CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
22 NOV 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 16:58 pm

PL. 1210/2021-CR

—VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

OFICIO Nº 363 -2022 –PR

Lima, 22 de noviembre de 2022

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley Nº 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. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo único de la Autógrafa de Ley efectúa la modificación de la Ley 24657, en los siguientes términos:

Ley 24657	Autógrafa de Ley
Artículo 2.- El territorio comunal está integrado por las tierras originarias de la Comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de Reforma Agraria. Las tierras originarias comprenden: las que la Comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos. En caso de controversia sobre esos títulos, el Juez competente calificará dichos de instrumentos. No se consideran tierras de la Comunidad: [...] b) Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de 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. [...]	Artículo 2.- El territorio comunal está integrado por las tierras originarias de la Comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de Reforma Agraria. Las tierras originarias comprenden las que la Comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos. En caso de controversia sobre esos títulos, el Juez competente calificará dichos de instrumentos. No se consideran tierras de la Comunidad: [...] b) Las tierras **de aquellas comunidades campesinas que no tengan la condición de pueblo indígena u originario** que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de **diciembre de 2015**, salvo aquellas sobre las que se 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. [...]

[1] Sobre la base del Informe N° 001337-2022-OGAJ/MC y el Informe N° 0564-2022-EF/50.06.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

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

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

   Al respecto, en el dictamen recaído en el Proyecto de Ley referido, emitido por la Comisión de Vivienda y Construcción, se aprecia que en la página 6 se hace referencia a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT sobre el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.

   Sin embargo, dicho dictamen **no ha analizado esas posibles afectaciones, en especial a las comunidades campesinas de la costa, y tampoco ha considerado la aplicación del derecho a la consulta previa**, como también así lo ha recomendado el informe remitido por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP.

   Por otro lado, se recuerda que, conforme al Censo Agropecuario del 2012 del INEI existen más de 200 comunidades campesinas en la costa del Perú que cuentan con graves conflictos, entre superposición de concesiones mineras y de tráfico de tierras. Es importante señalar que, por ejemplo, la Comunidad Campesina de Chilca fue reconocida en el año 1929 con 49,229 hectáreas, la Comunidad Campesina de Asia en el año 1932 con 26,375.45 hectáreas y la comunidad Campesina de Cañete en el año 1935 con 28,042.48 hectáreas, por lo cual un análisis sobre la problemática que enfrentan las comunidades campesinas de la costa ayudaría mucho a entender la correlación que existe entre la necesidad de ampliar los plazos señalados para la formalización de una posesión informal.

   Lo que trae a colación, tener en cuenta además de lo señalado que, el inciso 17 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú contempla el derecho de participar de manera colectiva en la vida política, económica, social y cultural de la nación; así como, los alcances del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N° 26253, cuyo texto establece las bases y mecanismos para el reconocimiento y defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, y de las obligaciones de los estados, garantizando su participación. Asimismo, en su artículo 2 dispone que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los

derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto a su integridad.

En ese sentido, en la misma línea de lo señalado por otras entidades del Poder Ejecutivo, como SUNARP, esta autógrafa debe garantizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas u originas y sus derechos colectivos involucrados en los alcances de la autógrafa de Ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

Por lo tanto, conforme al marco normativo antes expuesto, corresponde que cada vez

que se establezcan medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectar a los pueblos indígenas u originarios, se efectúe la consulta previa a los mismos.

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

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

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

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

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

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 24657, LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS SOCIAL EL DESLINDE Y LA TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, PARA INCORPORAR EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LOS POBLADORES QUE FORMEN PARTE DE POSESIONES INFORMALES CONSTITUIDAS DEL 2004 AL 2015 CON FINES DE VIVIENDA SOBRE PROPIEDAD COMUNAL

<u>Artículo único</u>. Modificación 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

Se modifica el inciso b) del artículo 2 de la Ley 24657, modificado por las leyes 26845 y 27046, en los siguientes términos:

*"**Artículo 2.-** El territorio comunal está integrado por las tierras originarias de la Comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de Reforma Agraria. Las tierras originarias comprenden las que la Comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos. En caso de controversia sobre esos títulos, el Juez competente calificará dichos instrumentos.*

No se consideran tierras de la Comunidad:

[...]

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

registrar las tierras ocupadas por los asentamientos humanos, con el fin de adjudicar y registrar la propiedad individual de los lotes a sus ocupantes.

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

c) [...]".

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiocho días del mes de octubre de dos mil veintidós.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA