CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00852-2026-2031-CD
RU 68019-CD
17 NOVIEMBRE 2026 02:14 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

Las y los diputados que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a iniciativa de la diputada **CATHERIN NORMA PALOMINO CASAVILCA**, en ejercicio de la atribución que ~~le~~les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE FORTALECE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y ESTABLECE GARANTÍAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE TIERRAS

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer la protección jurídica de las tierras de las comunidades campesinas mediante la modificación del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, el establecimiento de garantías de formalización, la derogación del régimen especial de abandono de tierras comunales de la Costa y del régimen arbitral especial, regulados por la Ley 26845 y la definición de reglas de aplicación temporal, con respeto de los derechos legítimos de terceros.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad garantizar la propiedad comunal y la autonomía de las comunidades campesinas, prevenir exclusiones territoriales ilegítimas y compatibilizar la protección de sus derechos con la formalización de ocupaciones que cuenten con fundamento legal suficiente.

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

Se modifica el literal 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, modificado por las leyes 26845, 27046 y 32293, en los términos siguientes:

«Artículo 2.- [...]

No se consideran tierras de la comunidad: […]

b) Las tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos constituidos hasta el 31 de diciembre de 2003, salvo aquellas sobre las que la comunidad campesina haya interpuesto acciones de reivindicación antes de dicha fecha. La fecha de ocupación no constituye, por sí sola, título de propiedad, ni convalida ocupaciones ilegítimas, actos fraudulentos o disposiciones de tierras comunales contrarias a ley. La autoridad competente verifica la existencia y antigüedad del asentamiento, los antecedentes de titularidad, posesión, delimitación y registro, la validez de los derechos alegados, y garantiza la notificación, participación y defensa de la comunidad y los terceros interesados mediante resolución motivada. No se consideran comprendidos en esta causal los centros poblados formados, dirigidos y gobernados por la propia comunidad. Se respetan los derechos legítimamente constituidos de terceros y las garantías de los pueblos indígenas u originarios que correspondan conforme al ordenamiento jurídico.»

Artículo 4.- Garantías para la protección de la propiedad comunal en procedimientos administrativos

4.1. Ámbito de aplicación. En los procedimientos administrativos de deslinde, titulación, saneamiento físico-legal o formalización cuya decisión pueda excluir, reducir o afectar jurídicamente tierras de una comunidad campesina, la autoridad competente garantiza la participación de la comunidad y el debido procedimiento. Estas garantías también se aplican cuando existan indicios objetivos de titularidad comunal, aunque el derecho no se encuentre inscrito.

4.2. Verificación previa. Antes de adoptar una decisión que afecte el territorio comunal, la autoridad verifica los antecedentes registrales, catastrales y administrativos disponibles; identifica el área y la comunidad potencialmente afectadas; examina los títulos y demás documentos pertinentes; y precisa la disposición legal que sustenta la actuación y los hechos que justificarían su aplicación. La verificación se efectúa dentro de las competencias de la autoridad.

4.3. Notificación y defensa. La comunidad potencialmente afectada es notificada mediante sus representantes acreditados, con identificación suficiente del área, objeto y posibles consecuencias del procedimiento. Si existen dudas razonables sobre la representación, la autoridad realiza las actuaciones de verificación y notificación que correspondan conforme a ley, sin prescindir de la participación comunal por esa sola circunstancia. Se garantiza el acceso al expediente y la oportunidad de presentar documentos, pruebas, observaciones y oposición dentro de los plazos legales. La autoridad evalúa y responde motivadamente los argumentos y medios probatorios relevantes.

4.4. Ausencia de consentimiento tácito. La falta de oposición, de respuesta a una notificación o de ejercicio de acciones judiciales no constituye, por sí sola, consentimiento para disponer de tierras comunales, renuncia a la propiedad ni configuración de abandono legal.

4.5. Decisión motivada y competencia. Toda decisión de exclusión o afectación jurídica del territorio comunal identifica el supuesto legal aplicable, los hechos acreditados y la valoración de las pruebas relevantes. La autoridad administrativa no puede declarar la extinción de la propiedad comunal por la sola ocupación de terceros o por la falta de reivindicación judicial, ni resolver controversias de titularidad reservadas por ley al órgano jurisdiccional. La oposición no suspende automáticamente el procedimiento, salvo disposición legal o decisión motivada conforme al ordenamiento jurídico.

4.6. Consecuencias del incumplimiento. La omisión de una notificación legalmente exigible o la vulneración sustancial del derecho de defensa se evalúan conforme a las causales y al régimen de invalidez y conservación de los actos administrativos previstos en la legislación del procedimiento administrativo general. La aplicación de este artículo respeta los derechos de terceros válidamente constituidos y las garantías especiales de los pueblos indígenas u originarios, incluida la consulta previa cuando corresponda conforme a ley.

Artículo 5.- Prevención de actuaciones fraudulentas

La formalización no convalida documentos falsificados ni actos de disposición de tierras comunales que incumplan los requisitos establecidos por ley. Ante indicios razonables de fraude, la entidad actúa conforme a sus competencias y comunica los hechos a la autoridad competente, sin prejuzgar responsabilidad penal.

Artículo 6.- Coordinación institucional

Las entidades competentes en formalización, saneamiento físico-legal, catastro y registro coordinan el intercambio de información y la identificación de superposiciones, conforme a sus competencias y a la legislación sobre protección de datos.

Artículo 7.- Distinción entre exclusión territorial, abandono y disposición de tierras comunales

La exclusión territorial regulada por el artículo 2 de la Ley 24657, la disposición voluntaria de tierras comunales y el abandono constitucionalmente previsto son instituciones diferentes y no pueden equipararse. La ocupación material por terceros, la falta de ejercicio de acciones judiciales y la ausencia de acuerdo sobre una oferta de adquisición no acreditan, por sí mismas, la pérdida del dominio comunal. Las autoridades actúan dentro de sus competencias, respetan los derechos legítimamente constituidos y motivan las decisiones que puedan afectar la propiedad comunal. La presente disposición no autoriza la revisión automática de actos firmes.

Artículo 8.- Derogación del régimen especial de abandono legal de tierras de las comunidades campesinas de la Costa

Se derogan los artículos 10, 10-A, 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa.

La ocupación, posesión o explotación de tierras de propiedad comunal por terceros, cualquiera sea su duración o finalidad, así como la falta de ejercicio de acciones judiciales por la comunidad o la ausencia de acuerdo respecto de una oferta de adquisición, no constituyen por sí mismas abandono legal ni habilitan la transferencia del dominio comunal al Estado. Quedan a salvo las transferencias válidamente acordadas conforme a la Constitución y la ley, los derechos de terceros legítimamente constituidos y las decisiones judiciales firmes, sin perjuicio de las vías de revisión legalmente previstas.

Artículo 9.- Protección de derechos territoriales pendientes de formalización

La falta de titulación definitiva, inscripción registral, actualización catastral o georreferenciación del territorio de una comunidad campesina no constituye, por sí sola, causal de desconocimiento, extinción o pérdida de los derechos de propiedad comunal que le correspondan conforme al ordenamiento jurídico.

En los procedimientos de deslinde, titulación, saneamiento físico-legal y formalización que puedan afectar territorios comunales, la autoridad verifica antecedentes de reconocimiento, titulación, posesión y delimitación territorial y demás medios probatorios pertinentes. Ante indicios razonables de superposición, garantiza notificación, participación, oposición y resolución motivada antes de decidir sobre derechos involucrados.

La falta de inscripción o georreferenciación no autoriza, por sí sola, adjudicar tierras comunales a terceros. Esta disposición no crea títulos de propiedad, no establece automáticamente linderos y se aplica sin perjuicio de derechos legítimamente constituidos por terceros y de resoluciones judiciales firmes.

Artículo 10.- Derogación del régimen arbitral especial de la Ley 26845

Se derogan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 26845. Queda sin efecto toda remisión al régimen arbitral especial regulado por dichos artículos, incluida la contenida en el artículo 9 de la misma ley, únicamente en cuanto remita a ese régimen derogado. Las controversias que correspondan serán conocidas por las autoridades competentes conforme a la legislación general aplicable. Esta disposición no prohíbe los convenios arbitrales válidos celebrados sobre materias legalmente arbitrables, ni priva por sí misma de eficacia a laudos firmes, sin perjuicio de los mecanismos de impugnación previstos por ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Derogación

Se deroga expresamente la Ley 32293. La derogación no restablece por sí sola una redacción anterior del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657: rige el texto sustitutivo establecido en el artículo 3 de la presente ley.

SEGUNDA. Adecuación reglamentaria

El Poder Ejecutivo adecúa las disposiciones reglamentarias pertinentes, incluido el Decreto Supremo 016-2006-AG en cuanto resulte incompatible con la derogación del régimen especial de abandono, dentro de los sesenta días calendario siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, sin alterar las competencias legalmente establecidas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Procedimientos en trámite

Los procedimientos de deslinde, titulación, saneamiento físico-legal y formalización iniciados antes de la entrada en vigor de la presente ley continúan ante la autoridad competente conforme al texto del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657 establecido en el artículo 3, con aplicación de las garantías de participación, verificación y motivación previstas en esta ley, sin retrotraer actuaciones válidamente cumplidas salvo que corresponda conforme al ordenamiento. Los procedimientos administrativos de declaración de abandono de tierras comunales de la Costa iniciados al amparo de los artículos 10 a 15 y 10-A de la Ley 26845 que no cuenten con decisión firme concluyen, sin declaración de abandono sustentada en las disposiciones derogadas, mediante resolución motivada. La conclusión no determina por sí misma el desalojo de ocupantes, la restitución material del predio ni la resolución de controversias de propiedad, posesión o derechos de terceros, que se tramitan por las vías legales correspondientes.

SEGUNDA. Actos firmes y situaciones registrales

La entrada en vigor de esta ley no produce nulidad automática de actos administrativos firmes, inscripciones registrales, transferencias válidamente realizadas, laudos firmes ni resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada. Su validez y eventual revisión se rigen por las causales, procedimientos, plazos, competencias y garantías establecidos en el ordenamiento jurídico. Esta disposición no convalida actos fraudulentos o nulos ni impide su impugnación por las vías legalmente previstas, respetando el debido proceso y los derechos legítimamente adquiridos.

TERCERA. Arbitrajes en trámite

Los arbitrajes iniciados al amparo de los artículos 16 a 23 de la Ley 26845 antes de la entrada en vigor de esta ley se sujetan a las reglas procesales aplicables al momento de su inicio, en cuanto resulten compatibles con las garantías del debido proceso y la legislación arbitral vigente. La derogación no implica la terminación automática del arbitraje ni la nulidad de las actuaciones válidamente realizadas. Las controversias sobre competencia, validez del convenio arbitral, arbitrabilidad, nulidad o ejecución de laudos se resuelven mediante los mecanismos previstos por la legislación aplicable, sin crear competencias ni recursos extraordinarios por esta ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

1.1. La propiedad comunal como institución constitucional

Las comunidades campesinas constituyen organizaciones con existencia legal y personalidad jurídica reconocidas constitucionalmente. Su relación con la tierra no se agota en la titularidad de un bien patrimonial: el territorio es también soporte de actividades productivas, organización colectiva, vínculos culturales y continuidad intergeneracional. Por ello, la regulación sobre deslinde, titulación y exclusión de terrenos debe considerar la naturaleza especial de la propiedad comunal y no equiparar sin más el territorio colectivo a un predio individual sujeto a ocupaciones de hecho.

La Constitución de 1979 reconocía un régimen de protección particularmente intenso, mientras que la Constitución de 1993, en su artículo 89, reconoce la autonomía comunal y la imprescriptibilidad de la propiedad de sus tierras, con la excepción constitucional del abandono. La evolución constitucional exige precisión: no corresponde atribuir sin matices al texto de 1993 las características de inalienabilidad e inembargabilidad que figuraban en el régimen constitucional anterior.[1]

1.2. Evolución de la legislación especial

La Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, y la Ley 24657, relativa al deslinde y titulación del territorio comunal, constituyen ejes de la protección legal. La segunda establece supuestos de tierras que no se consideran comprendidas en el territorio comunal. Tales exclusiones tienen efectos sensibles: inciden en la delimitación territorial y pueden condicionar posteriores procesos de formalización, titulación e inscripción.

El debate no consiste en negar que existan asentamientos humanos sobre espacios cuya situación jurídica deba esclarecerse, sino en determinar si la sola ocupación puede justificar una exclusión y qué garantías corresponden a las comunidades y a terceros. Las reglas de formalización deben distinguir la posesión material, la transferencia válida, los derechos legalmente constituidos y los supuestos de ocupación controvertida.

1.3. La modificación introducida por la Ley 32293

La Ley 32293 modificó el literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, alterando el tratamiento de tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos y estableciendo una fecha de referencia al 31 de diciembre de 2015. Su diseño incorpora distinciones relativas a la condición indígena u originaria de las comunidades y al ejercicio previo de determinadas acciones judiciales. La controversia radica en si estas condiciones permiten afectar la protección de tierras comunales sin una verificación suficiente de derechos preexistentes.[2]

La falta de interposición de una demanda de reivindicación no debe ser confundida automáticamente con renuncia al dominio. Las dificultades económicas, geográficas, administrativas y de acceso a asistencia jurídica pueden incidir en la posibilidad de litigar. Una regla que transforme la inactividad procesal en un factor decisivo para excluir tierras requiere especial escrutinio a la luz de la protección constitucional de la propiedad comunal.

---

[1] Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú, arts. 70 y 89. https://www.congreso.gob.pe/constitucionyreglamento/

[2] Congreso de la República del Perú. (2025). Ley 32293. Diario Oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2388515-1

1.4. Riesgos de indefensión y controversias administrativas

En procedimientos de formalización que involucren tierras comunales pueden coexistir planos registrales, catastrales y de posesión que no coinciden. La ausencia de notificación efectiva a la comunidad, la insuficiente comprobación de títulos o la falta de mecanismos de oposición generan riesgo de decisiones administrativas adoptadas sin contradicción suficiente. Es necesario que la autoridad identifique a los titulares potencialmente afectados y motive expresamente la decisión de exclusión o formalización.

También debe evitarse que la respuesta legislativa provoque un problema inverso: una nulidad indiscriminada de actuaciones anteriores podría perjudicar a familias con derechos válidamente adquiridos y desorganizar expedientes administrativos en curso. La protección comunal y la seguridad jurídica no son objetivos excluyentes; requieren un régimen de transición diferenciado.

1.5. Antecedentes parlamentarios y observaciones institucionales

La controversia generó diversas iniciativas parlamentarias examinadas por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. En ese expediente constan opiniones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, COFOPRI y el sector agrario, relevantes tanto para la protección territorial como para la continuidad de procedimientos de formalización. Las observaciones atribuidas a estas entidades deben leerse dentro de su alcance y sin convertirlas en aval de todos los extremos de la presente iniciativa.[3]

La aprobación de un dictamen en comisión durante abril de 2026 constituye un antecedente directo que debe ser reconocido. Sin embargo, la restitución de una redacción anterior del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657 no agota, por sí sola, la cuestión de las garantías para comprobar la ocupación histórica, asegurar la participación de la comunidad y diferenciar la exclusión territorial del abandono legal. La presente propuesta se ocupa nuevamente de esta materia para regular esos aspectos específicos, sin desconocer el trabajo parlamentario precedente ni afirmar que el dictamen haya adquirido rango de ley.

1.5-A. Transformaciones de la política agraria y seguridad territorial. La inseguridad territorial comunal no puede atribuirse exclusivamente a deficiencias de titulación o al régimen de abandono. Debe examinarse en el contexto de la evolución de las políticas agrarias, el tránsito desde la reforma agraria hacia instrumentos de mercado de tierras y las sucesivas reformas sobre propiedad y formalización. La Constitución de 1979 y la de 1993 establecen esquemas de protección distintos; las leyes 24656, 24657, 26505, 26845, 27046, 28685 y 32293 corresponden a etapas normativas que deben analizarse sin presumir que todas producen idénticos efectos. Laureano del Castillo, Políticas de Tierras vigentes en el Perú (CEPES, 2014), constituye un antecedente doctrinario de esta evolución, no prueba estadística actual. Fuente: https://www.porlatierra.org/docs/2056f4ee7112197b36f0e6890ae15619.pdf

1.5-B. Catastro, georreferenciación y vulnerabilidad. La existencia de un título comunal no garantiza por sí sola la correspondencia entre el territorio reconocido, su delimitación física y su representación catastral o registral. La falta de georreferenciación, la superposición de derechos y los costos de defensa judicial pueden agravar la inseguridad

1.6. Formulación del problema público

El problema público consiste en la insuficiencia de garantías sustantivas y procedimentales para impedir que la exclusión de tierras del territorio comunal se sustente en ocupaciones materiales o condiciones formales sin una comprobación suficiente de los derechos existentes. A ello se

[3]Congreso de la República del Perú. (2026). Dictamen sobre los proyectos de ley 11188/2024-CR y otros. Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzg5ODI1/pdf

agrega la incertidumbre de los procedimientos iniciados durante la vigencia de la Ley 32293 y la necesidad de proteger a terceros que hayan adquirido derechos legítimos.

La intervención legislativa pretende establecer una regla material clara —la ocupación no es por sí sola título suficiente— y un procedimiento verificable de notificación, contradicción, motivación y revisión individualizada. No se propone impedir toda formalización, sino sujetarla al respeto de la propiedad comunal y a las garantías aplicables.

La ley tiene por finalidad prevenir afectaciones ilegítimas a la propiedad comunal, asegurar la participación de las comunidades campesinas y compatibilizar sus derechos con procedimientos legítimos de formalización y con la seguridad jurídica de terceros.

La propiedad comunal tiene reconocimiento constitucional específico y constituye soporte material de la organización, producción y continuidad cultural de las comunidades campesinas. La Ley N.º 24657 regula el deslinde y titulación de su territorio; su literal b) del artículo 2 fue modificado por la Ley N.º 32293, generando controversia sobre la exclusión de tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos.

El problema público no se reduce a la existencia de ocupaciones: radica en la necesidad de conciliar los derechos comunales preexistentes, las situaciones de terceros, las exigencias de formalización y los límites de la actuación administrativa. La ausencia de garantías expresas de participación y verificación aumenta el riesgo de decisiones incompatibles con derechos de propiedad y de litigios prolongados.

La sola ocupación material, su antigüedad o la falta de interposición de una demanda judicial de reivindicación no constituyen, por sí mismas, título suficiente para excluir tierras del territorio comunal. La autoridad competente verifica la situación jurídica y los antecedentes registrales, catastrales y administrativos, con intervención de la comunidad potencialmente afectada y decisión motivada.

Los procedimientos previstos en los artículos 10 y 10-A de la Ley 26845 tienen naturaleza y presupuestos distintos de la exclusión territorial regulada por el artículo 2 de la Ley 24657. Su aplicación debe respetar los artículos 70, 88 y 89 de la Constitución, el debido procedimiento y la tutela jurisdiccional efectiva. La ocupación prolongada de terceros y la falta de acuerdo sobre una oferta de compra no acreditan, aisladamente, el abandono constitucional de la propiedad comunal. La autoridad administrativa comprueba los presupuestos legales, identifica y notifica a la comunidad y motiva expresamente su decisión. Si surge una controversia fundada sobre la titularidad o sobre un acto de disposición cuya resolución exceda su competencia, no puede declarar por presunción la pérdida del dominio comunal y debe observar los mecanismos jurisdiccionales legalmente establecidos. La sola oposición carente de sustento no suspende automáticamente el procedimiento. Esta disposición no altera por sí misma los actos firmes ni los derechos válidamente constituidos.

La exclusión territorial y el abandono legal son instituciones diferentes. La primera determina si un predio integra el territorio comunal; el segundo tiene presupuestos y procedimientos especiales para determinadas tierras de comunidades de la Costa.

El artículo 10 de la Ley 26845 regula el abandono legal vinculado a explotación agraria por terceros, mientras que el artículo 10-A, incorporado por el artículo 2 de la Ley 28685, se refiere a ocupaciones urbanas o de expansión urbana con residencia habitual para vivienda por no menos de cinco años y oferta de compra no concertada. Son supuestos distintos de la exclusión territorial prevista en el literal b) del artículo 2 de la Ley 24657. La derogación propuesta del artículo 10-A elimina este supuesto especial de abandono, sin desconocer la excepción constitucional prevista en el artículo 89 ni los derechos legítimamente constituidos de terceros.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

2.1. Evidencia normativa

La comparación entre el régimen de la Ley 24657 y su modificación por la Ley 32293 permite identificar la relevancia jurídica de la fecha de ocupación, de la condición de pueblo indígena u originario y de la existencia de acciones judiciales. Estos factores no deben sustituir el análisis de la titularidad ni la evaluación de los títulos o actos jurídicos invocados por los ocupantes.

2.2. Evidencia institucional y parlamentaria

El dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos agrupa ocho proyectos legislativos y recoge opiniones sectoriales. Los informes de COFOPRI citados en dicho expediente advierten dificultades operativas de formalización; las observaciones del Ministerio de Vivienda resaltan la importancia de modificar directamente la Ley 24657 y de considerar la transición normativa. Esta evidencia administrativa complementa —pero no reemplaza— el análisis constitucional de los derechos comunales.[4]

2.3. Evidencia doctrinaria y jurisprudencial

Ruiz Molleda (2025) cuestiona la constitucionalidad de la Ley 32293 desde la perspectiva de la propiedad colectiva, el Convenio 169 y la jurisprudencia nacional e interamericana. Se trata de una posición doctrinaria argumentada, no de una declaración jurisdiccional de inconstitucionalidad. Su utilidad radica en identificar los estándares que deben examinarse al regular territorios comunales y los riesgos de condicionar derechos a reconocimientos meramente administrativos.[5]

2.4. Límites de la evidencia disponible

Como referencia oficial de la magnitud de las brechas de saneamiento, la Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2040 reproduce datos del Sistema Catastral Rural de MIDAGRI al 30 de diciembre de 2025: 6 079 comunidades campesinas reconocidas e inscritas, 4 991 tituladas e inscritas, 1 138 pendientes de titulación y 4 974 pendientes de georreferenciación. Son categorías administrativas que no deben sumarse como grupos excluyentes ni interpretarse como cantidad de tierras controvertidas. Fuente: Ministerio de Cultura, Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2040, tabla 12, con datos MIDAGRI (2025): https://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2026/04/decretos-supremos/pnpi-al-2040vff.pdf.

Para estimar la magnitud cuantitativa del problema se requiere información desagregada de expedientes iniciados, suspendidos, concluidos e impugnados; superposiciones catastrales; títulos inscritos; y controversias entre comunidades y asentamientos humanos. No se dispone aquí de una serie administrativa validada que permita atribuir cifras nacionales de afectación a la Ley 32293. Por ello, la justificación se apoya en riesgos normativos identificables y antecedentes técnicos.

El debate parlamentario acumuló diversas iniciativas de revisión de la Ley N.º 32293. Las opiniones técnicas de Vivienda y COFOPRI, reproducidas en el dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, identifican dificultades de aplicación y de transición normativa en determinados

[4]Congreso de la República del Perú. (2026). Dictamen sobre los proyectos de ley 11188/2024-CR y otros, especialmente apartados de opiniones institucionales. https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzg5ODI1/pdf

[5]Ruiz Molleda, J. C. (2025). Análisis jurídico sobre la constitucionalidad de la Ley 32293, que legaliza el despojo de tierras de comunidades campesinas. Instituto de Defensa Legal. https://www.idl.org.pe/wp-content/uploads/2025/06/ANALISIS-JURIDICO-SOBRE-LA-CONSTITUCIONALIDAD-DE-LA-LEY-32293-QUE-LEGALIZA-EL-DESPOJO-DE-TIERRAS-DE-COMUNIDADES-CAMPESINAS-1.pdf

procedimientos de formalización. Se ha advertido asimismo la conveniencia de modificar directamente la Ley N.º 24657 y evitar nulidades indiscriminadas.

La información citada acredita observaciones institucionales y controversia jurídica, pero no permite cuantificar por sí sola la superficie comunal afectada, el número de expedientes paralizados ni los títulos cuestionados. La evaluación de resultados podrá apoyarse en indicadores obtenidos de registros administrativos oficiales a las entidades competentes para evaluar los resultados de la reforma.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

3.1. Objetivo general

Fortalecer la protección de la propiedad territorial de las comunidades campesinas mediante la modificación de las reglas de exclusión y el establecimiento de garantías de formalización compatibles con la Constitución y con los derechos legítimos de terceros.

3.2. Objetivos específicos

- Evitar que la sola ocupación material o la ausencia de reivindicación determinen por sí mismas la exclusión de tierras comunales.
- Garantizar notificación, participación, oposición y decisiones motivadas en procedimientos que afecten tierras comunales.
- Prevenir la formalización sustentada en documentos falsificados o actos de disposición inválidos.
- Mantener la continuidad de procedimientos legítimos de formalización mediante reglas transitorias diferenciadas.
- Respetar los derechos válidamente adquiridos y las garantías específicas de los pueblos indígenas u originarios.
- Fortalecer la coordinación catastral, registral y administrativa.

3.3. Resultados esperados

Se espera mayor previsibilidad en la identificación de tierras comunales, reducción de riesgos de exclusión ilegítima, mejor calidad de decisiones administrativas y tratamiento individualizado de expedientes pendientes. Su evaluación requerirá indicadores de expedientes notificados, oposiciones resueltas, controversias judiciales y títulos emitidos.

IV. FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL Y JURÍDICA

4.1. Derecho de propiedad y autonomía comunal

El artículo 70 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad, mientras que el artículo 89 reconoce la autonomía de las comunidades campesinas y nativas y la imprescriptibilidad de sus tierras, salvo el abandono constitucionalmente previsto. La regulación administrativa debe preservar estos mandatos y evitar que una situación de hecho se transforme automáticamente en privación de propiedad.[6]

4.2. Igualdad y protección diferenciada

Las comunidades que reúnen los criterios de pueblo indígena u originario tienen garantías convencionales específicas. Ello no implica que las restantes comunidades campesinas

[6]Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú, arts. 70 y 89.

carezcan de protección constitucional. La diferenciación normativa debe sustentarse en criterios objetivos y razonables y no producir desprotección arbitraria de derechos comunales.

4.3. Convenio 169 de la OIT

Los artículos 13 y 14 del Convenio 169 reconocen la especial relación de los pueblos indígenas con sus tierras y la necesidad de proteger la propiedad y posesión tradicional. Su artículo 6 regula la consulta ante medidas susceptibles de afectación directa. Su aplicación requiere verificar los criterios de identificación pertinentes y no se presume únicamente por la denominación formal de comunidad campesina.[7]

4.4. Jurisprudencia interamericana

La Corte Interamericana ha desarrollado estándares sobre reconocimiento y protección de la propiedad colectiva, incluido el valor de la posesión tradicional. El caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil resulta relevante para comprender las obligaciones estatales de protección y la necesidad de considerar derechos de terceros de buena fe sin desconocer la protección colectiva.[8]

4.5. Proporcionalidad

La finalidad de proteger tierras comunales es constitucionalmente relevante; la exigencia de verificación y participación es idónea para reducir exclusiones ilegítimas. Frente a alternativas como la nulidad masiva o la paralización general de expedientes, el examen individualizado aparece como una medida menos restrictiva para terceros legítimos. La ponderación debe realizarse sobre derechos concretos, no mediante presunciones absolutas.

4.6. Seguridad jurídica e irretroactividad

El artículo 103 de la Constitución impide, como regla general, la retroactividad de la ley. La modificación de un régimen de formalización debe diferenciar procedimientos pendientes, actos firmes e inscripciones registrales, y reservar su revisión a los procedimientos y causales previstos por el ordenamiento. La derogación de una norma modificatoria no debe utilizarse como sustituto de una regulación expresa y técnicamente coordinada.

4.7. Justificación constitucional de la derogación del régimen especial de abandono de tierras comunales de la Costa

La derogación de los artículos 10, 10-A, 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley 26845 tiene por finalidad eliminar un régimen legal especial de declaración de abandono de tierras comunales, asociado a determinados supuestos de ocupación y aprovechamiento por terceros. Esta derogación no desconoce la excepción de abandono prevista en los artículos 88 y 89 de la Constitución: su objeto es suprimir un mecanismo legislativo específico que puede afectar la titularidad colectiva de la tierra.

Idoneidad. La derogación es apta para impedir que se continúe utilizando el procedimiento especial cuestionado como vía de desplazamiento del dominio comunal, y refuerza la autonomía de las comunidades para decidir sobre sus tierras conforme a la Constitución y la ley.

Necesidad. Se han considerado alternativas menos intensas, como elevar los estándares probatorios, reforzar la notificación o derogar únicamente algunos supuestos. Sin embargo, estas opciones mantienen, en mayor o menor medida, un mecanismo de pérdida del dominio que parte de la ocupación o explotación de terceros. La iniciativa opta por la derogación integral del régimen

[7]Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), arts. 1, 6, 13 y 14. https://normlex.ilo.org/

[8]Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C núm. 346, párr. 117.

especial, sin impedir transferencias comunales válidas ni desconocer otros supuestos constitucional y legalmente procedentes.

Proporcionalidad en sentido estricto. La medida proporciona una protección intensa a la propiedad colectiva, pero puede afectar expectativas de formalización de ocupantes. Deben distinguirse las meras expectativas de los derechos legítimamente constituidos y de las resoluciones firmes, mediante reglas transitorias compatibles con la seguridad jurídica, el debido procedimiento y la tutela jurisdiccional efectiva. La derogación no equivale a la anulación general de situaciones jurídicas consolidadas.

4.8. Imprescriptibilidad de las tierras comunales y límites de su alcance: Casación 2119-2012-Ayacucho

En el auto calificatorio de la Casación 2119-2012-Ayacucho, de 18 de diciembre de 2012, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema distinguió la imprescriptibilidad de las tierras comunales, protegidas por el artículo 89 de la Constitución y el artículo 7 de la Ley 24656, de la prescripción extintiva de la acción de nulidad de acto jurídico. El fundamento quinto identifica como finalidad de la protección impedir la adquisición de tierras comunales mediante prescripción adquisitiva.

La resolución no declara inconstitucional el régimen de abandono de la Ley 26845. Su utilidad para la presente iniciativa es interpretativa: la posesión prolongada de un tercero no debe confundirse con un título suficiente para adquirir propiedad comunal por usucapión, sin que ello suprima los plazos legales aplicables a pretensiones judiciales específicas.

4.9. Distinción entre imprescriptibilidad territorial y prescripción de pretensiones judiciales

La imprescriptibilidad constitucional de las tierras comunales no equivale, sin una norma expresa, a la imprescriptibilidad de todas las acciones procesales relacionadas con actos jurídicos sobre esos bienes. Esta distinción, reflejada en el auto calificatorio de la Casación 2119-2012-Ayacucho, exige formular las garantías territoriales sin atribuir a la jurisprudencia efectos que no se desprenden de su parte resolutiva.

La protección del territorio comunal debe articularse con el derecho a la tutela jurisdiccional, el debido proceso y los plazos legalmente aplicables a las pretensiones judiciales. El proyecto establece garantías sustantivas y procedimentales sin afirmar que cualquier demanda de nulidad resulte imprescriptible.

4.10. Protección constitucional diferenciada del territorio comunal: Sentencia 88/2025 del Tribunal Constitucional

La Sentencia 88/2025 del Tribunal Constitucional, recaída en los expedientes acumulados 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC, examinó la Ley 31973, sobre modificación de la legislación forestal. En los fundamentos 12 a 17 desarrolló la especial naturaleza de la propiedad comunal y su conexión con la identidad cultural, la autonomía y la protección de los territorios de pueblos indígenas; en los fundamentos 81 a 84 examinó la consulta previa respecto de disposiciones que afectan directamente a comunidades. No constituye un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la Ley 32293. Fuente: Tribunal Constitucional, Sentencia 88/2025, https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00005-2024-AI.html.

El pronunciamiento no versó sobre los artículos 10 a 15 de la Ley 26845 ni declaró su inconstitucionalidad. Constituye, sin embargo, un parámetro interpretativo relevante para evaluar legislativamente los efectos de la ocupación de terceros sobre la integridad territorial comunal. La aplicación específica del Convenio 169 exige verificar que las comunidades concernidas se encuentren dentro de su ámbito de protección.

La iniciativa propone eliminar el régimen especial de abandono de la Ley 26845, sin desconocer la excepción constitucional de abandono, las transferencias comunales válidamente realizadas, las decisiones firmes ni los derechos legítimamente constituidos de terceros.

El artículo 70 de la Constitución garantiza la propiedad; el artículo 89 reconoce la personalidad jurídica y autonomía de las comunidades campesinas y nativas y establece la imprescriptibilidad de sus tierras, con la excepción constitucional del abandono. La falta de una demanda de reivindicación no equivale, por sí sola, a una transferencia válida del dominio comunal.

Para comunidades que cumplan los criterios de pueblos indígenas u originarios, el Convenio 169 de la OIT impone obligaciones especiales respecto de tierras y consulta, según los presupuestos de aplicación. La pertenencia indígena no debe equipararse mecánicamente con la inscripción en una base administrativa.

La Corte Interamericana ha desarrollado garantías de propiedad colectiva y posesión tradicional, relevantes para la protección de territorios indígenas. Ello exige un examen concreto de los derechos concurrentes, sin convertir la necesidad de vivienda en autorización automática para desconocer propiedad preexistente.

La solución propuesta busca idoneidad, necesidad y proporcionalidad: protege tierras comunales, conserva vías legítimas de formalización y evita la nulidad legislativa automática de situaciones consolidadas. Conforme al artículo 103 constitucional, la aplicación temporal debe respetar la regla de irretroactividad y el debido procedimiento.

Se respetan las garantías especiales reconocidas a los pueblos indígenas u originarios, incluida la consulta previa cuando corresponda de acuerdo con la Constitución, los tratados y la legislación nacional.

4.11. Examen de proporcionalidad del régimen de protección

La protección de la propiedad territorial comunal persigue una finalidad constitucional legítima, derivada de los artículos 70, 88 y 89 de la Constitución. La supresión de procedimientos especiales que permitan la pérdida de tierras comunales por ocupación de terceros resulta idónea para reducir el riesgo de privaciones sin consentimiento ni garantías suficientes. La necesidad de la medida debe examinarse frente a alternativas menos restrictivas, como reforzar las exigencias probatorias y de notificación en el régimen anterior: la opción legislativa por su derogación exige justificar por qué esas salvaguardas no corrigen de manera suficiente la asimetría estructural de los procedimientos. En la ponderación estricta deben considerarse, conjuntamente, la protección de la comunidad, las expectativas de ocupantes, los derechos de terceros adquiridos válidamente, el acceso a vivienda y la seguridad jurídica. La reforma no establece nulidad automática ni elimina el control jurisdiccional de decisiones firmes. La excepción constitucional de abandono no se desconoce: se elimina un régimen legal especial, sin sostener que toda regulación legislativa del abandono esté constitucionalmente prohibida.

4.12. Alcance constitucional de las garantías territoriales

La protección de la propiedad comunal requiere diferenciar la existencia del derecho territorial, su acreditación mediante medios idóneos y la formalización registral. La falta de inscripción o de georreferenciación, por sí sola, no constituye título de adquisición a favor de terceros ni equivale a abandono. Al mismo tiempo, la actuación estatal debe respetar los títulos válidamente constituidos, el debido procedimiento y las decisiones firmes, evitando convertir la protección comunal en una declaración general de nulidad retroactiva.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

La presente iniciativa recoge la propuesta normativa elaborada por las Comunidades Campesinas y la Diputada Catherine Norma Palomino Casavilca, en noviembre del 2026. En el periodo parlamentario 2026-2031, habiéndose identificado proposiciones sobre la misma materia

que se encuentran referidos en el dictamen aprobado en abril de 2026 por la Comisión de Pueblos Andinos examinó los proyectos 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. Constituyendose un antecedente parlamentario directo sobre la revisión de la Ley 32293. Su aprobación en comisión no equivale a promulgación de una ley.

5.1. Diferenciación y necesidad de la presente iniciativa

La respuesta legislativa examinada en el dictamen de abril de 2026 se orienta a derogar la Ley 32293 y recuperar la regulación anterior de la exclusión territorial. La presente iniciativa comparte la revisión de esa reforma, pero plantea además garantías expresas para la acreditación del supuesto histórico de exclusión, la notificación y contradicción de la comunidad, la motivación de las decisiones administrativas y la separación entre deslinde, formalización y abandono legal. Estas garantías buscan evitar que la sola ocupación o la falta de una demanda de reivindicación se traten como prueba automática de pérdida del dominio comunal. Asimismo, propone reglas de aplicación temporal que distinguen expedientes pendientes de situaciones jurídicas firmes, sujetas a los mecanismos legales de revisión. Estas diferencias explican la necesidad de una nueva iniciativa aun cuando exista un dictamen previo sobre la misma materia.

El dictamen aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos en abril de 2026 acumuló los ocho proyectos de ley mencionados. La aprobación del dictamen en comisión constituye un antecedente legislativo y no supone, por sí misma, que su fórmula haya sido promulgada como ley.

5.2. Investigación doctrinaria

El estudio de Ruiz Molleda (2025), publicado por el Instituto de Defensa Legal, desarrolla objeciones constitucionales al régimen de exclusión territorial introducido por la Ley 32293. Se incorpora como fuente doctrinaria y se distingue de los pronunciamientos jurisdiccionales vinculantes.

5.3. Opiniones de Vivienda y COFOPRI

El expediente parlamentario identifica, entre otros, los Oficios 245-2025-VIVIENDA/DM, 272-2025-VIVIENDA/DM y 387-2025-VIVIENDA/DM, así como los informes técnicos D000072-2025-COFOPRI-DND y D000125-2025-COFOPRI-DND. Las consideraciones recogidas en el dictamen sobre dificultades operativas y transición normativa justifican examinar conjuntamente la protección comunal y la continuidad administrativa. Esta exposición se refiere a la información consignada en el dictamen, sin atribuir a los informes técnicos afirmaciones textuales no reproducidas en él.

5.4. Aportes del sector agrario

Las observaciones del sector agrario recogidas en el dictamen destacan la importancia de regular los expedientes de saneamiento y titulación pendientes. La presente iniciativa incorpora disposiciones transitorias y coordinación interinstitucional sin alterar las competencias establecidas por ley.

5.5. Política de Estado

La iniciativa guarda relación temática con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional vinculadas con la protección de derechos fundamentales, el desarrollo rural, el acceso a la propiedad y el fortalecimiento institucional. Dichas políticas constituyen compromisos de orientación pública y no sustituyen las normas constitucionales o legales vinculantes. No se atribuyen a las matrices compromisos o indicadores específicos que no hayan sido corroborados documentalmente.

Referencia doctrinaria complementaria: Raico Lucano (2025)

Raico Lucano (2025) examina la evolución de la propiedad comunal hacia la titulación individual, las dificultades de georreferenciación y superposición de predios, así como controversias asociadas con ocupaciones de terceros y pérdida de actividad institucional. Se utiliza únicamente como antecedente académico para contextualizar el problema público. La presente iniciativa no adopta su propuesta de regulación de la disolución, liquidación o extinción de comunidades campesinas.

Raico Lucano, G. (2025). Hacia una regulación jurídica de causales de disolución, liquidación y extinción de comunidades campesinas en la normatividad peruana. Revista quaestio iuris, (15), 38–57. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10627234

Corte Suprema de Justicia de la República. (2012, 18 de diciembre). Casación N.º 2119-2012-Ayacucho [auto calificatorio]. https://lpderecho.pe/tierras-comunales-imprescriptibles-contra-ellas-no-opera-adquisicion-via-prescripcion-adquisitiva-dominio-casacion-2119-2012-ayacucho/

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018, 5 de febrero). Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (Serie C N.º 346). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_esp.pdf

Tribunal Constitucional del Perú. (2025). Sentencia 88/2025, expedientes 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00002-2024-AI.pdf

5.6. Evaluación crítica de los antecedentes legislativos sobre la Ley 32293

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 constituyen antecedentes directos. El dictamen acumulado de la Comisión de Pueblos Andinos identificó riesgos de superposición territorial, inseguridad jurídica y afectación de derechos colectivos. Siete iniciativas propusieron derogar la Ley 32293 y el PL 11949/2024-CR propuso limitar su alcance a la costa.

El dictamen propuso derogar la Ley 32293, restituir una redacción anterior del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657 y dejar sin efecto actuaciones administrativas derivadas de la primera. La presente iniciativa, en cambio, modifica expresamente el literal b), incorpora la derogación del régimen especial de abandono de la Ley 26845 y diferencia procedimientos pendientes, actos firmes y derechos legítimos de terceros.

En materia constitucional, no corresponde atribuir al artículo 89 de la Constitución de 1993 una prohibición general expresa de enajenar o embargar tierras comunales: su texto reconoce la autonomía comunal y la imprescriptibilidad de las tierras, salvo abandono conforme a previsión legal. La propuesta persigue una opción de política legislativa de protección reforzada, sin afirmar que toda forma de abandono esté constitucionalmente prohibida.

La ausencia de inclusión de una comunidad en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios no determina por sí misma la inexistencia de tal condición; ello es diferente de la prueba de la extensión concreta de un territorio y de los derechos de terceros. El nuevo artículo 9 procura cubrir esta distinción mediante garantías probatorias y procedimentales.

Congreso de la República, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. (2026). Dictamen acumulado sobre 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.

5.7. Opiniones institucionales y doctrina crítica: alcance probatorio

Los antecedentes parlamentarios incluyen opiniones y documentos atribuidos a entidades sectoriales, entre ellas COFOPRI, el Ministerio de Vivienda y el sector agrario. Su relevancia

reside en la identificación de problemas de formalización, competencias administrativas y tratamiento de procedimientos pendientes. La sola mención de oficios e informes en un expediente legislativo no acredita por sí misma una posición institucional determinada; su alcance depende del contenido, fecha, autoridad emisora y conclusiones de cada documento. De igual manera, los cuestionamientos doctrinales formulados por Juan Carlos Ruiz Molleda respecto de la Ley 32293 se presentan como una posición académica identificada, no como una declaración judicial de inconstitucionalidad. El Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia interamericana aportan criterios especiales cuando se acreditan los presupuestos de identificación de pueblos indígenas u originarios, sin presumir automáticamente esa condición en toda comunidad campesina.

5.8. Contraste de las opiniones institucionales

El dictamen parlamentario identifica los Oficios 245-2025-VIVIENDA/DM, 272-2025-VIVIENDA/DM y 387-2025-VIVIENDA/DM, así como los informes D000072-2025-COFOPRI-DND y D000125-2025-COFOPRI-DND.

5.9. Naturaleza de las posiciones doctrinarias críticas

Las críticas doctrinarias a la Ley N.º 32293, incluidas las atribuidas a Juan Carlos Ruiz Molleda, son opiniones jurídicas relevantes para la discusión constitucional y deben distinguirse de la jurisprudencia vinculante. Sus argumentos deben examinarse con relación a la propiedad territorial comunal, la identificación de pueblos indígenas cuando corresponda y los estándares de protección de derechos colectivos, sin presumir que toda comunidad campesina satisface automáticamente los requisitos de aplicación del Convenio 169 de la OIT.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

La presente iniciativa legislativa comprende, en primer término, a las comunidades campesinas del país, en su condición de titulares de derechos sobre sus territorios comunales, así como a sus integrantes y a las personas naturales o jurídicas cuyos derechos o intereses legítimos pudieran verse involucrados en los procedimientos de saneamiento físico-legal, formalización, delimitación y registro de la propiedad comunal.

En el ámbito de la administración pública, comprende al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y a los gobiernos regionales, de acuerdo con las competencias que les corresponden en materia de reconocimiento, titulación y saneamiento de tierras comunales. Asimismo, involucra al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), exclusivamente en el ámbito de sus respectivas competencias legales y cuando sus actuaciones puedan incidir en territorios comunales.

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) interviene en lo concerniente a la publicidad registral, la inscripción de derechos y los procedimientos registrales vinculados con la propiedad comunal, sin que ello implique atribuirle competencias para resolver controversias sustantivas sobre titularidad.

El Ministerio de Cultura participa, dentro de sus competencias, cuando las medidas o actuaciones comprendan derechos de pueblos indígenas u originarios y resulte exigible la aplicación de las garantías previstas en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales ratificados por el Perú.

Finalmente, el Ministerio Público y el Poder Judicial mantienen sus competencias constitucionales y legales para investigar hechos presuntamente delictivos y resolver las controversias sometidas a su conocimiento, respectivamente, con observancia del debido proceso y de los derechos de las comunidades y de terceros.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

7.1. Concordancia con el abandono legal y los actos de disposición

Los artículos 10 y 10-A de la Ley 26845 contemplan supuestos distintos de abandono legal de tierras comunales de la Costa; la Ley 28685 incorporó el artículo 10-A y modificó disposiciones procedimentales conexas. La presente iniciativa opta por derogar coordinadamente los artículos 10, 10-A, 11, 12, 13, 14 y 15, en vez de limitarse a reforzar los requisitos del artículo 10-A. La justificación constitucional exige examinar la protección del artículo 89 de la Constitución y ponderar la seguridad jurídica de terceros. La derogación opera prospectivamente y se acompaña de reglas transitorias para expedientes pendientes y actos firmes.

La Primera Disposición Complementaria de la Ley 29320 contempla la nulidad de determinados actos de disposición sobre tierras excluidas del dominio comunal conforme a las leyes 24657, 26845, 27046 y 28685. El Decreto Legislativo 1449 derogó expresamente la Segunda Disposición Complementaria de la Ley 29320, relativa a una constancia registral, no su Primera Disposición. Por ello, la presente iniciativa no declara que toda disposición comunal sea válida o nula: exige comprobar previamente que el terreno estuviera jurídicamente excluido del dominio comunal, y remite la impugnación de situaciones consolidadas a las vías legalmente previstas.

El artículo 1 de la Ley 28685 modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046 y fija el 31 de diciembre de 2003 para el supuesto que remite a la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley 26845. Como esa Cuarta Disposición es la que modificó el literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, el corte vigente antes de la Ley 32293 era el 31 de diciembre de 2003. La Ley 32293 lo trasladó al 31 de diciembre de 2015. El artículo 3 de la presente ley restituye el corte del 31 de diciembre de 2003 y conserva la excepción de las tierras sobre las que la comunidad interpuso acciones de reivindicación antes de esa fecha.

Referencias normativas: Ley 32293 (El Peruano, 8 de abril de 2025), https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2388515-1; Ley 28685 (antecedente legislativo citado en la documentación parlamentaria); Ley 29320 y Decreto Legislativo 1449 (concordancias normativas examinadas en el proyecto).

La propuesta modifica expresamente el literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, deroga la Ley 32293 y los artículos 10, 10-A, 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley 26845, e incorpora garantías procedimentales y disposiciones transitorias.

Régimen introducido por Ley 32293	Propuesta de modificación
Fecha de ocupación y otros requisitos del literal b) como criterios relevantes de exclusión.	La sola ocupación y su antigüedad no constituyen título suficiente. Se restituye el corte del 31 de diciembre de 2003.
Diferenciación vinculada a la condición indígena u originaria.	Protección mínima para todas las comunidades y garantías especiales cuando correspondan.
Consideración de acciones judiciales de reivindicación.	La ausencia de demanda no implica por sí sola pérdida del derecho. Se mantiene la excepción de las tierras con acción de reivindicación interpuesta antes de la fecha de corte.
No incorpora en el literal un sistema detallado de notificación y oposición.	Notificación, acceso al expediente, oposición y resolución motivada.
Problemas de transición señalados en opiniones técnicas.	Adecuación individualizada de expedientes y respeto a actos firmes.

7.2. Concordancias normativas y efectos de la derogación

La reforma expresa del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657 debe leerse conjuntamente con la derogación de la Ley 32293 y del régimen especial de abandono de la Ley 26845. La derogación de una ley modificatoria no restablece por sí sola la redacción anterior: de ahí la necesidad de aprobar un texto sustitutivo expreso que preserve el límite histórico acordado del 31 de diciembre de 2003, vigente hasta la Ley 32293. La evaluación de concordancia comprende también la Ley 27046, la Ley 28685, la Ley 29320 y las disposiciones reglamentarias pertinentes, distinguiendo normas vigentes, disposiciones ya derogadas y remisiones que requieran adecuación. Debe evitarse volver a derogar una disposición previamente derogada o dejar remisiones internas sin objeto. Las normas de transición han de distinguir procedimientos pendientes, actos administrativos firmes, inscripciones registrales, derechos adquiridos válidamente y resoluciones con cosa juzgada, sin establecer nulidades retroactivas indiscriminadas.

7.3. Diferenciación de los supuestos históricos de abandono

La Ley N.º 26845 contempla supuestos de abandono vinculados con el aprovechamiento agrario y, mediante el artículo 10-A incorporado posteriormente, determinadas situaciones de ocupación con fines de vivienda en áreas urbanas o de expansión urbana. Aunque ambos supuestos responden a presupuestos materiales diferentes, la iniciativa propone derogar sus reglas especiales y sus consecuencias jurídicas. Esta decisión no elimina la excepción constitucional de abandono prevista en el artículo 89 de la Constitución.

7.4. Concordancia entre la modificación del artículo 2 de la Ley 24657 y la derogación de la Ley 32293

La Ley 32293, publicada el 8 de abril de 2025, modificó el literal b) del artículo 2 de la Ley 24657, incorporando una referencia temporal al 31 de diciembre de 2015 y reglas especiales para comunidades que no tengan condición de pueblo indígena u originario. La iniciativa propone una sustitución expresa del literal b), por lo que el texto aplicable resulta del artículo 3 de la nueva ley y no de una supuesta reviviscencia automática de formulaciones anteriores. La derogación expresa de la Ley 32293 cumple una función de claridad normativa y debe interpretarse conjuntamente con la modificación sustitutiva.

7.5. Concordancia de los regímenes de abandono y arbitraje de la Ley 26845

La Ley N.º 26845 contempla en sus artículos 10 a 15, incluido el artículo 10-A, mecanismos especiales de abandono legal de tierras comunales de la Costa. Sus artículos 16 a 23 regulan un procedimiento arbitral especial vinculado con dicho régimen. La derogación conjunta evita mantener una vía procedimental diseñada para disposiciones sustantivas que se propone eliminar. La remisión del artículo 9 al procedimiento especial requiere concordancia normativa expresa, sin afectar la jurisdicción arbitral reconocida por el artículo 139, inciso 1, de la Constitución ni los convenios arbitrales válidos sobre materias arbitrables. La aplicación temporal de la reforma debe respetar los procedimientos en trámite, los laudos firmes y los derechos legítimamente constituidos de terceros, conforme a las disposiciones transitorias de la propuesta.

7.6. Relación con las Leyes 27046 y 28685

La Ley 27046 contiene reglas de formalización de la propiedad, y la Ley 28685 introdujo modificaciones relevantes en los supuestos temporales y en la regulación especial aplicable a tierras comunales La Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, sustituida por el artículo 1 de la Ley 28685, fijó en el 31 de diciembre de 2003 el plazo de la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley 26845, que es el corte del literal b) del artículo 2 de la Ley 24657. El artículo 3 de la presente ley adopta esa misma fecha, de modo que no se produce antinomia entre ambas disposiciones. La reforma debe aplicarse diferenciando

los ámbitos materiales de cada supuesto, sin atribuir a una disposición la derogación tácita de otra cuando no exista incompatibilidad jurídica concreta.

7.7. Alcance histórico de la Ley 29320 y del Decreto Legislativo 1449

La Ley 29320 constituye un antecedente normativo de formalización. Su segunda disposición complementaria fue derogada por el Decreto Legislativo 1449, razón por la cual no corresponde proponer una nueva derogación de ese mismo precepto. Su referencia en esta exposición tiene finalidad histórica y de concordancia, no constituye una disposición derogatoria adicional.

7.8. Seguridad jurídica intertemporal

Las disposiciones transitorias distinguen procedimientos administrativos en trámite, actos firmes, situaciones registrales, arbitrajes iniciados y resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada. La derogación del régimen especial no implica nulidad general automática ni elimina mecanismos legales de revisión por fraude o vulneración de garantías. Esta diferenciación procura preservar simultáneamente la propiedad colectiva, el debido procedimiento y los derechos legítimamente constituidos de terceros.

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Factor	Evaluación
Costo administrativo	Posible incremento de verificaciones, notificaciones y coordinación; se atiende con cargo al presupuesto institucional de las entidades competentes.
Beneficio constitucional	Refuerzo de garantías de propiedad comunal y debido procedimiento.
Beneficio institucional	Mejor identificación de superposiciones y decisiones motivadas.
Beneficio social	Protección de comunidades y de ocupantes con derechos legítimos.
Riesgos de implementación	Retrasos si no se regulan plazos, competencias y expedientes en trámite.

8.1. Consideraciones generales

El análisis costo-beneficio de la presente iniciativa legislativa comprende sus efectos jurídicos, económicos, sociales, administrativos y presupuestarios. Su evaluación no se limita a determinar la existencia de nuevas obligaciones de gasto público, sino que considera las consecuencias de mantener el régimen normativo vigente frente a las alternativas de reforma destinadas a fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad territorial de las comunidades campesinas.

La propiedad comunal constituye un soporte material para el desarrollo de actividades productivas, la organización colectiva y la continuidad de las relaciones sociales y culturales de las comunidades. En consecuencia, los efectos de su protección no pueden evaluarse exclusivamente a partir del valor comercial de los terrenos.

La propuesta genera beneficios previsibles relacionados con la seguridad territorial, la reducción de factores de incertidumbre jurídica y la coherencia de las actuaciones administrativas. Estos efectos deben ponderarse conjuntamente con los costos de adecuación institucional, la atención de procedimientos pendientes y las consecuencias que la reforma pudiera producir sobre los derechos e intereses legítimos de terceros.

8.2. Costos de mantener el régimen vigente

La permanencia de los mecanismos especiales de abandono de tierras comunales puede mantener situaciones de incertidumbre respecto de la titularidad, delimitación y protección de determinados territorios, especialmente cuando concurren procedimientos de formalización, ocupaciones de terceros o controversias sobre derechos previamente constituidos.

Estas circunstancias pueden dificultar la planificación de actividades agropecuarias, inversiones comunales, proyectos de infraestructura productiva y otros actos de aprovechamiento legítimo del territorio.

Asimismo, las controversias relacionadas con la propiedad comunal pueden ocasionar gastos de asesoría jurídica, peritajes, levantamientos topográficos, actuaciones registrales, procedimientos administrativos y procesos judiciales. Tales costos pueden recaer tanto en las comunidades campesinas como en particulares y entidades estatales.

La incertidumbre territorial también puede afectar la organización comunitaria y la continuidad de actividades sociales y culturales vinculadas con la tierra. La existencia y magnitud de estos efectos dependen de las circunstancias de cada comunidad y de las controversias concretas que se presenten.

8.3. Beneficios jurídicos y económicos esperados

El principal beneficio de la iniciativa consiste en fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad comunal mediante la derogación de los mecanismos especiales de abandono previstos en los artículos 10 a 15 de la Ley N.º 26845, incluido el artículo 10-A.

La reforma busca reducir el riesgo de pérdida del dominio comunal mediante dichos mecanismos y reforzar la previsibilidad de las decisiones administrativas relacionadas con la formalización y protección territorial.

La mayor seguridad jurídica puede favorecer la planificación de actividades agropecuarias, inversiones colectivas y proyectos de desarrollo comunitario. No obstante, tales resultados también dependen de factores complementarios, como infraestructura, financiamiento, asistencia técnica, acceso a mercados y capacidad de gestión.

La iniciativa contribuye igualmente a diferenciar los supuestos de abandono, ocupación, expropiación, prescripción y disposición voluntaria de tierras comunales, evitando que situaciones jurídicas distintas reciban tratamientos equivalentes.

La protección de la propiedad colectiva no supone desconocer la autonomía de las comunidades para adoptar decisiones válidas sobre sus tierras conforme a la Constitución y la legislación aplicable.

8.4. Costos de implementación

La aplicación de la reforma puede requerir actuaciones administrativas destinadas a identificar y clasificar procedimientos pendientes, adecuar criterios de evaluación, actualizar directivas y formularios, intercambiar información catastral y registral y capacitar al personal de las entidades competentes.

Estas actividades pueden involucrar al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, los gobiernos regionales, las entidades de formalización de la propiedad y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, de acuerdo con sus respectivas competencias.

La transición normativa también puede originar solicitudes, recursos e impugnaciones relacionadas con procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la ley.

Aunque la propuesta no contempla la creación de nuevas entidades públicas, su implementación puede generar cargas operativas adicionales cuya magnitud dependerá del número de expedientes afectados y de la capacidad institucional disponible.

8.5. Impacto presupuestal

La iniciativa no establece la creación de nuevas entidades, plazas, subsidios ni programas permanentes de gasto público.

La presente ley no crea ni aumenta gasto público. Las verificaciones, notificaciones y coordinaciones que dispone se realizan dentro de los procedimientos de deslinde, titulación, saneamiento físico-legal y formalización que las entidades competentes ya tramitan, y se financian con cargo a sus presupuestos institucionales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Por ello, la propuesta no contraviene el artículo 79 de la Constitución Política del Perú ni el literal a) del artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

8.6. Efectos sobre terceros y formalización

La reforma puede producir consecuencias diferenciadas sobre las personas involucradas en procedimientos de formalización o controversias relativas a tierras comunales.

Debe distinguirse entre quienes ocupan terrenos sin título, quienes mantienen procedimientos administrativos pendientes, los titulares de actos administrativos firmes y las personas que acreditan derechos legítimamente constituidos.

La derogación de mecanismos especiales de abandono puede limitar determinadas vías de formalización utilizadas por ocupantes de terrenos comunales. Este efecto debe ponderarse frente al objetivo de proteger la propiedad colectiva y evitar su pérdida mediante procedimientos incompatibles con las garantías legales aplicables.

La reforma no determina por sí misma la nulidad automática de inscripciones, adjudicaciones o decisiones anteriores. Los actos afectados por fraude, invalidez o vulneración del debido procedimiento podrán cuestionarse mediante los mecanismos legalmente establecidos.

De esta manera, la protección de la propiedad comunal debe armonizarse con la seguridad jurídica y los derechos legítimos de terceros, sin convertir la ocupación material en un fundamento automático para desconocer derechos colectivos preexistentes.

8.7. Evaluación de alternativas

Para determinar la conveniencia de la iniciativa se consideran tres alternativas legislativas.

Primera alternativa: mantener el régimen vigente. Evita los costos inmediatos derivados de una modificación normativa, pero conserva los riesgos jurídicos asociados con la aplicación de los mecanismos especiales de abandono y las controversias que pueden surgir respecto de la propiedad comunal.

Segunda alternativa: derogar el régimen especial sin disposiciones transitorias diferenciadas. Permitiría eliminar las disposiciones cuestionadas, pero podría incrementar la incertidumbre sobre los procedimientos en trámite, los actos administrativos firmes, los laudos y los derechos legítimamente adquiridos.

Tercera alternativa: derogar el régimen especial e incorporar garantías de aplicación temporal. Permite fortalecer la protección territorial de las comunidades campesinas y, simultáneamente, establecer criterios para preservar el debido procedimiento, la seguridad jurídica y los derechos legítimos de terceros.

La tercera alternativa presenta un balance jurídico y social más favorable, al combinar la protección de la propiedad comunal con mecanismos de transición destinados a evitar efectos

indiscriminados sobre situaciones jurídicas preexistentes y es la que se ha utilizado en el presente proyecto de ley.

8.8. Matriz cualitativa de impactos

Sujetos involucrados	Beneficios esperados	Costos o riesgos potenciales
Comunidades campesinas	Mayor seguridad territorial y protección del patrimonio colectivo.	Persistencia de controversias y gastos de defensa de derechos.
Integrantes de las comunidades	Mayor previsibilidad en la gestión y aprovechamiento colectivo de las tierras.	Costos de participación en procedimientos y controversias.
Terceros con derechos legítimamente constituidos	Protección frente a nulidades automáticas y mayor claridad normativa.	Necesidad de acreditar la validez y alcance de sus derechos.
Ocupantes sin derechos consolidados	Mayor claridad respecto de los procedimientos legalmente disponibles.	Limitación de determinados mecanismos especiales de formalización.
Autoridades agrarias y gobiernos regionales	Criterios normativos más coherentes para la actuación administrativa.	Revisión de expedientes y adecuación de procedimientos.
Entidades de formalización	Mayor claridad en la delimitación de competencias y requisitos.	Costos operativos de adaptación y coordinación.
SUNARP	Mayor previsibilidad en el tratamiento registral de derechos comunales.	Posibles controversias sobre antecedentes e inscripciones.
Poder Judicial	Mayor claridad del marco normativo aplicable a las controversias.	Posible incremento transitorio de procesos e impugnaciones.
Estado	Fortalecimiento de la seguridad jurídica y protección de derechos colectivos.	Costos de coordinación y adecuación institucional.

8.9. Indicadores para la evaluación posterior

La efectividad de la reforma puede examinarse mediante información administrativa relativa al número de procedimientos de abandono pendientes y concluidos, predios involucrados, controversias judiciales y registrales, superposiciones catastrales, tiempos de resolución y comunidades afectadas.

Asimismo, resulta pertinente considerar los costos administrativos asociados con la aplicación de las disposiciones transitorias y la adecuación de procedimientos.

Estos indicadores permiten identificar los efectos de la reforma y distinguir los beneficios derivados de una mayor seguridad jurídica de aquellos que dependan de otras políticas públicas. Su utilización deberá efectuarse conforme a las competencias y obligaciones de información legalmente establecidas.

8.10. Conclusión del análisis costo-beneficio

El balance cualitativo de la iniciativa resulta favorable por su contribución a la protección de la propiedad territorial de las comunidades campesinas, la coherencia normativa y la previsibilidad de las decisiones administrativas.

Los beneficios esperados comprenden una mayor seguridad jurídica del patrimonio comunal, la reducción de riesgos derivados de los mecanismos especiales de abandono y mejores condiciones para prevenir controversias sobre titularidad y formalización.

Estos beneficios deben ponderarse frente a los costos de adecuación institucional y los efectos que la reforma pueda producir sobre personas con procedimientos pendientes o expectativas de regularización.

La incorporación de reglas transitorias diferenciadas constituye un elemento fundamental para preservar el equilibrio entre la protección de los derechos colectivos, el debido procedimiento y los derechos legítimamente constituidos de terceros.

8.11. Efectos distributivos de la eliminación del abandono especial

La derogación del régimen especial de abandono modifica la distribución de riesgos jurídicos entre las comunidades campesinas y las personas que ocupan terrenos comprendidos en dicho régimen.

Para las comunidades, la reforma busca reducir la exposición a la pérdida del dominio mediante los procedimientos especiales que se eliminan, fortaleciendo la estabilidad de su patrimonio territorial.

Para determinados ocupantes, la modificación puede restringir mecanismos de formalización anteriormente disponibles. Esta consecuencia no debe desconocerse, pues la evaluación costo-beneficio comprende tanto los efectos favorables como las posibles restricciones que experimenten otros sujetos.

La solución legislativa debe garantizar que las controversias sobre derechos preexistentes se resuelvan mediante procedimientos compatibles con la Constitución, el debido proceso y la protección de los derechos legítimamente adquiridos.

8.12. Coherencia con compromisos públicos de desarrollo territorial

La protección de la propiedad comunal guarda relación con los objetivos de desarrollo rural, seguridad jurídica, fortalecimiento institucional y aprovechamiento sostenible del territorio contemplados en las políticas pertinentes del Acuerdo Nacional.

Las matrices de las Políticas de Estado constituyen instrumentos de orientación para identificar compromisos públicos y objetivos de desarrollo relacionados con la propuesta, sin sustituir las disposiciones constitucionales y legales que regulan la propiedad comunal.

Desde esta perspectiva, la iniciativa contribuye a fortalecer las condiciones jurídicas necesarias para la planificación territorial y el desarrollo de actividades productivas comunitarias.

La materialización de estos beneficios requiere actuaciones administrativas coordinadas, procedimientos adecuados de saneamiento y formalización y mecanismos efectivos de solución de controversias, dentro de las competencias de las entidades involucradas.

8.13. Lista de beneficiarios

Conforme al literal b) del artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, son beneficiarios de la presente ley los siguientes:

a) Las comunidades campesinas reconocidas e inscritas del país, cuyo número y situación de titulación se indican en el numeral 2.4, en cuanto titulares de las tierras a las que se aplica el artículo 2 de la Ley 24657.

b) Las comunidades campesinas de la Costa comprendidas en el ámbito de la Ley 26845, por la supresión del régimen especial de abandono legal y del régimen arbitral especial.

c) Las comuneras y los comuneros que integran dichas comunidades, en cuanto titulares de derechos de uso y aprovechamiento sobre las tierras comunales.

d) Los terceros con derechos legítimamente constituidos, incluidos los ocupantes con títulos, actos administrativos firmes o resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, cuya situación preservan las disposiciones complementarias transitorias.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

9.1. Naturaleza de la iniciativa

La iniciativa regula derechos de propiedad y procedimientos administrativos. No autoriza directamente obras, actividades extractivas, cambio de uso del suelo ni intervenciones físicas; por tanto, su entrada en vigor no produce por sí misma impactos ambientales físicos directos ni sustituye instrumentos de gestión ambiental aplicables a proyectos concretos.

9.2. Marco constitucional y legal

Los artículos 2 inciso 22, 66, 67 y 68 de la Constitución establecen la protección del ambiente, recursos naturales y diversidad biológica; el artículo 89 reconoce autonomía y propiedad comunal. La Ley 28611, Ley General del Ambiente, proporciona el marco general. La propuesta no exonera de obligaciones de evaluación, prevención, fiscalización o reparación ambiental.

9.3. Ecosistemas y recursos naturales

Los territorios comunales pueden abarcar suelos agrícolas, pastizales, bosques y fuentes de agua. La seguridad jurídica puede favorecer acuerdos de conservación, recuperación de suelos y planificación sostenible. Son beneficios indirectos potenciales y no resultados garantizados: la titularidad comunal por sí sola no asegura conservación ni toda ocupación por terceros implica degradación.

La existencia y magnitud de esos beneficios dependen de la ubicación, las prácticas de gestión y las condiciones institucionales; no se presentan como resultados medidos.

9.4. Ocupación y uso del suelo

La verificación de antecedentes y la prevención de superposiciones pueden contribuir al ordenamiento de ocupaciones y responsabilidades ambientales. La derogación de vías especiales de formalización no equivale a una prohibición general de cambio de uso del suelo y no reemplaza la normativa ambiental y territorial vigente.

La formalización sin comprobación suficiente de derechos puede generar superposiciones y dificultar la asignación de responsabilidades ambientales. La verificación de antecedentes, la participación comunal y las decisiones motivadas pueden reducir este riesgo, sin reemplazar los instrumentos de ordenamiento territorial ni las autorizaciones sectoriales.

9.5. Territorios pendientes de formalización

La ausencia de titulación, inscripción o georreferenciación puede dificultar la identificación de superposiciones y la planificación del territorio. Por ello, la garantía de no desconocimiento automático de derechos comunales pendientes de formalización tiene relevancia ambiental indirecta. No establece de modo automático límites ni titularidades en áreas controvertidas.

9.6. Participación y consulta previa

Cuando una comunidad campesina reúna los criterios jurídicos para integrar un pueblo indígena u originario, se aplicarán las garantías del Convenio 169 de la OIT y la Ley 29785 en los supuestos correspondientes. La participación en un procedimiento de formalización no equivale a consulta previa; sus sujetos, fundamentos y procedimientos son distintos.

La presente ley modifica el régimen jurídico del territorio comunal y es susceptible de afectar directamente derechos colectivos de comunidades campesinas que forman parte de pueblos

indígenas u originarios. Conforme al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, a la Ley 29785 y a la Sentencia 88/2025 del Tribunal Constitucional (fundamentos 82 a 84), corresponde consultar la propuesta durante su estudio en comisión, antes de su aprobación.

9.7. Matriz de efectos ambientales

La presente iniciativa tiene naturaleza predominantemente jurídica y no autoriza directamente la ejecución de obras, la modificación física de terrenos ni el aprovechamiento de recursos naturales. No obstante, el fortalecimiento de la seguridad territorial comunal puede generar efectos ambientales indirectos, cuya materialización dependerá de las decisiones de gestión, las actividades desarrolladas y las condiciones particulares de cada territorio.

Componente	Efecto ambiental potencial	Alcance de la evaluación
Suelos	Puede favorecer la planificación del uso y conservación de tierras comunales.	Indirecto y condicionado a las prácticas de manejo territorial.
Recursos hídricos	Puede facilitar acuerdos comunales de protección de fuentes y áreas de recarga hídrica.	Indirecto; no modifica derechos de uso de agua ni autorizaciones sectoriales.
Biodiversidad	Puede favorecer iniciativas comunitarias de conservación de ecosistemas y hábitats.	Potencial; depende de acciones efectivas de conservación.
Ocupación territorial	Mayor claridad jurídica sobre titularidad y superposiciones de derechos.	Efecto principalmente jurídico y administrativo, sin transformación física directa.
Actividades productivas	Puede facilitar la planificación de actividades económicas comunales.	Variable; los impactos ambientales dependerán de cada actividad y de la normativa aplicable.
Procedimientos administrativos	Adecuación de procedimientos de formalización y protección territorial.	Sin impacto físico directo atribuible a la modificación normativa.

Los efectos identificados son potenciales y no constituyen resultados ambientales medidos. La iniciativa no sustituye las obligaciones de evaluación, prevención, mitigación o fiscalización ambiental exigibles a las actividades que se desarrollen sobre tierras comunales.

9.8. Riesgos y límites

La reforma no impide que actividades agropecuarias, extractivas, industriales o de infraestructura ocasionen impactos negativos, ni garantiza prácticas sostenibles. Los proyectos seguirán sujetos a la normativa ambiental vigente. También pueden persistir controversias con predios privados, bienes estatales o áreas protegidas, que deberán resolverse conforme a sus regímenes especiales.

9.9. Conclusión

La iniciativa no ocasiona por sí misma impactos ambientales físicos directos. Puede favorecer indirectamente la planificación territorial, la prevención de superposiciones y la gestión sostenible, sin que tales beneficios puedan cuantificarse o atribuirse automáticamente a la ley. Su implementación debe preservar competencias sectoriales y derechos legítimos.

Lima, 08 de noviembre de 2026.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO CASAVILCA Catherin Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 10:34:55-0500

CATHERIN NORMA PALOMINO CASAVILCA
Diputada de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/11/2026 13:05:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ISLA ROJAS Azucena FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/11/2026 11:42:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VILLANUEVA CALDERON Juan Amilcar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2026 09:29:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TITO ROJAS Cesar Hugo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2026 09:32:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FERNANDEZ GONZALEZ Svieta Valia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2026 11:29:13-0500