teams, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, en su Décima Cuarta Sesión Ordinaria de fecha 14 de abril de 2026, acordó por **MAYORÍA** de los presentes la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; con texto sustitutorio propone la Ley que deroga la Ley 32293, y restituye la vigencia del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas; con los

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

votos a favor de los señores congresistas: Silvana Robles Araujo, Germán Tacuri Valdivia, Mery Eliana Infantes Castañeda, Alex Randú Flores Ramírez, Jaime Quito Sarmiento, Isaac Mita Alanoca, María Antonieta Agüero Gutiérrez y Hamlet Echevarría Rodríguez. Con los votos en contra de las señoras congresistas: Jeny Luz López Morales y Auristela Ana Obando Morgan.

Se deja constancia que en la sesión se aprobó por unanimidad el acta, con dispensa de su lectura para ejecutar los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 11188/2024-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 15 de mayo de 2025, siendo decretado el 16 de mayo de 2025 a la Comisión de Vivienda y Construcción en calidad de primera comisión dictaminadora. El 03 de marzo de 2026 el Consejo Directivo acordó el pase a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), como segunda comisión dictaminadora. La Comisión de Vivienda y Construcción aún no emite dictamen.

El **Proyecto de Ley 11394/2024-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 30 de mayo de 2025, siendo decretado el 03 de junio de 2025 a la Comisión de Vivienda y Construcción en calidad de primera comisión dictaminadora. El 03 de marzo de 2026 el Consejo Directivo acordó el pase a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), como segunda comisión dictaminadora. La Comisión de Vivienda y Construcción aún no emite dictamen.

El **Proyecto de Ley 11527/2024-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 10 de junio de 2025, siendo decretado el 11 de junio de 2025 a la Comisión de Vivienda y Construcción en calidad de primera comisión dictaminadora. El 03 de marzo de 2026 el Consejo Directivo acordó el pase a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), como segunda comisión dictaminadora. La Comisión de Vivienda y Construcción aún no emite dictamen.

El **Proyecto de Ley 11819/2024-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 01 de julio de 2025, siendo decretado el 02 de julio de 2025 a la Comisión de Vivienda y Construcción en calidad de primera comisión dictaminadora.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

El 03 de marzo de 2026 el Consejo Directivo acordó el pase a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), como segunda comisión dictaminadora. La Comisión de Vivienda y Construcción aún no emite dictamen.

El **Proyecto de Ley 11825/2024-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 02 de julio de 2025, siendo decretado el 03 de julio de 2025 a la Comisión de Vivienda y Construcción en calidad de primera comisión dictaminadora. El 03 de marzo de 2026 el Consejo Directivo acordó el pase a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), como segunda comisión dictaminadora. La Comisión de Vivienda y Construcción aún no emite dictamen.

El **Proyecto de Ley 11949/2024-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 18 de julio de 2025, siendo decretado en la misma fecha a la Comisión de Vivienda y Construcción en calidad de primera comisión dictaminadora. El 03 de marzo de 2026 el Consejo Directivo acordó el pase a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), como segunda comisión dictaminadora. La Comisión de Vivienda y Construcción aún no emite dictamen.

El **Proyecto de Ley 12085/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 13 de agosto de 2025, siendo decretado en la misma fecha a la Comisión de Vivienda y Construcción en calidad de primera comisión dictaminadora. El 03 de marzo de 2026 el Consejo Directivo acordó el pase a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), como segunda comisión dictaminadora. La Comisión de Vivienda y Construcción aún no emite dictamen.

El **Proyecto de Ley 12093/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 14 de agosto de 2025, siendo decretado 15 de agosto de 2025 a la Comisión de Vivienda y Construcción en calidad de primera comisión dictaminadora. El 03 de marzo de 2026 el Consejo Directivo acordó el pase a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), como segunda comisión dictaminadora. La Comisión de Vivienda y Construcción aún no emite dictamen.

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología verificó que los proyectos de ley señalados cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Asimismo, las iniciativas legislativas cuentan con la firma del portavoz del grupo parlamentario proponente y las firmas correspondientes de los demás congresistas integrantes que apoyan la propuesta, de conformidad con el artículo 76°, numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República.

1.2. Antecedentes parlamentarios

De la verificación en el Portal del Congreso de la República, durante el Periodo Parlamentario 2021-2026, no se han identificado iniciativas iguales o similares a las materias contenidas en los proyectos de ley 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

2.1. Contenido del Proyecto de Ley 11188/2024-CR

El Proyecto de Ley 11188/2024-CR; mediante el cual se propone la "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", contiene un artículo único y una disposición transitoria final.

La iniciativa legislativa contiene la siguiente fórmula legal:

FÓRMULA LEGAL

Artículo único. Derogación de 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.

Se 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.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA FINAL

ÚNICA. - *Déjese sin efecto todos los actos administrativos emitidos y ejecutados bajo la vigencia de la Ley 32293.*

2.2. Contenido del Proyecto de Ley 11394/2024-CR

El Proyecto de Ley 11394/2024-CR; mediante el cual se propone la "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", consta de cinco artículos.

La iniciativa legislativa contiene la siguiente fórmula legal:

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley

La presente Ley tiene por objeto derogar la Ley 32293, con la finalidad de eliminar los impactos negativos sobre la propiedad de los territorios pertenecientes a las comunidades campesinas, como es el hecho de otorgar la función de titulación, sobre el territorio de las comunidades campesinas, a terceros ajenos a la comunidad, 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, despojando de territorios a las comunidades campesinas para otorgar títulos a invasiones y contraviniendo la Constitución en forma y el fondo, en tanto esta ley fue aprobada de manera institucional sin consulta previa y vulnerando los derechos fundamentales individuales y colectivos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas expropiando a las comunidades campesinas de territorios sin indemnización alguna, así como vulnerando el derecho a la identidad cultural, a la autonomía y determinación de las comunidades campesinas y, en especial, vulnerando el derecho de propiedad (artículos 2.16, 2.19, 55, 70, 88 y 89 de la Constitución) afectando al principio de seguridad jurídica de los títulos que otorga el Estado, constituye una amenaza de forma cierta e inminente al derecho de propiedad de las comunidades campesinas, a la imprescriptibilidad de sus territorios, a su autonomía y autodeterminación y al control de sus territorios; afectando el Art. 17 de la declaración Universal de los Derechos Humanos, el Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (En adelante CADH), el artículo 17.3 del

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Convenio 1696 de la OIT que prohíbe expresamente que terceros, incluido el Estado, se apropien de los territorios de los pueblos indígenas.

Artículo 2. Derogatoria

Deróguese 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.

Artículo 3. Formalización de lotes en Asentamientos Humanos ocupados para fines de vivienda en el marco del derecho comunal

El derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas es inviolable; la designación de posesión o tenencia de la tierra es otorgada por la asamblea general (máxima autoridad de la comunidad) a los comuneros calificados.

Solo y únicamente la asamblea general es competente para autorizar la posesión de tierras de acuerdo a las normas establecidas en la legislación especial aplicable a comunidades campesinas y nativas, y de acuerdo a su Estatuto. A estos principios se sujetan todos los procedimientos, en los casos de las tierras comunales ocupadas a la fecha por asentamientos humanos, con el fin de adjudicar y registrar la posesión formal individual de los lotes a sus ocupantes con fines excluidos de vivienda y en el marco del derecho comunal.

Artículo 4. Protección jurídica especial a la propiedad territorial de las comunidades campesinas y nativas

En todo tipo de delito contra la propiedad agrícola, silvícola, predial y territorial, constituye agravante el hecho de que su perpetración se haga en contra de la propiedad comunal campesina, indígena, originaria o nativa.

Artículo 5. Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

2.3. Contenido del Proyecto de Ley 11527/2024-CR

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

El Proyecto de Ley 11527/2024-CR; mediante el cual se propone la "Ley que propone derogar la Ley 32293 que modifica la Ley 24657, que declara de interés nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas", contiene un artículo único.

La iniciativa legislativa contiene la siguiente fórmula legal:

FÓRMULA LEGAL

Artículo Único. *Derogación de la Ley 32293, Ley que modifica la Ley 24657 que declara de interés 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 2024 al, 2015 con fines de vivienda sobre propiedad comunal.*

2.4. Contenido del Proyecto de Ley 11819/2024-CR

El Proyecto de Ley 11819/2024-CR; mediante el cual se propone la "Ley que deroga la Ley 32293 que modifica la Ley 24657 para garantizar el derecho territorial de las comunidades campesinas y nativas", consta de tres artículos.

La iniciativa legislativa contiene la siguiente fórmula legal:

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto derogar la Ley 32293, que modifica la Ley 24657, por ser ilegal, inconstitucional y vulnerar derechos fundamentales.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad la protección de los derechos territorios de las comunidades campesinas y comunidades nativas.

Artículo 3. Derogatoria

Derogación de la Ley 32293, Ley que modifica la Ley 24657 que declara de interés 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.

2.5. Contenido del Proyecto de Ley 11825/2024-CR

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

El Proyecto de Ley 11825/2024-CR; mediante el cual se propone la "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", contiene dos artículos y una disposición complementaria final.

La iniciativa legislativa contiene la siguiente fórmula legal:

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Derogatoria de la Ley 32293

Se deroga la Ley 32293, Ley que modifica la Ley 24657, Ley que declara la necesidad nacional e interés social al 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 2. Restitución del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657

Se restituye en inciso b) del artículo 2 de la Ley 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, el cual queda redactado 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 calificara 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.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Se exceptúan las tierras de los centros poblados que estén formados, dirigidos y gobernados por la propia Comunidad."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Efecto de actos administrativos

Se deja sin efecto todo acto administrativo en trámite o que haya sido ejecutado en aplicación de 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.

2.6. Contenido del Proyecto de Ley 11949/2024-CR

El Proyecto de Ley 11949/2024-CR; mediante el cual se propone la "Ley que incorpora una disposición complementaria final en la Ley 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", consta de dos artículos.

La iniciativa legislativa contiene la siguiente fórmula legal:

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley

La presente ley tiene por objeto determinar los alcances de la Ley 32293, con la finalidad de precisar, que la aplicación de la Ley, es exclusivamente sobre territorios comunales de la costa peruana.

Determinar los alcances y límites de la Ley 32293. Precizando; que la Ley tiene sus alcances y aplicación sobre los territorios de la costa peruana.

Artículo 2. Incorporación de la única disposición complementaria final a 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

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

los pobladores que forman parte de posesiones informales constituidas del 2004 al 2015 con fines de vivienda sobre propiedad comunal

Se incorpora única disposición complementaria final de 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 forman parte de posesiones informales constituidas del 2004 al 2015 con fines de vivienda sobre propiedad comunal, en los siguientes términos:

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. La presente 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 las posesiones informales constituidas del 2004 al 2015 con fines de vivienda sobre propiedad comunal, es aplicable solo en tierras de las comunidades campesinas de la costa."

2.7. Contenido del Proyecto de Ley 12085/2025-CR

El Proyecto de Ley 12085/2025-CR; mediante el cual se propone la "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", contiene dos artículos y una disposición complementaria. La iniciativa legislativa contiene la siguiente fórmula legal:

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Derogatoria de la Ley 32293

Se 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.

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

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Se restituye el literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, mediante el cual se declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, en los siguientes términos:

“Artículo 2º. - 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 calificara 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.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERO. Nulidad de actos administrativos

Se deja sin efecto todos los actos administrativos, en trámite o ejecutados, emitidos en aplicación de la Ley 32293.

2.8. Contenido del Proyecto de Ley 12093/2025-CR

El Proyecto de Ley 12093/2025-CR; mediante el cual se propone la “Ley que deroga la inconstitucional Ley 32293 y restituye la plena vigencia del inciso b) del artículo 2 de la Ley 24657, Ley de comunidades campesinas, deslinde y titulación de territorios comunales; reestableciendo plenamente sus derechos”, consta de dos artículos y una disposición complementaria derogatoria.

La iniciativa legislativa contiene la siguiente fórmula legal:

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto derogar la inconstitucional Ley 32293 y restituir la plena vigencia del inciso b) del artículo 2 de la Ley 24657, Ley de Comunidades Campesinas, deslinde y titulación de territorios comunales; reestableciendo plenamente sus derechos.

Artículo 2. Derogatoria de la Ley 32293

Deróguese 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", y restitúyase la plena vigencia del inciso b) del artículo 2° de la Ley 24657, Ley de Comunidades Campesinas, deslinde y titulación de territorios comunales; reestableciendo plenamente su derechos, y quedando redactado 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 calificara dichos 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, Se exceptúan las tierras de los centros poblados que estén formados, dirigidos y gobernados por la propia Comunidad"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Deróguese toda aquella norma o disposición que se oponga a la presente Ley.

III. MARCO NORMATIVO

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

3.1. Normativa Internacional

- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Nacional del Trabajo (OIT).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3.2. Legislación Nacional

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- 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.
- 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).
- Ley 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa.
- Ley 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas.
- Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.

IV. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

4.1. Análisis Técnico

4.1.1. Sobre la acumulación de los proyectos de ley 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR

Según Delgado - Güembes¹, la acumulación de los proyectos de ley tiene por finalidad concentrar y consolidar en un dictamen la pluralidad de iniciativas legislativas que guardan conexión, similitud o relación temática entre ellas.

Para tal efecto, el artículo 77-A del Reglamento del Congreso de la República, señala que la acumulación de proyectos de ley se realiza en las comisiones ordinarias, con otras proposiciones legislativas en trámite siempre que estos se

¹ Delgado - Güembes, Cesar (2012). Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso Peruano.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

encuentren en la etapa de estudio en comisión y que el dictamen no hubiera sido aprobado por esta.

Al respecto, los proyectos de ley bajo estudio en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología abordan la misma materia: el Proyecto de Ley 11188/2024-CR tiene por objeto la derogatoria de la Ley 32293; el Proyecto de Ley 11394/2024-CR tiene por objeto derogar la Ley 32293 con la finalidad de eliminar los impactos negativos sobre la propiedad de los territorios pertenecientes a comunidades campesinas; el Proyecto de Ley 11527/2024-CR tiene por objeto la derogación de la Ley 32293, el Proyecto de Ley 11819/2024-CR tiene por objeto derogar la Ley 32293 con la finalidad de proteger los derechos territoriales de las comunidades campesinas y comunidades nativas; el Proyecto de Ley 11825/2024-CR tiene por objeto la derogatoria de la Ley 32293 y la restitución de del literal b) artículo 2 de la Ley 24657; el Proyecto de Ley 11949/2024-CR tiene como objeto determinar los alcances de la Ley 32293, con la finalidad de precisar, que la aplicación de la Ley, es exclusivamente sobre territorios comunales de la costa peruana; el Proyecto de Ley 12085/2025-CR tiene como objetivo la derogación de la Ley 32293 y la restitución del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657 y; el Proyecto de Ley 12093/2025-CR tiene por objeto derogar la inconstitucional Ley 32293 y restituir la plena vigencia del inciso b) del artículo 2 de la Ley 24657, reestableciendo plenamente los derechos de los comunidades campesinas.

Por consiguiente, en aplicación del artículo 77-A del Reglamento del Congreso de la República, corresponde acumular los proyectos de ley 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR.

4.1.2. Sobre la necesidad de elaborar un texto sustitutorio para los proyectos de ley 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR

Los proyectos de ley 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR proponen la derogación de la Ley 32293, la cual modifica el literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, Ley de Comunidades Campesinas, deslinde y titulación de territorios comunales.

Sumado a ello el Proyecto de Ley 11949/2024-CR se limita a delimitar el alcance de la Ley 32293, estableciendo su aplicación exclusivamente a los territorios comunales de la costa peruana de manera general.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

En atención a lo expuesto, y luego de evaluar los aportes de las entidades públicas respecto de los proyectos de ley 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR, se considera pertinente proponer un texto sustitutorio que aborde integralmente la problemática identificada, considerando sus diversos aspectos jurídicos.

4.1.3. Comunidades Campesinas y su régimen de la propiedad comunal

Las comunidades campesinas constituyen organizaciones de interés público con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y ejercen control sobre determinados territorios. Estas colectividades se encuentran unidas por profundos vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, los cuales se expresan a través de la propiedad comunal de la tierra, el trabajo colectivo, la ayuda mutua, el ejercicio de formas democráticas de gobierno y el desarrollo de actividades multisectoriales orientadas al bienestar común. En ese sentido, sus fines se dirigen no solo a la realización plena de sus miembros, sino también al desarrollo integral del país.²

El ordenamiento jurídico peruano reconoce y protege de manera especial a estas comunidades. Así, la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, establece en su artículo 7 que las tierras comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, garantizando su carácter colectivo y su permanencia en el tiempo. Esta protección se encuentra reforzada por la Constitución Política del Perú, en su artículo 89 consagra la imprescriptibilidad de las tierras comunales, reconociendo su especial naturaleza jurídica.

Asimismo, en el marco internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece estándares fundamentales para la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. En sus artículos 13 y 14, se reconoce la importancia espiritual, cultural y colectiva que estos pueblos mantienen con sus tierras y territorios, así como su derecho de propiedad y posesión sobre aquellos espacios que tradicionalmente ocupan. Dicho instrumento obliga a los Estados a adoptar medidas efectivas para garantizar la protección de estos derechos, así como a establecer mecanismos adecuados para la resolución de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

² Definición de conformidad con el artículo 2 de la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Para las comunidades campesinas, la tierra constituye un elemento esencial de su existencia, al ser espacio de vida, memoria histórica, identidad cultural y espiritualidad. La relación con la tierra, concebida como la Pachamama, configura su cosmovisión, su organización social y sus prácticas productivas, reafirmando el carácter colectivo de su vínculo territorial.

En tal sentido, corresponde al Estado fortalecer el régimen de protección de la propiedad comunal, garantizando no solo su reconocimiento formal, sino también su tutela efectiva frente a amenazas externas. Ello implica asegurar el respeto de los derechos colectivos, promover la seguridad jurídica de sus territorios y consolidar un marco normativo que reconozca y proteja dichos derechos.

Para las comunidades campesinas, la tierra constituye un espacio de vida, memoria, identidad cultural y espiritualidad. La relación con la tierra, entendida como la Pachamama, configura su cosmovisión, su organización social y sus prácticas productivas, reafirmando el carácter colectivo de su vínculo territorial.

En consecuencia, es obligación del Estado fortalecer el régimen de protección de la propiedad comunal, garantizando no solo su reconocimiento formal, sino también su defensa efectiva frente a amenazas externas. Ello implica asegurar el respeto de los derechos colectivos, promover la seguridad jurídica de sus territorios y consolidar leyes que reconozcan ello.

4.1.4. Problemática relacionada con la emisión de la Ley 32293 que modifica el artículo 2 de la Ley 24657

La promulgación de la insistencia de la Ley 32293³, que modifica el artículo 2 de 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, tuvo como finalidad incorporar al proceso de formalización a los pobladores que ocupan posesiones informales constituidas entre los años 2004 y 2015 con fines de vivienda sobre propiedad comunal. Empero, su aprobación no consideró de manera integral el régimen jurídico de la propiedad comunal ni sus implicancias constitucionales, generando serios cuestionamientos sobre su compatibilidad con el marco normativo nacional e internacional vigente.

³ 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. Promulgada en el Diario Oficial El Peruano el 8 de abril de 2025.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

En efecto, la norma incide sobre territorios comunales que cuentan con protección constitucional y convencional, lo que obliga a que toda intervención estatal y legislativa respete la autonomía de las comunidades campesinas, así como el derecho a la consulta previa.

En este contexto, la formalización de ocupaciones sobre tierras comunales supone el reconocimiento de situaciones de hecho que, en muchos casos, se originan en asentamientos informales, lo que plantea serias tensiones con el ordenamiento jurídico. Asimismo, la ampliación de plazos para la formalización (ocupaciones posteriores a diciembre de 2015) ha generado la ocupación ilegal de tierras comunales por parte de terceros ajenos a las comunidades, al abrir la posibilidad de que dichas ocupaciones sean posteriormente legitimadas.

A esta problemática se suman factores como el tráfico de tierras, el uso indebido de figuras legales para la apropiación de territorios comunales y la limitada eficacia de los mecanismos de protección existentes. En determinados casos, incluso se promueven acciones contra autoridades comunales, lo que debilita la defensa del territorio y genera escenarios de conflictividad. Estas condiciones incrementan el riesgo de despojo y afectan la seguridad jurídica de la propiedad comunal, lo cual queda evidenciado por el Reporte de Conflictos Sociales 264 de la Defensoría del Pueblo.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Cuadro 1
Perú: Conflictos sociales por autoridad competente, según tipo, febrero 2026
(Número de casos)

Tipo	TOTAL	%	Gobierno nacional	Gobierno regional	Gobierno local	Org. Const. Autónomo	Poder Legislativo	Poder Judicial
TOTAL	192	100.0%	121	46	21	3	1	0
Socioambiental	98	51.0%	79	16	3	0	0	0
Asuntos de gobierno nacional	33	17.2%	32	0	0	0	1	0
Asuntos de gobierno local	18	9.4%	0	0	16	2	0	0
Asuntos de gobierno regional	15	7.8%	0	15	0	0	0	0
Comunal	11	5.7%	2	9	0	0	0	0
Demarcación territorial	6	3.1%	2	4	0	0	0	0
Otros asuntos	7	3.6%	3	2	1	1	0	0
Laboral	4	2.1%	3	0	1	0	0	0
Cultivo ilegal de coca	0	0.0%	0	0	0	0	0	0
Electoral	0	0.0%	0	0	0	0	0	0

Fuente: Información obtenida de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2026/03/Reporte-de-Conflictos-Sociales-n-264-febrero-26.pdf>

Los conflictos socioambientales abarcan, en gran medida, a las comunidades campesinas. En ese sentido, estos datos evidencian que más de la mitad de la conflictividad social se origina en disputas por el uso y control de los recursos naturales y de los territorios comunales, lo que hace imperativo reforzar las garantías y los mecanismos de protección de sus derechos colectivos.

En esa perspectiva, si bien la Ley 32293 busca otorgar seguridad jurídica a familias asentadas en terrenos comunales sin título, lo hace a costa de colocar a las comunidades campesinas y nativas en una situación de vulnerabilidad jurídica, económica y social, al permitir la formalización individual de tierras de naturaleza colectiva.

Actualmente, como consecuencia de su entrada en vigor, diversas comunidades campesinas a nivel nacional han adoptado medidas de protesta, generando un escenario de creciente conflictividad en torno a la gestión del territorio. Comunidades de regiones como Puno, Arequipa, Cusco y Apurímac han emitido pronunciamientos exigiendo la derogatoria de la Ley 32293; asimismo, durante mayo y junio de 2025 realizaron movilizaciones y asambleas denunciando la falta de consulta previa y exigiendo la protección de sus territorios colectivos, lo que evidencia el rechazo de los sectores directamente afectados.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

En consecuencia, la emisión de la Ley 32293 ha colocado a las comunidades campesinas en un escenario de conflicto generalizado, afectando la gestión de los territorios comunales y debilitando la protección efectiva de sus derechos.

En la misma línea, diversas organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios del Perú han solicitado la derogatoria de la Ley N.º 32293, incluso desde antes de su aprobación.

- Las organizaciones indígenas nacionales representativas de los pueblos indígenas u originarios del Perú: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP), la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) mediante pronunciamiento público⁴ solicitan la derogatoria de la Ley 32293 (modificación de la Ley 24657), al promover la formalización de invasiones en territorio comunal.

 onamiap · 13 oct 2025

RECHAZAMOS LA PERMANENCIA EN EL PODER DEL PACTO MAFIOSO Y ANTIDERECHOS



Las organizaciones indígenas nacionales representativas de los pueblos indígenas u originarios del Perú: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP), la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), nos dirigimos al país para expresar, con total firmeza, lo siguiente:

Exigimos, de manera inmediata:

(...)

d) Derogatoria de la Ley N.º 32293 (modificación de la Ley 24657), que promueve la formalización de invasiones en territorio comunal.

⁴ Pronunciamiento recuperado de: <https://www.onamiap.org/post/rechazamos-la-permanencia-en-el-poder-del-pacto-mafioso-y-antiderechos>

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

- La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, mediante pronunciamiento de carácter público⁵, denunció la inconstitucionalidad de la Ley 32293 por vulnerar el artículo 89 de la Constitución, que reconoce el carácter imprescriptible y colectivo de la propiedad de las comunidades; asimismo, señaló que contraviene el Convenio 169 de la OIT y los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, que reconocen la propiedad ancestral y obligan a los Estados a garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión sobre sus territorios.
- La Confederación Nacional Agraria expresó⁶, que la propuesta legislativa vulnera los derechos colectivos territoriales de los pueblos indígenas al implicar la pérdida de su propiedad ancestral, fomentar la informalidad y el tráfico de tierras en sus territorios, afectando su subsistencia física y cultural, por lo que debe someterse al derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada.

Bajo esta misma perspectiva, diversas organizaciones han advertido los riesgos que implica la referida norma:

- La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos ha señalado⁷ que la norma vulnera la propiedad de las comunidades campesinas e indígenas, favorece el tráfico de tierras y desconoce derechos protegidos por la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa.
- La Red Muqui⁸ ha advertido que la norma constituye una amenaza para las comunidades campesinas, al permitir la formalización de ocupaciones informales en propiedad comunal, debilitando la seguridad jurídica de sus territorios y exponiéndolas a un mayor riesgo de despojo en favor de intereses privados, sin salvaguardas legales ni respeto por su historia, cultura y derechos colectivos. Asimismo, sostiene que se trata de una medida inconstitucional promovida por el Congreso, que facilita el avance de intereses privados sin considerar el consentimiento ni la participación de sus legítimos propietarios.

⁵ Pronunciamiento recuperado de: <https://aidesep.org.pe/noticias/organizaciones-indigenas-nacionales-rechazamos-la-nueva-ley-de-despojo-territorial-denunciamos-la-ofensiva-de-la-dictadura-contra-nuestros-derechos-fundamentales/>.

⁶ Recuperado de: <https://www.cna.org.pe/congreso-insiste-aprobar-proyecto-ley-1210-busca-formalizar-las-invasiones-territorios-comunidades-campesinas/>

⁷ Recuperado de: <https://www.facebook.com/cnddhh/posts/alerta-ley-32293-congreso-legaliza-el-despojo-de-tierras-comunalespromulgada-por/1092678009553941/>.

⁸ Recuperado de: <https://muqui.org/conversatorio-ley-n-32293-facilita-el-despojo-de-tierras-comunales-y-el-avance-de-la-mineria-ilegal/>.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

- Derechos Sin Fronteras ha señalado⁹ que son recurrentes las denuncias por usurpación presentadas contra autoridades comunales, en un contexto en el que terceros ajenos intentan apropiarse de terrenos comunales mediante ocupaciones ilegales, realizadas a través de la fuerza o el engaño; una vez asentados como poseedores, estos interponen acciones contra las propias autoridades. En ese sentido, advierte que la Ley 32293 podría incrementar estas prácticas, debilitando la autonomía de la organización comunal frente a invasiones de sus territorios.
- Por su parte, el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) ha indicado¹⁰ que las comunidades campesinas enfrentan de manera recurrente problemas como el despojo de tierras, invasiones por parte de traficantes y ex hacendados, así como el uso indebido de figuras legales —como la prescripción adquisitiva— y actos de corrupción vinculados a la apropiación de sus territorios, situaciones que la referida norma podría agravar. Asimismo, advierte que, lejos de constituir una salvaguarda, la norma podría dejar en situación de indefensión a la mayoría de comunidades campesinas, debido a que la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura solo incluye a un número reducido de estas en relación con el universo de 6,138 comunidades reconocidas oficialmente; precisando, además, que ello refuerza interpretaciones restrictivas que desconocen la condición de pueblos indígenas de las comunidades campesinas.

En ese contexto, la Ley 32293 no solo agrava estas problemáticas, sino que también contribuye a generar un escenario de confrontación entre las comunidades campesinas y terceros invasores, propiciando la criminalización de las autoridades comunales cuando ejercen acciones de defensa de sus territorios. A ello se suma la carencia de mecanismos eficaces de protección y el limitado reconocimiento, por parte de operadores de justicia, de la autonomía comunal sobre sus tierras, lo que podría verse aún más debilitado con la aplicación de la referida norma.

⁹ Recuperado de: <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/>

¹⁰ Recuperado de: <https://cepes.org.pe/2025/04/12/pronunciamiento-frente-a-un-nuevo-acto-de-despojo-a-las-comunidades-campesinas-cepes-se-pronuncia/>

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Por ello, a continuación, se exponen las consecuencias de esta norma:

a) Cuestionamiento de la condición de pueblo indígena u originario de las comunidades campesinas

La Ley 32293 introduce un criterio restrictivo al excluir de la protección de la propiedad comunal aquellas tierras pertenecientes a comunidades campesinas que no cuenten con el reconocimiento formal de su condición de pueblos indígenas u originarios, particularmente cuando dichas áreas se encuentran ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de diciembre de 2015. Este enfoque resulta problemático, en la medida en que condiciona el reconocimiento de derechos colectivos a un criterio meramente registral o administrativo.

En efecto, conforme al artículo 29.1 de la Ley de Consulta Previa, la Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas u Originarios constituye un instrumento de carácter público, referencial y no constitutivo de derechos, cuya finalidad es facilitar el proceso de identificación de dichos pueblos. En consecuencia, la ausencia de inscripción en dicha base no puede ser interpretada como la inexistencia de la condición de pueblo indígena.

En esa línea, debe precisarse que el Convenio 169 de la OIT, vigente en el Perú desde 1995, establece en su artículo 1, numeral 1, literal b) criterios objetivos y subjetivos para la identificación de los pueblos indígenas, siendo determinante el principio de autoidentificación. Por tanto, si una comunidad campesina cumple con dichos criterios y se auto reconoce como pueblo indígena u originario, debe ser considerada como tal, independientemente de su inclusión en registros administrativos.

Asimismo, el propio Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 03326-2017-PA/TC, ha señalado que la Base de Datos Oficial no constituye una lista cerrada ni excluyente, en tanto la existencia de los pueblos indígenas se determina a partir de la realidad social y del cumplimiento de los criterios establecidos en el Convenio 169 de la OIT, y no de su inscripción formal en un registro estatal.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

En concordancia con ello, el Ministerio de Cultura, mediante el Informe 000260-2022-DGPI/MC¹¹, ha precisado que la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) se construye de manera progresiva con información proveniente de diversas entidades públicas, careciendo de carácter constitutivo y sin reflejar necesariamente la totalidad de comunidades existentes, especialmente aquellas que se encuentran en proceso de reconocimiento, titulación o saneamiento físico legal.

Esta situación resulta particularmente crítica si se considera que, a nivel nacional, existe un universo de más de 6,000 comunidades campesinas reconocidas oficialmente, muchas de las cuales no se encuentran incorporadas en la BDPI o enfrentan procesos pendientes de reconocimiento. En tales casos, la aplicación de la Ley 32293 podría generar escenarios de desprotección, al permitir la formalización de ocupaciones individuales en territorios comunales bajo el argumento de que dichas comunidades no cuentan con el reconocimiento formal como pueblos indígenas.

De este modo, la norma desconoce la realidad sociocultural de las comunidades campesinas y refuerza interpretaciones restrictivas que limitan la condición de pueblo indígena únicamente a las comunidades nativas, excluyendo indebidamente a otros colectivos que cumplen con los criterios del Convenio 169 de la OIT.

En consecuencia, condicionar el reconocimiento de derechos colectivos a la inscripción en la Base de Datos Oficial constituye una interpretación contraria al marco constitucional e internacional, pues lo determinante no es el reconocimiento formal por parte del Estado, sino el cumplimiento de los criterios establecidos en el Convenio 169 de la OIT, así como la autoidentificación de la comunidad como pueblo indígena u originario.

Bajo este contexto, la Ley N.º 32293 no solo vulnera el derecho a la propiedad comunal (de carácter imprescriptible, inalienable e inembargable conforme al artículo 89 de la Constitución), sino que también afecta la autonomía comunal, el derecho a la consulta previa y el derecho a la participación, al permitir la intervención sobre territorios comunales sin el consentimiento de sus legítimos titulares.

Adicionalmente, trasladar la determinación de la condición de pueblo indígena a entidades administrativas como COFOPRI resulta incompatible

¹¹ Opinión del Ministerio de Cultura recaído en el Proyecto de Ley 01210/2021-CR que dio origen a la Ley 32293. Recuperado de: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1210>

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

con el marco jurídico vigente, toda vez que dicha calificación no puede depender de criterios técnicos de titulación, sino de elementos culturales, históricos y sociales reconocidos por el derecho internacional.

Finalmente, la aplicación de esta norma podría generar efectos particularmente gravosos en contextos de expansión de centros poblados dentro de territorios comunales, pues la formalización individual de dichas áreas implicaría, en la práctica, el fraccionamiento progresivo y eventual desaparición de la comunidad, sin respetar los mecanismos de decisión interna conforme a sus usos y costumbres.

En tal sentido, la Ley 32293 configura una medida que, lejos de resolver problemas de informalidad, facilita la legalización de ocupaciones ilegítimas, debilita la organización comunal y expone a sus autoridades a procesos de criminalización cuando ejercen la defensa de sus territorios, constituyendo una grave afectación a los derechos colectivos de las comunidades campesinas.

b) Omisión del derecho a la consulta previa

En el plano internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de los Estados de respetar y garantizar el ejercicio pleno de los derechos reconocidos a todas las personas en la Convención, lo que comprende a los pueblos indígenas como un grupo especialmente protegido frente a la discriminación.

En esa línea, el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dispone que los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Por su parte, el artículo 7 reconoce su derecho a intervenir en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan impactarlos.

De igual manera, los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen el derecho de estos pueblos a participar en la adopción de decisiones que afecten sus derechos, a través de sus propias instituciones representativas, y obligan a los Estados a consultarles con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de aprobar medidas legislativas o administrativas que los involucren.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

En el ámbito interno, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución establece que las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados internacionales ratificados por el Perú. En ese sentido, el Convenio 169 de la OIT, así como otros instrumentos internacionales y la jurisprudencia de tribunales internacionales, constituyen criterios vinculantes para la interpretación y aplicación del derecho interno.

En concordancia con este marco constitucional e internacional, el Tribunal Constitucional (Sentencias recaídas en el Expediente 03326-2017-PA/TC, fundamento 13, Expediente 03343-2007-AA/TC, fundamento 31 y Expediente 00005-2012-PI/TC, fundamento 42) ha señalado que el derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación comprende la facultad de participar y exponer su conformidad o desacuerdo con relación a las medidas legislativas o administrativas, o proyectos cuya puesta en marcha atenta contra su existencia e identidad que puedan afectar su existencia e identidad, lo que se materializa a través del derecho a la consulta previa.

En esa dirección, el derecho fundamental a la consulta se encuentra actualmente regulado por la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, con la finalidad de garantizar el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados previamente sobre medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, su existencia, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo; siendo de aplicación obligatoria para el Estado. Dicha norma, regula las etapas del proceso de consulta previa que deben cumplir las entidades estatales promotoras de una medida legislativa o administrativa:

- a) Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta.
- b) Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
- c) Publicidad de la medida legislativa o administrativa.
- d) Información sobre la medida legislativa o administrativa.
- e) Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

- f) Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.
- g) Decisión.

El derecho de consulta previa tiene como finalidad alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios sobre medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. Este derecho se ejerce a través de un proceso de diálogo intercultural que garantiza su participación efectiva de las comunidades campesinas en la toma de decisiones públicas y asegura la adopción de medidas compatibles con la protección de sus derechos colectivos.

El Estado es el único sujeto pasivo obligado a garantizar y respetar el derecho a la consulta, lo que conlleva aplicarlo cada vez que se prevea la aprobación de medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente los derechos colectivos de las comunidades campesinas. La omisión de este procedimiento vulnera derechos fundamentales y compromete la validez de las medidas adoptadas.

Por tanto, la promulgación de la Ley 32293 sin la realización del procedimiento de consulta previa configura una violación del derecho fundamental de los pueblos indígenas u originarios, al haberse omitido un requisito esencial para garantizar su participación y el respeto de sus derechos colectivos.

c) Violación del derecho de propiedad de las comunidades campesinas

La Ley 32293, al permitir la apropiación de territorios comunales por terceros ajenos a la comunidad, vulnera de manera directa el derecho de propiedad de las comunidades campesinas. En ese sentido, la norma resulta incompatible con el artículo 14, incisos 1 y 2, del Convenio 169 de la OIT, el cual reconoce expresamente el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan, así como la obligación del Estado de garantizar su protección efectiva.

Cabe precisar que, conforme a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, la propiedad de los pueblos indígenas no se limita a un enfoque civil o registral, sino que se fundamenta en la ocupación tradicional y en la relación especial que estos mantienen con su territorio. En tal sentido, la posesión ancestral constituye por sí misma un título suficiente de propiedad, independientemente de su formalización registral. Este criterio

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

ha sido reiterado tanto por el sistema interamericano de derechos humanos como por el propio Tribunal Constitucional.

No obstante, la Ley 32293 desconoce este estándar al permitir la formalización de derechos individuales dentro de territorios comunales, legitimando situaciones de ocupación irregular y, en la práctica, consolidando procesos de despojo territorial. De este modo, la norma no solo afecta la integridad del territorio comunal, sino que también vacía de contenido el derecho de propiedad colectiva, sustituyéndolo progresivamente por formas de propiedad individual incompatibles con la naturaleza jurídica de las comunidades campesinas.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado tiene el deber de garantizar la plena vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, lo que incluye el respeto a su propiedad comunal y su derecho a controlar, usar y disponer de sus territorios sin interferencias externas. En esa línea, cualquier intervención sobre tierras comunales debe contar con el consentimiento de la comunidad y respetar sus mecanismos internos de decisión.

Por otro lado, el artículo 89 de la Constitución Política del Perú establece que las tierras de las comunidades campesinas son imprescriptibles, inalienables e inembargables. Este reconocimiento constitucional implica que dichas tierras no pueden ser objeto de adquisición por el transcurso del tiempo ni por actos unilaterales de terceros. Sin embargo, la Ley 32293 permite que asentamientos humanos y centros poblados gestionen la titulación de predios ubicados dentro del territorio comunal, lo que contradice abiertamente este mandato constitucional.

En consecuencia, la norma introduce una forma indirecta de prescripción adquisitiva sobre tierras comunales, encubierta bajo procedimientos de formalización, lo cual resulta manifiestamente inconstitucional. Esta situación no solo debilita la protección jurídica de la propiedad comunal, sino que también incentiva la ocupación ilegal de tierras, al generar expectativas de futura regularización.

Por consiguiente, la Ley 32293 configura una grave vulneración del derecho de propiedad colectiva de las comunidades campesinas, al desconocer su carácter especial, su protección constitucional reforzada y los estándares internacionales aplicables.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

d) Amenaza a la seguridad jurídica de las comunidades campesinas sobre su territorio comunal

La propiedad comunal no constituye únicamente un derecho patrimonial, sino que representa la base material y espiritual de la identidad cultural, la organización social y el sistema económico de las comunidades campesinas. En ese sentido, el territorio no puede ser entendido como un bien susceptible de fragmentación individual sin afectar gravemente la existencia misma de la comunidad como sujeto colectivo de derechos.

La Ley 32293, al permitir la formalización de derechos individuales dentro de territorios comunales ocupados por terceros, genera una situación de alta conflictividad jurídica, al superponer regímenes de propiedad incompatibles entre sí. Esta superposición no solo debilita la integridad territorial de las comunidades, sino que también crea incertidumbre respecto de la titularidad de la tierra, afectando la seguridad jurídica.

En efecto, la seguridad jurídica exige que los derechos de propiedad sean claros, estables y previsibles, así como que existan mecanismos eficaces para su protección. Sin embargo, la norma introduce un escenario en el cual los territorios comunales, incluso aquellos formalmente reconocidos y titulados, pueden ser objeto de procesos de individualización promovidos por terceros, lo que genera inestabilidad y conflicto permanente.

Esta situación resulta aún más preocupante si se considera que, históricamente, las comunidades campesinas han enfrentado múltiples obstáculos para lograr el reconocimiento y titulación de sus tierras. A pesar de ello, en lugar de fortalecer los mecanismos de protección de la propiedad comunal, el Estado introduce una norma que facilita su fragmentación y eventual pérdida.

Asimismo, la posibilidad de que el transcurso del tiempo legitime ocupaciones informales dentro de territorios comunales vulnera el principio de seguridad jurídica, al premiar conductas ilegales y debilitar la confianza en el ordenamiento jurídico. En lugar de sancionar la ocupación indebida, la norma la convierte en un medio para acceder a derechos de propiedad, lo cual resulta contrario a los principios básicos del Estado de Derecho.

En este contexto, la aplicación de la Ley 32293 también puede generar un escenario propicio para la criminalización de los dirigentes comunales y autoridades tradicionales que ejercen la defensa de sus territorios. La

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

superposición de derechos y la formalización de ocupaciones individuales pueden derivar en conflictos entre comunidades y terceros, en los cuales las acciones legítimas de defensa territorial, como la recuperación de tierras, la vigilancia comunal o la oposición a invasiones, podrían ser interpretadas como conductas delictivas, tales como usurpación, disturbios o coacción.

Esta situación desconoce el derecho de las comunidades campesinas a proteger su territorio conforme a sus usos y costumbres, así como su autonomía reconocida constitucionalmente. De este modo, la norma no solo debilita la protección del territorio comunal, sino que también expone a sus representantes a procesos penales por el ejercicio legítimo de sus funciones, generando un efecto disuasivo que desalienta la defensa de los derechos colectivos.

Desde una perspectiva constitucional, la seguridad jurídica también implica la protección de las expectativas legítimas de las comunidades respecto a la intangibilidad de sus territorios. La introducción de mecanismos que permiten su desmembramiento sin su consentimiento afecta dichas expectativas y genera un clima de incertidumbre que compromete su desarrollo y continuidad.

Por su parte, la fragmentación del territorio comunal impacta directamente en la capacidad de las comunidades para ejercer sus formas tradicionales de organización, uso del suelo y gestión de recursos naturales, debilitando los sistemas colectivos que sostienen la vida comunal.

En consecuencia, la Ley 32293 no solo afecta el derecho de propiedad, sino que también configura una amenaza estructural a la seguridad jurídica de las comunidades campesinas, al favorecer el despojo progresivo de sus territorios, la desarticulación de su organización comunal y la criminalización de quienes ejercen su defensa.

e) Omisión del criterio de especialidad en la remisión de la propuesta legislativa

El principio de especialidad en el trámite parlamentario exige que los proyectos de ley sean analizados, debatidos y dictaminados por las comisiones ordinarias competentes en función de la materia regulada. Este principio no responde únicamente a una regla de organización interna del Congreso, sino que constituye una garantía sustantiva orientada a asegurar que las iniciativas legislativas sean evaluadas con el debido rigor técnico,

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

conocimiento especializado y enfoque adecuado, especialmente cuando involucran derechos fundamentales.

En el caso de la Ley 32293, al tratarse de una norma que incide directamente en los derechos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas, como la propiedad comunal, la identidad cultural y la autonomía, correspondía su análisis por parte de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), órgano especializado en la materia. Sin embargo, la tramitación de la norma no respetó este criterio, lo que impidió un debate técnico profundo e intercultural sobre sus implicancias jurídicas, sociales y culturales.

La omisión de este análisis especializado resulta particularmente grave si se considera que la norma introduce modificaciones sustanciales que afectan derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios reconocidos a nivel constitucional e internacional.

La falta de evaluación por una comisión competente limita la posibilidad de incorporar estándares del Convenio 169 de la OIT, criterios del derecho internacional y la participación de actores directamente involucrados, como las propias comunidades campesinas.

Adicionalmente, la inobservancia del criterio de especialidad puede configurar un vicio en el procedimiento de formación de la ley, en la medida en que se ha prescindido de una etapa esencial para garantizar la calidad normativa y el respeto de los derechos fundamentales involucrados. En ese sentido, no se trata de un defecto meramente formal, sino de una omisión que tiene consecuencias sustantivas en la validez de la norma.

Por ende, la aprobación de la Ley 32293 sin el debido análisis por la comisión especializada competente evidencia una vulneración del principio de especialidad parlamentaria.

4.1.5. Sobre el contenido del texto sustitutorio planteado

En atención a lo expuesto, no cabe duda de la obligación del Estado de garantizar la protección integral del territorio de las comunidades campesinas, en tanto constituye un elemento esencial para la preservación de su identidad cultural, su organización social y su subsistencia económica. En ese marco, cualquier medida normativa que afecte la integridad de la propiedad comunal debe evaluarse a la luz de los principios constitucionales de protección de las

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

comunidades campesinas y de los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, particularmente aquellos referidos a la seguridad jurídica de sus territorios.

Consecuentemente, la derogación de la Ley 32293, se justifica en la necesidad de eliminar una disposición que contraviene los principios constitucionales de protección de la propiedad comunal y pone en riesgo la seguridad jurídica de los territorios de las comunidades campesinas. Asimismo, la restitución de la plena vigencia del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, en su redacción original, permite reafirmar el reconocimiento de los derechos territoriales de dichas comunidades, garantizando el deslinde y la titulación como mecanismos orientados exclusivamente a su protección y no a su fragmentación.

De igual manera, la disposición de dejar sin efecto los actos administrativos emitidos o en trámite al amparo de la Ley 32293 resulta coherente con el restablecimiento del orden jurídico vulnerado, evitando la consolidación de situaciones que podrían generar conflictos sociales, superposición de derechos y afectaciones irreversibles a la propiedad comunal. Ello se sustenta en el deber del Estado de adoptar medidas efectivas para prevenir y revertir impactos negativos sobre los territorios comunales, en concordancia con el principio de seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos legítimamente por las comunidades campesinas.

4.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

El texto sustitutorio de los proyectos de ley bajo estudio resulta necesario, en tanto propone la derogación de la Ley 32293, norma que introdujo una excepción al régimen de protección de la propiedad comunal al permitir la formalización de posesiones informales dentro del territorio de las comunidades campesinas. Dicha modificación ha debilitado la seguridad jurídica de estas tierras, afectando su carácter imprescriptible y propiciando un escenario de potencial fragmentación territorial, así como el incremento de conflictos sociales derivados de la superposición de derechos.

En ese sentido, la restitución de la plena vigencia del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, en su redacción anterior a la modificación efectuada por la Ley 32293, responde a la necesidad de restablecer el régimen de protección integral del territorio comunal. Esta medida permite garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico con los principios constitucionales que reconocen la autonomía de las comunidades campesinas y la intangibilidad de sus tierras, así como reafirmar el respeto de los

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

derechos colectivos en concordancia con los estándares establecidos en el Convenio 169 de la OIT.

Asimismo, la disposición que deja sin efecto los actos administrativos en trámite o ejecutados en aplicación de la Ley 32293 resulta necesaria para evitar la consolidación de situaciones jurídicas contrarias al régimen de protección de la propiedad comunal, previniendo la generación de mayores conflictos sociales y la afectación irreversible de los territorios comunales.

La viabilidad de la propuesta es evidente, en la medida en que se limita a restituir un marco normativo previamente vigente, cuya aplicación ya ha sido desarrollada en el ordenamiento jurídico nacional, sin implicar la creación de nuevas estructuras administrativas ni cargas adicionales para el Estado.

En cuanto a la oportunidad, la propuesta se justifica en el contexto actual, caracterizado por el incremento de conflictos vinculados al acceso y uso de la tierra, así como por la necesidad de fortalecer la protección de los territorios comunales frente a procesos de ocupación informal. En tal sentido, las medidas propuestas —derogación, restitución normativa y nulidad de actos administrativos— resultan oportunas para prevenir mayores afectaciones a las comunidades campesinas.

Por consiguiente, la aprobación del texto sustitutorio de los proyectos de ley bajo estudio constituye una medida necesaria, viable y oportuna para restablecer la seguridad jurídica, fortalecer el marco de protección de las comunidades campesinas y garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico con los principios constitucionales y los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

4.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

a) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

El Convenio 169 de la OIT, vigente en el Perú desde 1995, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan, así como la obligación del Estado de proteger dichos derechos. A su vez, establece que la identificación de los pueblos indígenas no depende de su reconocimiento formal, sino de criterios como la autoidentificación y la continuidad histórica.

En este marco, la Ley 32293, al permitir la formalización de posesiones informales sobre territorios comunales, introduce una medida que debilita la protección integral

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

de dichos espacios y se aparta de los estándares internacionales orientados a garantizar la seguridad jurídica de las tierras tradicionalmente ocupadas.

En tal sentido, la derogación de la referida ley y la restitución del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, en su redacción original, permiten reafirmar la protección del territorio comunal en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

b) Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 89 la existencia legal de las comunidades campesinas y nativas, así como su autonomía en su organización, en el uso y libre disposición de sus tierras, las cuales tienen carácter imprescriptible. Asimismo, el inciso 19 del artículo 2 consagra el derecho a la identidad étnica y cultural. En ese marco, el Estado tiene la obligación de garantizar la integridad del territorio comunal y evitar cualquier forma de afectación o fragmentación de este.

La Ley 32293, al permitir la formalización de posesiones informales dentro de tierras comunales sin respetar la decisión de la comunidad, contraviene estos principios constitucionales. En esa línea, el Estado tiene la obligación de garantizar la integridad del territorio comunal y prevenir cualquier forma de afectación o fragmentación.

Sin embargo, la Ley 32293, al habilitar la formalización de ocupaciones informales dentro de tierras comunales sin asegurar la participación decisiva de la comunidad, resulta incompatible con dichos principios constitucionales, al incidir sobre la intangibilidad y seguridad jurídica del territorio comunal.

En virtud de lo expuesto, la derogación de dicha norma y la restitución del régimen previsto en la Ley 24657 permiten fortalecer la protección constitucional de las tierras comunales, reafirmando su carácter imprescriptible y la autonomía de las comunidades campesinas.

c) Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 008-91-TR

La Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, reconoce a las comunidades campesinas como organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, dotadas de autonomía en su organización, trabajo comunal, uso y libre disposición de sus tierras, así como en su desarrollo económico y social.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

En ese marco, la referida norma establece que las tierras de las comunidades campesinas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, constituyendo este régimen una garantía esencial para la preservación del territorio comunal y la continuidad histórica, cultural y económica de las comunidades campesinas.

Por su parte, el Reglamento aprobado por Decreto Supremo 008-91-TR desarrolla estos principios, precisando los mecanismos de reconocimiento, titulación, organización y administración de las comunidades campesinas, así como la protección de sus tierras frente a actos de terceros. Asimismo, reafirma la competencia de la propia comunidad en la toma de decisiones sobre su territorio, conforme a sus usos, costumbres y normas internas.

En este contexto, con la promulgación de la Ley 32293 que modifica el artículo 2 de la Ley 24657, se introduce una alteración sustancial a este régimen jurídico, al permitir la formalización de posesiones informales dentro del territorio comunal sin la intervención decisiva de la comunidad, lo que debilita la protección de la propiedad comunal y afecta su carácter imprescriptible.

En consecuencia, la derogación de la Ley 32293, la restitución de la plena vigencia del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657 y la nulidad de los actos administrativos dictados a su amparo resultan necesarias para restablecer la coherencia del ordenamiento jurídico y garantizar la plena vigencia del régimen de protección comunal, conforme a lo dispuesto en la Ley 24656 y su reglamento.

d) 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)

La Ley 29785 reconoce el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de manera previa, libre e informada respecto de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente sus derechos colectivos, en concordancia con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

Este derecho constituye una garantía esencial para la protección de la identidad cultural, la autonomía y el territorio de los pueblos indígenas, en tanto permite su participación efectiva en la toma de decisiones estatales que inciden en su esfera de derechos.

En esa línea, la Ley 32293, al incidir directamente sobre el territorio comunal y el ejercicio de derechos colectivos, debió ser objeto de un proceso de consulta previa

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

conforme a los estándares nacionales e internacionales vigentes. No obstante, dicho proceso no fue llevado a cabo, en clara contravención de la normativa aplicable.

Cabe precisar que la omisión de la consulta previa no solo afecta un derecho fundamental de carácter colectivo, sino que también compromete la validez y legitimidad de la medida legislativa adoptada, al prescindir de un mecanismo esencial de participación reconocido en el ordenamiento jurídico.

La implementación de la Ley 32293, sin haber garantizado dicho proceso, ha generado incertidumbre respecto del ejercicio de los derechos territoriales de las comunidades campesinas, al introducir disposiciones que inciden directamente en su ámbito de protección sin contar con su consentimiento o participación efectiva.

De lo expuesto, se advierte que la derogación de la Ley 32293, conjuntamente con la restitución del régimen de protección previsto en la Ley 24657 y la nulidad de los actos administrativos dictados a su amparo, constituye una medida necesaria para restablecer el respeto del derecho a la consulta previa, así como para adecuar la actuación del Estado a los compromisos internacionales y constitucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.

4.4. Análisis de las opiniones e información solicitadas

4.4.1. Opiniones solicitadas y recibidas

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 70 del Reglamento del Congreso, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecológica solicitó y recibió las opiniones siguientes:

Cuadro 1
Requerimiento de opiniones y respuestas sobre el proyecto de Ley 11188/2024-CR

Institución	Oficio de requerimiento	Oficio de respuesta
Ministerio de Cultura	Oficio N° 962-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 963-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 964-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Poder Judicial	Oficio N° 965-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Asociación Interétnica de la Selva Peruana – AIDSESEP	Oficio N° 966-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 967-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Confederación Nacional Agraria	Oficio N° 968-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Oficio N° 969-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

Fuente: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Cuadro 2
Requerimiento de opiniones y respuestas sobre el proyecto de Ley 11394/2024-CR

Institución	Oficio de requerimiento	Oficio de respuesta
Ministerio de Cultura	Oficio N° 970-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 971-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 972-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Poder Judicial	Oficio N° 973-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Asociación Interétnica de la Selva Peruana – AIDSEP	Oficio N° 974-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 975-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Confederación Nacional Agraria	Oficio N° 976-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Oficio N° 977-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

Fuente: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Cuadro 3
Requerimiento de opiniones y respuestas sobre el proyecto de Ley 11527/2024-CR

Institución	Oficio de requerimiento	Oficio de respuesta
Ministerio de Cultura	Oficio N° 978-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 979-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 980-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Poder Judicial	Oficio N° 981-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Asociación Interétnica de la Selva Peruana – AIDSESEP	Oficio N° 982-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 983-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Confederación Nacional Agraria	Oficio N° 984-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Oficio N° 985-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

Fuente: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Cuadro 4
Requerimiento de opiniones y respuestas sobre el proyecto de Ley 11819/2024-CR

Institución	Oficio de requerimiento	Oficio de respuesta
Ministerio de Cultura	Oficio N° 986-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 987-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 988-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Poder Judicial	Oficio N° 989-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Asociación Interétnica de la Selva Peruana – AIDSESEP	Oficio N° 990-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 991-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Confederación Nacional Agraria	Oficio N° 992-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Oficio N° 993-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

Fuente: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Cuadro 5
Requerimiento de opiniones y respuestas sobre el proyecto de Ley 11825/2024-CR

Institución	Oficio de requerimiento	Oficio de respuesta
Ministerio de Cultura	Oficio N° 994-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 995-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 996-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Poder Judicial	Oficio N° 997-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Asociación Interétnica de la Selva Peruana – AIDSESP	Oficio N° 998-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 999-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Confederación Nacional Agraria	Oficio N° 1000-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Oficio N° 1001-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

Fuente: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Cuadro 6
Requerimiento de opiniones y respuestas sobre el proyecto de Ley 11949/2024-CR

Institución	Oficio de requerimiento	Oficio de respuesta
Ministerio de Cultura	Oficio N° 1002-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 1003-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 1004-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Poder Judicial	Oficio N° 1005-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Asociación Interétnica de la Selva Peruana – AIDSESP	Oficio N° 1006-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 1007-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Confederación Nacional Agraria	Oficio N° 1008-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Oficio N° 1009-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

Fuente: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Cuadro 7
Requerimiento de opiniones y respuestas sobre el proyecto de Ley 12085/2025-CR

Institución	Oficio de requerimiento	Oficio de respuesta
Ministerio de Cultura	Oficio N° 1010-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 1011-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 1012-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Poder Judicial	Oficio N° 1013-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Asociación Interétnica de la Selva Peruana – AIDSESP	Oficio N° 1014-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 1015-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Confederación Nacional Agraria	Oficio N° 1016-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Oficio N° 1017-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

Fuente: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Cuadro 8
Requerimiento de opiniones y respuestas sobre el Proyecto de Ley 12093/2025-CR

Institución	Oficio de requerimiento	Oficio de respuesta
Ministerio de Cultura	Oficio N° 1018-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 1019-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 1020-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Poder Judicial	Oficio N° 1021-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Asociación Interétnica de la Selva Peruana – AIDSEP	Oficio N° 1022-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 1023-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Confederación Nacional Agraria	Oficio N° 1024-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Oficio N° 1025-2025-2026-CPAAAAE/CR	Sin respuesta

Fuente: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

4.4.2. Análisis de las opiniones recibidas

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología no ha recibido opiniones de los sectores competentes. No obstante, en el mismo sentido, se han tomado en consideración las opiniones contenidas en los proyectos de ley 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR, remitidas a la Comisión de Vivienda y Construcción durante el Período Anual de Sesiones 2025-2026, siendo las siguientes:

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Mediante Oficio 245-2025-VIVIENDA/DM, de fecha 20 de agosto de 2025, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite su opinión técnica concluyendo en el

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Proyecto de Ley 11188/2024-CR, es **viable con observaciones**, respecto del cual señala lo siguiente:

- Al respecto, el COFOPRI a través del Informe D000072-2025-COFOPRI-DND de la Dirección de Normalización y Desarrollo, señala en mérito de la información proporcionada por la Dirección de Formalización Integral, que: *"(...) la expedición de la Ley 32293 ha impactado negativamente en los procedimientos que se venían ejecutando respecto de aquellas posesiones informales asentadas en territorios comunales con ocupación anterior al 31.12.2003, debido a que con la información del Ministerio de Cultura gran parte de estas posesiones informales se encuentran comprendidas en comunidades campesinas que tienen la condición de pueblos indígenas u originarios, y, por ende, no se pueden culminar los procesos de formalización correspondientes cuyos expedientes se encontraban en proceso antes de la dación de dicha ley; con lo cual se ha afectado a la población comprendida en esta situación. Y, además, en aplicación de la Ley 32293, este impacto negativo también se va a producir en aquellos procedimientos que podrían iniciarse respecto de aquellas posesiones informales que pese a cumplir con el plazo de ocupación al 31.12.2015, pero que, por el nuevo requisito exigido en la citada ley y la falta de información del Ministerio de Cultura a nivel de centros Poblados asentados dentro de Comunidades Campesinas, no podrán ser formalizados".* En base a lo indicado, el COFOPRI opina por la viabilidad de la derogatoria del artículo único de la Ley 32293, por cuanto ha impactado negativamente en las programaciones de las metas institucionales de formalización a nivel nacional.
- Siendo que la Ley 32293 es una norma que modificó a la Ley 24657, corresponde que se proponga la modificación de dicha norma (norma originaria) y no la derogación de una de sus modificatorias.
- Con relación a la "Única Disposición Transitoria y Final" del Proyecto de Ley en mención, en la que se busca dejar sin efecto todos los actos administrativos emitidos y ejecutados bajo la vigencia de la Ley 32293, precisa que el artículo 103 de la Constitución Política del Perú establece que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, y carece de fuerza o efectos retroactivos.

Mediante Oficio 255-2025-VIVIENDA/DM, de fecha 2 de setiembre de 2025, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite su opinión técnica concluyendo en el Proyecto de Ley 11394/2024-CR, es **viable con observaciones**, respecto del cual señala lo siguiente:

- El artículo 3 del Proyecto de Ley reafirma la inviolabilidad de la propiedad comunal y la competencia de la asamblea general; sin embargo, ello devendría

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

en innecesario por cuanto la legislación especial de comunidades campesinas y nativas ya establece estos principios.

- El artículo 5 que establece la entrada en vigencia al día siguiente de su publicación, es innecesario, en tanto dicha previsión normativa ya se encuentra regulada en el artículo 109 de la Constitución Política del Perú.

Mediante Oficio 280-2025-VIVIENDA/DM, de fecha 2 de octubre de 2025, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite su opinión técnica concluyendo en el Proyecto de Ley 11527/2024-CR, es **viable con observaciones**, respecto del cual señala lo siguiente:

- Antes de la dación de la Ley 32293, COFOPRI ha contado con el marco legal para abordar la formalización de posesiones informales que ocupan terrenos de propiedad comunal.
- La Ley 32293, restringe el ámbito de intervención de la entidad formalizadora, sólo a los terrenos de comunidades campesinas que no tengan la condición de pueblo indígena u originario.
- La necesidad de incorporar una disposición que establezca la restitución de la vigencia del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657 y lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 28685; a fin de que no se suscite un vacío legal respecto de aquellas posesiones informales que se encontraban en proceso de formalización bajo los alcances de la normativa anterior a la Ley 32293.

Mediante Oficio 272-2025-VIVIENDA/DM, de fecha 26 de setiembre de 2025, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite su opinión técnica concluyendo en el Proyecto de Ley 11819/2024-CR, es **viable con observaciones**, respecto del cual señala lo siguiente:

- La Ley 32293 es una norma que modificó a la Ley 24657, que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las Comunidades Campesinas, correspondiendo que se proponga la modificación de dicha norma (norma originaria) y no la derogación de una de sus modificatorias.

Mediante Oficio 256-2025-VIVIENDA/DM, de fecha 2 de setiembre de 2025, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite su opinión técnica concluyendo en el Proyecto de Ley 11825/2024-CR, es **viable con observaciones**, respecto del cual señala lo siguiente:

- El artículo 1 del Proyecto de Ley vinculado a la propuesta de derogatoria de la Ley 32293 se advierte, de la Exposición de Motivos, que la norma que se

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

pretendería derogar se enfocaría como la única solución para abordar la formalización de posesiones informales en territorios comunales, sin haber analizado otras alternativas. Sobre esa base, aun cuando la regla precitada se refiere a la imposibilidad de modificar leyes modificatorias (en tanto corresponde hacerlo sobre la norma originaria), en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la Ley 32293 no es la ley sustantiva primigenia, sino una norma que modificó un artículo de la Ley 24657.

Mediante Oficio 387-2025-VIVIENDA/DM, de fecha 30 de diciembre de 2025, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite su opinión técnica concluyendo en el Proyecto de Ley 11949/2024-CR, es **viable con observaciones**, respecto del cual señala lo siguiente:

- Al respecto, el COFOPRI a través del Informe D000125-2025-COFOPRI-DND de la Dirección de Normalización y Desarrollo señala que la Ley 32293: *"3.13 (...) actualmente permite efectuar las acciones de formalización sobre 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, no distingue, si se trata de comunidades campesinas de la costa o de la sierra, por tanto, dicha disposición aplica para ambas regiones geográficas, ello considerando que la realidad de las ocupaciones de estas poblaciones, se produce en ambos supuestos"*; sin embargo, el Proyecto de Ley propone que la Ley 32293 se circunscriba exclusivamente a los terrenos de la Costa; no advirtiéndose en la Exposición de Motivos el sustento por el que debería excluirse a los terrenos comunales de la Sierra.
- La Ley 32293 ha afectado a la población que se encontraba comprendida dentro de los alcances indicados anteriormente; así como, ha provocado un impacto negativo en la programación del COFOPRI respecto de la formalización de las posesiones informales a nivel nacional que se encuentren en ese supuesto, al no haberse contemplado un mandato que facilite el tránsito de la situación anterior al régimen jurídico previsto por la Ley 32293.
- El literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las Comunidades Campesinas fue modificado por las Leyes 268457 , 270468 y 32293; en este sentido, siendo que el Proyecto de Ley propone que la aplicación de esta última Ley sea solo para los territorios comunales de la Costa, por técnica legislativa, corresponderá que se proponga la modificación del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657 (norma originaria) y no la incorporación de una Disposición

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

Complementaria Final a una de sus modificatorias, por lo que se observa este extremo.

Mediante Oficio 273-2025-VIVIENDA/DM, de fecha 29 de setiembre de 2025, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite su opinión técnica concluyendo en el Proyecto de Ley 12085/2025-CR, es **viable con observaciones**, respecto del cual señala lo siguiente:

- La Ley 32293 no es la ley sustantiva primigenia, sino una norma que modificó un artículo de la Ley 24657. Por lo tanto, empleando por analogía el criterio antes descrito, considera que la derogación de la Ley 32293 no obedece a una técnica legislativa adecuada.
- En relación a la disposición complementaria que plantea la nulidad de actos administrativos en trámite o ejecutados, corresponde puntualizar que el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, por el cual se recoge el principio de irretroactividad de las leyes, prohíbe el efecto retroactivo de las normas, en cuyo sentido, la Ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos.

Mediante Oficio 275-2025-VIVIENDA/DM, de fecha 30 de setiembre de 2025, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite su opinión técnica concluyendo en el Proyecto de Ley 12093/2025-CR, es **viable con observaciones**, respecto del cual señala lo siguiente:

- Respecto a la Única Disposición Complementaria Derogatoria, por la cual se propone que se derogue toda aquella norma o disposición que se oponga a la presente Ley, en lo concerniente a las "Disposiciones Complementarias Derogatorias", que *"la derogación es expresa (...). Se evita la derogación tácita, imprecisa o la genérica indeterminada, que suele expresarse con fórmulas como se deroga todo lo que se oponga. Indica la norma, o parte de ella, que se deroga y, en su caso, la que mantiene su vigencia"*, lo que no se cumple en el presente caso, por lo que debe observarse.

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

Mediante Oficios 2956-2025-MIDAGRI-SG, 4045-2025-MIDAGRI-SG, 4474-2025-MIDAGRI-SG y 4399-2025-MIDAGRI-SG, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego remite su opinión técnica respecto a los Proyectos de Ley 11527/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR, concluyendo que son **viables con observaciones**, con la precisión que las propuestas legislativas deben contener una

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

disposición complementaria transitoria que regule las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley que se propone, lo que debería ser evaluado a fin de establecer cuál será la condición jurídica de las solicitudes que se encuentren en trámite.

4.5. Análisis Costo – Beneficio

El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, establece que los proyectos de ley contengan un Análisis Costo - Beneficio, que expresen en términos cuantitativos y cualitativos los impactos económicos y sociales.

*Artículo 75. Requisitos y presentación de las proposiciones
(...) las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos (...); el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental (...).*

Los beneficios o costos pueden expresarse en unidades monetarias o no monetarias, y podrían valorizarse dependiendo de si se cuenta con precios de mercado o con precios estimados por las metodologías de análisis de costo - beneficio.

En ese sentido, la propuesta normativa plateada; que dispone la derogación de la Ley 32293, la restitución de la vigencia del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657 en su redacción original y la nulidad de los actos administrativos dictados a su amparo; no implica la asignación de recursos públicos adicionales ni la creación de nuevas estructuras administrativas, en la medida en que se limita a restituir un régimen jurídico previamente vigente, cuya implementación ya ha sido desarrollada en el ordenamiento jurídico nacional. Por el contrario, contribuye a reducir costos indirectos asociados a la gestión de controversias sobre la tierra, tales como aquellos derivados de procesos administrativos, judiciales o mecanismos de resolución de disputas, que suelen implicar una carga significativa para el Estado.

Desde el punto de vista social y jurídico, la propuesta genera beneficios relevantes, entre los cuales destacan:

- Restitución de la intangibilidad e imprescriptibilidad de las tierras comunales, evitando su apropiación indebida mediante mecanismos de formalización irregular.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

- Fortalecimiento de la seguridad jurídica de la propiedad comunal frente a terceros, especialmente frente a ocupaciones informales o procesos de saneamiento que desconocen derechos preexistentes.
- Prevención de conflictos sociales derivados de la superposición de derechos sobre el territorio comunal.
- Protección efectiva de los derechos colectivos de las comunidades campesinas, en particular su derecho al territorio y a la libre determinación.
- Adecuación del ordenamiento jurídico a los estándares del Convenio 169 de la OIT, especialmente en materia de protección territorial y garantía de no afectación sin consentimiento.

Asimismo, la nulidad de los actos administrativos emitidos en aplicación de la Ley 32293 evita la consolidación de situaciones jurídicas que podrían generar afectaciones irreversibles al territorio comunal, lo cual constituye una medida preventiva que reduce riesgos futuros tanto para el Estado como para las propias comunidades.

Desde una perspectiva de proporcionalidad, la propuesta resulta idónea y razonable, en tanto persigue la protección de derechos constitucionales y colectivos de los pueblos indígenas u originarios mediante la restitución de un marco normativo previamente vigente y compatible con el ordenamiento jurídico, sin generar cargas ni impactos negativos significativos en otros sectores.

De lo expuesto, se advierte que los beneficios derivados de la aprobación de la propuesta, en términos de seguridad jurídica, protección de derechos colectivos, reducción de controversias y coherencia del ordenamiento jurídico, superan ampliamente cualquier costo potencial asociado a su implementación.

En consecuencia, el balance costo–beneficio del texto sustitutorio recaído en los proyectos de ley bajo estudio resulta claramente favorable, al constituir una medida eficiente, necesaria y compatible con los principios constitucionales y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **aprobación** del dictamen recaído en los Proyectos de Ley 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR, en virtud de lo cual se propone el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

Artículo 1. Derogación de la Ley 32293

Se 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.

Artículo 2. Restitución de la vigencia del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas

Se restituye la vigencia del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas, a la redacción anterior a su modificación efectuada por la Ley 32293.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Efecto de los actos administrativos

Se deja sin efecto todo acto administrativo en trámite o que haya sido ejecutado en aplicación de 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.

Dese cuenta

Semi Presencial – Plataforma Microsoft Teams.

Lima, 14 de abril de 2026.



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2026 16:46:41-0500

**SILVANA ROBLES ARAUJO
PRESIDENTA**



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/04/2026 17:18:59-0500

**GERMÁN ADOLFO TACURI VALDIVIA
VICEPRESIDENTE**

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/04/2026 16:44:03-0500

**RUTH LUQUE IBARRA
SECRETARIA**



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/04/2026 12:12:33-0500

**ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
MIEMBRO TITULAR**

**MERY ELIANA INFANTES CASTAÑEDA
MIEMBRO TITULAR**

**JENY LUZ LÓPEZ MORALES
MIEMBRO TITULAR**

**AURISTELA ANA OBANDO MORGAN
MIEMBRO TITULAR**

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMÍREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2026 11:53:53-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2026 15:17:46-0500

**ALEX RANDÚ FLORES RAMÍREZ
MIEMBRO TITULAR**

**BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO
MIEMBRO TITULAR**



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/04/2026 11:21:40-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonietta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2026 11:37:43-0500

**ISAAC MITA ALANOCA
MIEMBRO TITULAR**

**MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIÉRREZ
MIEMBRO TITULAR**



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2026 11:48:59-0500

**HAMLET ECHEVARRÍA RODRÍGUEZ
MIEMBRO TITULAR**

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11188/2024-CR, 11394/2024-CR, 11527/2024-CR, 11819/2024-CR, 11825/2024-CR, 11949/2024-CR, 12085/2025-CR y 12093/2025-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 32293 Y RESTITUYE LA VIGENCIA DEL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 24657, QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS.

INTEGRANTES ACCESITARIOS

**ROSANGELLA ANDREA BARBARÁN REYES
MIEMBRO ACCESITARIO**

**HÉCTOR JOSÉ VENTURA ANGEL
MIEMBRO ACCESITARIO**

**EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS
MIEMBRO ACCESITARIO**

**NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO
MIEMBRO ACCESITARIO**

**VÍCTOR SEFERINO FLORES RUÍZ
MIEMBRO ACCESITARIO**

**DAVID JULIO JIMÉNEZ HEREDIA
MIEMBRO ACCESITARIO**

**CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
MIEMBRO ACCESITARIO**

**MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
MIEMBRO ACCESITARIO**

**CÉSAR MANUEL REVILLA VILLANUEVA
MIEMBRO ACCESITARIO**

**ROBERTO HELBERT SÁNCHEZ PALOMINO
MIEMBRO ACCESITARIO**

**MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO
MIEMBRO ACCESITARIO**