

LAS COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL SIGLO XXI

SITUACIÓN ACTUAL Y CAMBIOS NORMATIVOS



• Marlene Castillo • Laureano del Castillo • Carlos Monge • Minda Bustamante • Editor: Alejandro Laos F.

Allpa
Comunidades y Desarrollo

LAS COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL SIGLO XXI

Situación actual y cambios normativos

LAS COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL SIGLO XXI

Situación actual y cambios normativos



**LAS COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL SIGLO XXI
SITUACIÓN ACTUAL Y CAMBIOS NORMATIVOS**
Lima, Diciembre del 2004

Marlene Castillo, Laureano del Castillo,
Carlos Monge y Minda Bustamante
Editor: Alejandro Laos F.

Grupo ALLPA - Comunidades y Desarrollo
Calle Pezet y Monel 1870 - Lince. Lima - Perú
Telefaxes 01-4727950, 01-4727937
E-mail: alaos@ser.org.pe
Pagina web: www.allpa.org.pe

Fotografía: Javier Torres Seoane

Hecho el depósito legal: 1501402005-1869

ESTA PUBLICACION ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO PRESTADO
POR MISEREOR-ALEMANIA AL PROYECTO: "Propuestas de las
Comunidades Campesinas para la Reforma Constitucional y la Reforma del
Estado". 2004

INDICE

Presentación	9
1. Comunidades Campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidad y más diversidad, en el último medio siglo Marlene castillo Fernandez	15
2. Las Comunidades Campesinas y nuevos marcos institucionales Carlos Monge Salgado	65
3. Conflictos en tierras de Comunidades Campesinas y legislación Laureano del Castillo Pinto	79
4. El proceso de la Comisión revisora de la legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas. Minda Bustamante Soldevilla	115
5. Ley Nº 28150 que crea la Comisión Revisora de la legislación de Comunidades Campesinas y Nativas.	137
6. Anteproyecto de Ley de Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Pueblos indígenas. Comisión Revisora de Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas.	143
7. Ante proyecto de ley de Pueblos Originarios y Comunidades Campesinas e Indígenas del Perú. AIDESEP - CONAP - CCP - CNA	179
8. Conclusiones de consultas sobre reforma legislativa. Grupo ALLPA	207
9. Propuestas de modificación de la ley Nº 24655, ley general de Comunidades Campesinas. Grupo ALLPA	221
10. Propuesta de modificación de la Ley Nº 26507, ley de deslinde y titulación del territorio comunal.	241

11. Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos.	251
--	-----

Anexo: Proceso legislativo sobre Comunidades Campesinas y Nativas y Pueblos indígenas.

- Propuestas elaboradas para la Reforma Constitucional.	261
- Proyectos de ley presentados al Congreso de la República sobre temas de pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas.	267
- Producción Legislativa de la Comisión de Amazonía Asuntos Indígenas y Afroperuanos en el periodo Legislativo 2001 - 2004.	302
- Legislación sobre Comunidades Campesinas	303

Presentación

Alejandro Laos F. - Grupo ALLPA

A diferencia de los últimos años el 2004 ha sido muy significativo para la presencia de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas en la agenda nacional. El acuerdo del Congreso de reformar y actualizar las leyes de las comunidades campesinas y nativas con participación de los comuneros, los sucesos de Ilave y la participación decisiva de comunidades aymaras en la crisis suscitada en este gobierno local y muchos casos similares ocurridos, el desarrollo de conflictos socioambientales en diversos lugares del país por la inversión minera, la movilización social indígena en países vecinos y los intentos de movilizaciones similares en el país liderados por grupos políticos de origen étnico, así como la disolución de la CONAPAA y la creación desde el Ejecutivo del INDEPA han mostrado en distintos niveles cuan urgente es abordar en el corto plazo soluciones integrales y de fondo a su problemática y el rol nacional que deben cumplir estas históricas instituciones nacionales.

Desde el Grupo ALLPA a lo largo de los últimos años hemos venido haciendo un seguimiento al proceso de las comunidades campesinas y hemos desarrollado diversas iniciativas para analizar su situación y contribuir a una visión nacional mas cercana a su realidad, asimismo hemos buscado difundir y promover a nivel público soluciones a problemas cruciales que atraviesan, especialmente a nivel normativo, igualmente actividades

de promoción y fortalecimiento de ellas y de defensa de sus derechos, así como diversos diálogos y acciones de incidencia para buscar salidas a sus problemas mas urgentes.

Como parte de este compromiso en el presente año hemos desarrollado un seguimiento y participación activa en el debate de la Ley que crea la Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas, a través de la presentación de propuestas propias y de los comuneros, la difusión de este debate y particularmente de difusión a los decisores de su realidad. El texto que estamos presentando tiene por finalidad dar cuenta de este proceso y seguir difundiendo la importancia de profundizar el tratamiento de la situación de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas.

En este debate la intervención de distintos actores nacionales, a pesar de la presencia de representantes comunales, nos han mostrado nuevamente el conocimiento precario que tienen de las comunidades campesinas y nativas y la realidad en que se desenvuelven. En los últimos años distintas intervenciones de sectores estatales, de sectores empresariales y también de organizaciones civiles de promoción se han dado con ópticas parciales respecto a ellas, intentando producir cambios económicos, sociales, políticos a veces entendidos por sectores comunales, pero en la mayoría de casos contrarios a sus aspiraciones. Ello no es más que una reiteración del desconocimiento o desentendimiento de un aspecto clave sobre el carácter de las comunidades campesinas como unidades integrales económicas, sociales que amalgamadas culturalmente e históricamente asumen roles en todos estos terrenos en base a una visión colectiva y familiar antes que individual. ¿Es el colectivismo comunal una fortaleza o una debilidad en medio de un mundo mas globalizado y preocupado del desarrollo individual de las personas? es un tema que deberíamos profundizar y tratar antes que mirarlo negativamente, mas aun cuando lo que nos dice la historia es que ello ha permitido que las comunidades sobrevivan desde antes de la Republica y todo indica que los seguirán haciendo a pesar de nuestras incomprendiciones.

Maria Elena Castillo nos expone con mucha agudeza la realidad actual de las comunidades campesinas, su masividad nacional a nivel poblacional e institucional, su presencia económica determinante respecto a la propiedad de las tierras agrícolas y la pequeña producción agrícola y alimentaria. A su vez también sus complejidades internas surgida de la historia de su conformación y la forma como han ido debilitando su estructura interna en competencia con actores externos, principalmente el estado. Ella finaliza lanzando una cuestionante hipótesis respecto a su masividad y como ella se ha divorciado de su calidad institucional debilitando su proceso de integración a la vida nacional.

Otro tema emblemático para la vida comunal sigue siendo a pesar de los años la propiedad de las tierras y el territorio que ocupan. Siendo este un tema crucial para su existencia y con avances importantes desde el estado al reconocer su derecho sobre la tierra, sin embargo se muestra como un tema conflictivo en donde diversos actores, especialmente económicos y el mismo estado, vienen cuestionando este derecho en sus acciones, suscitando nuevas preocupaciones en las comunidades no solo por defender este derecho constitucional que tienen, sino retomar una demanda largamente postergada: el derecho total sobre sus territorios, no solo la tierra sino sobre el subsuelo y los aires. La presión ejercida por las actividades mineras y nuevas inversiones agrarias sobre las propiedades comunales nos muestran un tema muy sensible que deberíamos abordar en corto plazo para no abrir una conflictividad social que puede ser explosiva de seguirse profundizando.

Laureano del Castillo en un amplio análisis de la situación de las tierras comunales y la situación de su normatividad, mostrándonos en forma importante como el marco legislativo actual muestra serias contradicciones que atentan contra los derechos de los comuneros, nos presenta diversos puntos urgentes y alternativas que permitirían resolverlos.

La relación de las comunidades con el estado es otro tema significativo y que requiere una mirada profunda. Las comunidades históricamente han buscado mantener una buena relación

con el estado, en la perspectiva de afirmar sus derechos y conseguir apoyo para su desarrollo, esta situación alcanzo su mayor expresión en la década de los 80 con la Reforma Agraria y la Ley de comunidades campesinas. Sin embargo desde los 90 hasta la actualidad han estado marcadas por ambigua relación, muchas veces contrarias con los avances de los 90. Por otro lado la relación con gobiernos locales también ha sido bastante precaria y muchas veces de competencias, ello ha obligado a que en diversos lugares las comunidades asuman directamente estas instancias de gobierno, pero en muchos otros casos también sufren la competencia de ellos al asumir su conducción sectores anticomuneros de las ciudades.

Carlos Monge nos presenta también al respecto un análisis de esta relación, tanto a nivel de gobierno central, como de gobiernos locales y propone algunas ideas respecto a como podría mejorarse esta relación para lograr que las comunidades tengan una mayor integración en la agenda publica.

En relación a este tema también hemos incorporado al texto la Ley aprobada al cierre de la legislatura del Congreso sobre el Instituto de Desarrollo de los Pueblos Andinos y Amazónicos - INDEPA, logrado después de un largo proceso de debates en la Comisión Asuntos Indígenas, Amazónicos, recogiendo una preocupación central que veníamos planteando desde el año pasado diversos sectores respecto a la urgencia de que un organismo del Gobierno central centralice su intervención en relación a las comunidades campesinas y los pueblos indígenas. En diversos eventos con organismos estatales las mismas comunidades fueron planteando la urgencia de que esta instancia permita unificar las intervenciones estatales que se dan dispersamente y que generan complicaciones en la atención de las comunidades.

En el debate de esta Ley también ha estado presente otra importante interrogante para el entendimiento de esta población peruana. ¿Son las comunidades campesinas pueblos indígenas?. Esta pregunta surge directamente de importantes debates que se vienen dando en la Comisión encargada de la Ley, en donde muy difícilmente dirigentes comunales y nativos han

avanzado en ponerse de acuerdo. El origen es ciertamente el nombre, pero mas allá de ello también el entendimiento del proceso nacional sobre la cuestión indígena y ciertamente la preocupación internacional por los pueblos indígenas. En el país hemos tenido una particularidad que debe ser reconocida, el debate sobre pueblos indígenas tuvo una primera resolución en los 80 con el reconocimiento de la población indígena como "campesina", no solo nominativamente sino reconociendo su ciudadanía, a través de distintos mecanismos como el voto para los analfabetos. Esto ha sido asumido plenamente por nuestros comuneros y se resisten a volver a ser los "indígenas", "indios" con que peyorativamente se les trataba en las apartadas zonas andinas y en las haciendas, permitiendo una mayor presencia de las comunidades y comuneros en diversas instancias y la vida del país. Eso condiciona la asunción de este nombre y ciertamente la visión diferente que existe a pesar de ser de la misma condición de la población andina y amazónica, población esta ultima que ciertamente por su aislamiento asume más plenamente su condición de pueblo indígena. Esto sin embargo no significa que las comunidades campesinas hayan resuelto su situación de integración plena al país, como se constata en los trabajos presentados en el libro, que ciertamente los muestra decididas a asumirse como sujeto de los derechos de los pueblos indígenas, como ellos dicen con otro nombre.

Cuestión final de preocupación es que en la Constitución peruana aun no se incluya un capítulo sobre los pueblos indígenas o originarios, como se pacto en los debates sobre la reforma constitucional, en la búsqueda de resolver el reconocimiento de los derechos de esta población. Por otro lado también queda planteada la interrogante de cómo compatibilizar el reconocimiento parcial que tienen las comunidades nativas y campesinas con la de los pueblos indígenas, tomando como base los ya reconocidos y resolviendo los correspondientes a los de los pueblos indígenas que quieren asumirse como tales.

Con la finalidad de ilustrar el proceso del debate sucedido en torno a esta Ley, presentamos un cronología del proceso realizada por Minda Bustamente, quien desde el SER conjuntamente con Alejandro Laos realizaron un seguimiento a este pro-

ceso. Lamentablemente al cierre de la legislatura no se pudo culminar la elaboración del Anteproyecto de Ley solicitado, que no dudamos podrá ser conseguido en la nueva legislatura del 2005, al comprobar los avances significativos logrados en la discusión, como se muestra en la propuesta base final presentada por la Presidencia de la Comisión para retomar el debate, que se incluye también como parte del texto.

También estamos incorporando a los contenidos del texto propuestas presentadas para el debate por distintos actores, así como el mismo Grupo ALLPA. Igualmente un cuadro resumen de la legislación actual para las comunidades campesinas y el estado en que se encuentran y también la producción legislativa respecto a las comunidades campesinas en el Congreso desde el año 2002 en que se instalo.

No dudamos que su lectura aportara algunas luces sobre la situación de las comunidades y el proceso legislativo iniciado y nos sentiremos muy satisfechos si ello sirve para que en el debate se consigan aprobar las normas que faciliten el funcionamiento de estas organizaciones, la defensa de sus derechos y su mayor integración a la vida nacional.

30 de Diciembre del 2004

Comunidades Campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidad y más diversidad, en el último medio siglo

1

Marlene Castillo Fernández¹

Presentación

Para la mayoría de las élites políticas de nuestro país y de importantes sectores urbanos de la población, las comunidades campesinas son asuntos del pasado; en su mundo se han tornado invisibles. En particular, para quienes la política económica neoliberal es la ruta de un futuro Perú competitivo en el mundo. Para pocos líderes políticos, instituciones con quehacer en las zonas alto andinas e importantes sectores rurales de la población, las comunidades campesinas, no sólo son visibles sino que siguen formando parte de la agenda del desarrollo. En particular, para quienes la política neoliberal es la ruta de mayor exclusión social de un futuro no gobernable en el país.

Desde esta segunda opción, analizando la reciente información y análisis sobre la tendencia de desarrollo de las comunidades campesinas en las cinco últimas décadas, nos encontramos, al parecer, ante una paradoja: *crecimiento sostenido*, desde las cifras oficiales, y *debilitamiento institucional*, desde los análisis publicados y las conclusiones de los eventos de promoción.

¹ Profesional de CEPES, ingeniera agrónoma, Magíster en Producción y Extensión Agrícola (UNALM), y postgrado en Desarrollo Regional en los Andes (CBC-FLACSO).

Así mismo, desde una visión centrada en la inserción del país en la globalización transnacional, la descentralización constituye principalmente una reforma instrumental para mejorar la eficiencia de las políticas e inversiones a nivel regional y local, en la que la democracia representativa bajo la nueva forma de instancias consultivas con representantes de la sociedad civil, constituye una reforma participativa deseable o simplemente una concesión inevitable. Por otro lado, desde una visión centrada en la democratización social del país, la descentralización constituye principalmente un proceso para democratizar las políticas e inversiones a nivel nacional, regional y local, en la que la integración de la democracia participativa a la democracia representativa constituye una dimensión clave para promover un proceso de descentralización democrática.

Desde esta segunda opción, analizando la información sobre la participación de las comunidades campesinas en la inicial experiencia de planificación concertada y priorización de los presupuestos participativos, nos encontramos, ante la *invisibilidad institucional de las comunidades campesinas*, y la *visibilidad de la representación institucional de los sectores urbanos* en estos procesos.

La información es escasa y de mediana confiabilidad para abordar las tendencias de crecimiento de las comunidades campesinas. Cuanto más antigua la referencia, más próxima a los tiempos del régimen terrateniente más conocido como el reino del «gamonalismo», se torna más invisible y menos fiable. Pero es preciso, fijarse más allá de las cifras – sea de los Censos Nacionales Agropecuarios o de los Directorios de Comunidades Campesinas reconocidas por el respectivo ministerio encargado -, es decir, explorar las tendencias y los procesos que la explican. Para este análisis se ha revisado las conclusiones de diversos estudios importantes que permiten transitar de lo cuantitativo a lo cualitativo.

La presente ponencia bosqueja hipótesis sobre la problemática de desarrollo de las comunidades campesinas, desde una perspectiva histórica del presente, con información ilustrativa de tendencias y procesos regionales, tal como fue

solicitada por los participantes de la Reunión de Trabajo del Grupo Allpa, de tal modo que facilite debate alrededor de la agenda pública sobre la nueva legislación.

Comunidades campesinas: importancia en el escenario nacional y rural.

La importancia social y territorial de las comunidades campesinas, en términos generales, casi no habría variado entre 1994 y 2002: un total de 5,680 comunidades fueron censadas en el último Censo Nacional Agropecuario, más conocido como CENAGRO 1994; cifra que no difiere significativamente de 5,818 comunidades registradas en el Directorio de Comunidades del PETT (2002)².

Estas dos fuentes de información difieren. Desde la perspectiva censal, las comunidades campesinas son unidades agropecuarias con propiedad colectiva de las tierras *declaradas* como tales por los comuneros/as que la conforman, a diferencia del tratamiento sectorial que sólo considera a las comunidades campesinas *reconocidas*, es decir, registradas en su directorio. Por otra parte, los comuneros aparecen en el censo como personas naturales que se autodeclaran como tales con sus respectivas unidades agrarias, es decir, predios en el territorio de la comunidad.

Sin embargo, es necesario advertir, que ambas fuentes estarían sobre estimando la cantidad de comunidades campesinas; en ambos se han registrado Anexos o Predios comunales en calidad de comunidades³; sin embargo esta variación no es significativa en la determinación de las tendencias. Para explorar las

² Data de CENAGRO tomada de Guillermo Valera (1998) y Directorio tomado de la información presentada en la página web del Grupo Allpa.

³ En el caso de CENAGRO, encontramos que un 3% (196) del total de comunidades declaradas como tales declaran una superficie menor de 50 has, además Valera (1998) identifica que en el caso de tres departamentos – Piura, Lambayeque y Ancash - con comunidades cuya superficie abarca varios distritos, se han aumentado 53 comunidades que no son tales. En el caso del Directorio de Comunidades Reconocidas, Rodríguez (2000) encuentra que predios comunales de Puno han sido registradas como comunidades.

tendencias en términos de áreas comunales usaremos la información censal denominada superficie agropecuaria de comunidades campesinas», que es el área declarada como tenencia colectiva⁴ (comunal), que no es lo mismo que el área total comunal titulada o reconocida, de acuerdo a los registros oficiales⁵.

Por nuestra parte, optamos por asumir las siguientes propuestas de enfoque conceptual, en el análisis de su importancia y situación actual:

«Al referirse a los indicadores sociales y los cursos de acción, Dobyns reafirma su idea central respecto de que las comunidades, dinámicas, hacen todo lo posible por acceder al mercado a través de caminos, de la escuela, de servicios públicos, de ampliación de sus fronteras. Esta realidad comunera en movimiento se aleja mucho de lo escrito en el Perú sobre comunidades campesinas que, según Dobyns, estaba más cerca del romanticismo que de la ciencia social. Para nuestro autor las afirmaciones generalizadas sobre las comunidades campesinas eran, sobre todo, deducciones de una filosofía política» (Jaime Urrutia 1994: 193)

«Entender a las comunidades como conjuntos de colectivos con intereses diversos sobre los que inciden de manera particular un vínculo territorial y vínculos de parentesco y residencia que configuran *espacios de vida* puede ser un recurso explicativo y analítico mucho más útil que considerarlas como espacios (abiertos o cerrados) definidos fundamentalmente por un territorio» (Alejandro Diez 1999: 338)

⁴ Las tierras de posesión individual declaradas por los comuneros/as como unidades agropecuarias de personas naturales, de acuerdo al tratamiento estadístico de los datos de CENAGRO 1994 (Guillermo Valera 1998), no se incluyen en la superficie agropecuaria comunal, tratada como tal en adelante..

⁵ Para ilustrar esta diferencia tenemos el caso de Piura. De acuerdo al Censo tiene 601,155 has de superficie comunal agropecuaria censada y 167,976 has de tenencia individual comunera, lo que en su conjunto suman 769,131 has, si intentamos aproximarnos al área territorial de las comunidades. Sin embargo, estaría subestimando esta área, pues de acuerdo a los registros de comunidades campesinas de Piura, solamente en el caso de 24 comunidades de la costa, esta extensión asciende a 1.183 millones de has (CIPCA 1988), la misma que no ha variado hasta el presente.

En el escenario agrario de hace una década (Cuadro 1), podemos distinguir a grossó modo, intentando sortear el sesgo proveniente de la cantidad absoluta de la tierra sin incorporar su calidad (agrícola riego, agrícola secano, pastos naturales, bosques y matorrales y otras tierras), los siguientes sectores socio-económicos principales:

- (i) *Las comunidades campesinas.* Si bien aparecen representando el 0.3% de las unidades agrarias censadas, destaca como un sector principal, cuando conocemos que cuenta con el 41% de la superficie agraria censada como comunal a nivel nacional, el 42% de las personas naturales autodeclaradas comuneros (711,571) cuyas unidades agropecuarias abarcan otro 11% de área censada (3.887 millones de has).
- (ii) *Las comunidades nativas.* Si bien aparecen representando el 0.1% de las unidades y el 0.2% de personas naturales, abarca el 17% de la superficie agraria nacional (comunal y de comuneros).
- (iii) *La mediana y gran propiedad.* Se trata de las unidades agrarias con más de 50 hectáreas de tamaño, sean personas naturales o jurídicas, las que representa el 3% de unidades pero abarcan el 21% de la superficie agraria nacional.
- (iv) *La pequeña propiedad y minifundio.* Se trata de las unidades agrarias con menos de 50 hectáreas de tamaño, sean personas naturales o jurídicas, las que representan el 54% de las unidades y abarcan apenas el 10% de la superficie agraria nacional.

Cuadro 1 :

Distribución del número de unidades y superficie según condición jurídica de tenencia de la tierra (CENAGRO 1994)

TOTAL AGRO		Persona Natural (a)			Sociedades y Cooperativas			COMUNIDADES	
Cantidad	% Has	Cantidad	Dist% Unid	Dist% Has	Cantidad	Dist% Unid	Dist% Has	Campesinas	Nativas
Total Unidades	1745508	1688908	100%		50225	100%		5484	891
Distribución %	100%	96.8%			2.9%			0.3%	0.1%
Total Superficie	34783700	100%	139552697		1413150			14168491	5249326
Has			40.1%		4.1%			40.7%	15.1%
Sociedad y Cooperativa: Ha	1413150	4%	0		0			Nota:	
Comunidad: Ha	19417853	56%	0		0	0			
Menos 10 has Número	1474478		1433916	87%		40562	81%		
Has	3703596	11%	3603468		26%	100128		7%	
De 10 a menos 50 Número	219547	12%	212633	13%		6914	14%		
Has	4212112		4071099		29%	141013		10%	
Más de 50 has Número	45108		42359	3%		2749	5%		
Has	7450139	21%	6278130		45%	1172009		83%	

Los datos de las comunidades menores de 50 has han sido agregadas a Persona Natural, eran no significativos y se hizo para simplificar la estructura agraria.

Así mismo, las comunidades campesinas aparecen como una de las principales organizaciones en el escenario rural del país. La población comunera representa el 39% del total de la población rural nacional (2.569 de 6.589 millones de personas) de acuerdo a la estimación⁶ basada en el Censo Nacional Agropecuario, CENAGRO 1994 y el Censo Nacional de Población y Vivienda 1993. Importancia que se hace casi invisible, con un 12%, respecto al total nacional.

⁶ Estimación realizada por Guillermo Valera Moreno (1998).

La superficie agropecuaria comunal representa el 59% de la superficie agropecuaria en la costa y la sierra, regiones naturales donde se localizan las áreas de las comunidades campesinas (14.172 de 24.161 millones de hectáreas) de acuerdo la estimación⁷ basada en el CENAGRO. Importancia que se torna menos visible, con un 41% respecto al total nacional.

La superficie agropecuaria comunal está conformada básicamente por pastos naturales (77.3%), área agrícola (0.2%) y no agrícola (22.5%)⁸. Respecto al total de pastos naturales, área agrícola y no agrícola censada en la costa y sierra, representa el 66.8% (10.959 de 16.416 millones de has), 0.7% (0.026 de 3.704 millones de has) y 78.8% (3.186 de 4.041 millones de has) respectivamente. Importancia que se torna

Cuadro 2:
Población rural y Comunidades Campesinas 1994

DPTO según macroregión	TOTAL POBLACION NACIONAL RURAL		COMUNIDADES CAMPESINAS 1994						
			Población rural de CC estimada			Comunidades		Superficie agraria de comunidades	
	Cantidad	Relac%	Dist.%	Número	Dist.%	Hectáreas	Dist.%		
PERU	6,589,757	100%	2,569,147	39.0%	100%	5,680	100%	14,171,968	100%
MACRONORTE	3,119,879	47%	629,083	20.2%	24%	832	15%	2,561,988	18%
Piura	411,466	6%	172,850	42.0%	7%	154	3%	601,155	4%
Ancash	406,995	6%	167,479	41.2%	7%	350	6%	750,550	5%
MACROCENTRO	2,052,171	31%	1,115,850	54.4%	43%	2,439	43%	6,557,174	46%
Lima	207,985	3%	83,930	40.4%	3%	289	5%	1,710,982	12%
Huánuco	401,711	6%	237,833	59.2%	9%	241	4%	334,678	2%
Junín	357,590	5%	158,314	44.3%	6%	414	7%	797,686	6%
Ayacucho	255,733	4%	163,996	64.1%	6%	454	8%	1,240,143	9%
Huancavelica	284,723	4%	213,793	75.1%	8%	500	9%	901,160	6%
Apurímac	248,048	4%	201,143	81.1%	8%	438	8%	1,228,711	9%
MACROSUR	1,417,707	22%	824,214	58.1%	32%	2,409	42%	5,052,806	36%
Cusco	557,038	8%	380,486	68.3%	15%	927	16%	1,343,678	9%
Puno	656,596	10%	390,020	59.4%	15%	1,274	22%	1,835,528	13%

Fuente: III CENAGRO y proyecto TPC/ PER/4552-FAO-MINAG-INEI 1996. En: IRP 1997. Guillermo Valera Moreno (1998).

⁷ Estimación por regiones realizada por ORSTOM-INEI (1998)

⁸ La superficie no agrícola en este caso comprende los bosques, montes y otras clases de tierras, así denominadas por el censo.

menos visible respecto a los totales nacionales, disminuyendo a 64.8%, 0.5% y 24.5% respectivamente.

Las zonas de mayor concentración de comunidades campesinas destacan como centros de la mayor diversidad de especies y variedades de tuberosas y cereales de origen pre-hispánico, conocidas y mejoradas por las culturas que constituyen el origen materno de las comunidades antiguas⁹. Basta recordar la diversidad de los bancos de germoplasma: (i) del Centro Internacional de la Papa (CIP), en gran parte se constituye con la recolección de la mayor diversidad taxonómica de esta tuberosa (familia solanaceae) y de información comunera sobre sus características de cultivo, de producción y uso, en las numerosas expediciones del Ingeniero Carlos Ochoa (entonces investigador de la Universidad Nacional Agraria, La Molina) a la sierra alto andina del centro y sur del país; (ii) de Puno, de los «cereales» andinos (familia quenopodiaceae); (iii) de la Universidad Nacional de Piura con algodón país (familia malvaceae) caracterizado por la gama de colores ecológicos de su fibra, recolectado en la extensa comunidad de Catacaos y donado por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA Piura). Así mismo la conservación in situ de la diversidad de camélidos sudamericanos, destacando la vicuña y la alpaca, en las comunidades de Ayacucho, Huancavelica y en la zona sur alto andina.

Pero también como la organización más importante en nueve departamentos, de las cuales 7 presentan un perfil andino de bajo nivel de desarrollo humano y se localizan en la macro región centro y sur¹⁰ del país. Una mirada al Perú rural, desde la perspectiva censal de centros poblados - no capitales distritales - con menor concentración al centenar de viviendas contiguas, nos permite distinguir que las macro regiones centro y sur del país abarca el 76% de la población comunera, el 85% del

⁹ Como se conoce, las comunidades campesinas son instituciones cuyo origen inicial es la combinación del modelo de cabildo español (origen paterno) con las culturas de nuestros antepasados maternos (los Ayllu).

¹⁰ Estimación propia, basada en la selección de los departamentos con por lo menos 6% de población comunera del total nacional, y su localización en las macro regiones en las que se divide el país, en base a la demarcación departamental y su localización macro regional.

número de comunidades campesinas y el 76% de la superficie agropecuaria comunal. En contraste, la macro norte concentra el 47% de la población rural nacional pero sólo un 24% de la población comunera. Una exploración más cercana da cuenta de un espacio contiguo que concentra el 67% de la población comunera y el 54% de la superficie agropecuaria comunal, en la región andina de los departamentos de Puno y Cusco (30% población y 32% superficie) en la macro región sur, contigua a los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín y Huánuco (37% población y 22% superficie) en la macro región central del país.

Comunidades Campesinas: crecimiento sostenido y diversidad de origen

Las comunidades campesinas en el Perú presentan un crecimiento sostenido en las últimas cinco décadas. Si nos atenemos a las cifras censales, se habrían multiplicado por diez tanto su número como la superficie agropecuaria comunal durante el período 1961-2002; si revisamos las cifras de comunidades reconocidas, su cantidad se habría multiplicado por siete durante el período 1940-2002. Así mismo nos revelan las siguientes pistas: (i) una fase de mayor crecimiento en las décadas de los años setenta y ochenta; y (ii) una fase de menor crecimiento en la década del noventa (Cuadro 3).

Un caso ilustrativo de la tendencia de crecimiento del número de comunidades campesinas es el departamento de Piura¹¹. En el año 2002, tenía 131 comunidades (100%), las que de acuerdo a su origen a lo largo del siglo XX, tendrían la siguiente distribución: el 23.7% (31 comunidades) existían en

¹¹ La fuente de información básica ha sido el Directorio de Comunidades Campesinas de Piura (CORPIURA 1988), citado en el Dossier No. 4: «Nuestras Comunidades Campesinas» (CIPCA 1988). El crecimiento significativo en la década de los años ochenta, para el caso de Piura, durante 1986 a 1988, bajo la influencia de la nueva normatividad legislativa comunal y los Conversatorios denominados «Rimanacuy '86», que pasó de 74 comunidades a 117, es decir, se incremento en alrededor de un 60%. En otros departamentos, el efecto mayor lo tuvo el proceso de reforma agraria o de reestructuración de las empresas asociativas (Puno), como se verá más adelante.

1930; lo que aumentó al 31.3% (41 comunidades) a 1970; y durante la década de los años setenta y ochenta llegó a aumentar significativamente de 41 a 117 comunidades, es decir, representó el 89% del total actual.

Cuadro 3:
Indicadores de crecimiento de las comunidades campesinas 1960-2002

UNIDADES AGRARIAS PERU			SUBTOTAL COMUNIDADES CAMPESINAS PERU				
FUENTE CENSO NACIONAL AGROPECUARIO						FUENTE DIRECTORIO CC	
Total UA Número	Total UA Has	Nº CC	Índice	Has agrop. CC	Indice	Nº CC	Índice CC
2002 (Directorio PETT)			100%	Sin data	100%	5818	100%
1994 CENAGRO	1'745,508 100%	34'783,700 100%	5,680	98%	14'171,968 98%		
			0.33%		41%		
1991 INDEC						4842	83%
1980						3046	52%
1972 CENAGRO	1'390,877 100%	23'545,147 100%	1,344	23%	6'120,781 42%		
			0.10%		26%		
1970						2321	40%
1961 CENAGRO	869,945 100%	17'722,044 100%	583	10%	1'440,574 8%		
			0.07%				
1960						1568	27%
1950						1333	23%
1940						797	14%
1930						320	6%
1926						58	10%
Fuente de información:	Información censal (declarativa). En 1994, si se excluye las Comunidades que declaran tener tierras menores a 50 hectáreas se reduce a 5,484 (97%). Información Censal, como tal basada en declaraciones de los/las jefes de hogar. El censo 1961: se trata de Comunidades Indígenas sin diferenciar de Comunidades Nativas.					Comunidades Campesinas Reconocidas por la instancia Ministerial respectiva. La data de 1926 a 1980 tomada de González Olarte (1994)	

Elaboración: Marlene Castillo, CEPES Diciembre 2004

Su crecimiento o decrecimiento es una expresión de la «historicidad» de las comunidades campesinas, en tanto actores sociales, su naturaleza es cambiar, construir su historia como parte del proceso histórico macro, en el que se desenvuelven, interactuando con su entorno, definiendo sus estrategias frente a los cambios del poder político, como acertadamente se expresa en esta conclusión:

«... si bien los campesinos no tienen mucho conocimiento concreto sobre el entorno más amplio que encierra sus pequeños mundos, ellos son agudamente conscientes de los cambios que parecen afectar la indestructibilidad de ese mundo más amplio. Si la estructura de poder es firme y cerrada, se retraen en su postura usual de esperar. Si empieza abrirse o quebrarse, se preparan para la acción» (Eric Hobsbawm. Ocupaciones campesinas de tierras en el Perú. En Análisis, cuadernos de investigación No. 2-3, Abril-Diciembre 1977: 24); citado por García-Sayán (1982: 192-193).

En los contextos de reformismo político gubernamental se produce el mayor crecimiento de número, superficie y familias declaradas como tales y reconocidas como comunidades campesinas. Este expresa tres fenómenos que afectaron e impactaron en los cambios de la estructura política nacional y agraria en particular.

Fenómeno 1: La reforma agraria desde arriba (mayormente durante la década del setenta), profundizada por los de abajo, que significó ante todo un jaque mate a la oligarquía y al «gamonalismo andino». En este contexto, un sector de comunidades logró recuperar parte de sus tierras y otro fue declarado comunidades socias de las SAIS a las que se adjudicó sus tierras, antes en dominio de la hacienda.

La reactivación y expansión de las movilizaciones campesinas y comuneras por la recuperación de la tierra se dio en un contexto caracterizado por el debilitamiento del poder terrateniente:

«El régimen oligárquico enfrentaba una crisis a fines de los años 50 del siglo pasado. Cinco serían las modificaciones más importantes que experimentó la agricultura peruana durante ese período: el fuerte incremento de la población con insuficiente expansión de la frontera agrícola; la fuerte diferenciación interna de las comunidades campesinas, parcialidades y áreas minifundistas; la modernización de los latifundios, abarcando desigualmente a haciendas costeñas y serranas; el desarrollo de los medios de comunicación y del sistema educativo; y la crisis de la ideología colonial-terrateniente que consideraba que «el problema del indio» era moral, educativo y étnico antes que económico y social» (Laureano del Castillo 2003: 257).

En 1963, primer año del gobierno del presidente Fernando Belaúnde, se producen grandes movilizaciones campesinas y se expanden las primeras tomas de tierras en Pasco, Junín, Cusco, Ayacucho, Lima, Ancash, Cajamarca y Huánuco especialmente. Destacando las comunidades campesinas, quienes ocupaban las tierras sobre las que tenían reclamos legales.

En 1969 se inició la aplicación de la Reforma Agraria, durante el gobierno militar presidida por Juan Velasco Alvarado, cuya fase de mayor auge duró hasta 1979. En este proceso, se combinaron las acciones de expropiación y adjudicación organizada por el Estado con las acciones de toma de tierras organizadas por las organizaciones campesinas¹² y su posterior legalización, en un contexto marcado por el fin de la «oligarquía peruana», sustentada en una ya debilitada alianza entre los terratenientes y la gran burguesía agroexportadora, y una sistemática campaña política cuyos lemas ejes eran «la tierra para quien la trabaja» y «el patrón no comerá más de tu pobreza».

¹² Léase el texto publicado «Tomas de tierras en el Perú» (Diego García-Sayán 1982), poco difundido, a pesar de recuperar e interpretar uno de los procesos más significativos en la historia del siglo XX, expuesto detalladamente para los ámbitos de Piura y Cajamarca en el norte del país y Andahuaylas y Cusco en el sur andino.

Cuadro 4:
Adjudicación a las comunidades campesinas en el
proceso de Reforma Agraria 1967-1991

ADJUDICACION A COMUNIDADES CAMPESINAS						
	Entre 1967 a 1991(a)	% de total adjudicado	A 1979 (b)	% de total adjudicado	Entre 1969 a 1978 (c)	% de total adjudicado
Número (no incluye a individuales)	1,565	56%	1,390	50%	403	24%
	100%		89%		29%	
Superficie adjudicada	3,388	39%	3,120	36%	728	10%
	100%		92%		21%	
Familias beneficiadas	182,958	47%	167,645	42%	109,709	33%
	100%		92%		60%	
Fuentes: (a) Primer Compendio Estadístico 1950-1991 (Ministerio de Agricultura-Oficina de Estadística Agraria 1992) (b) Fernando Eguren.1990. «La Reforma Agraria y el nuevo orden en el campo». En: La Reforma Agraria Peruana, 20 años después»(Pág. Web MINAG) (c) Héctor Martínez. 1980. «Las empresas asociativas agrícolas peruanas» En: Realidad del campo peruano después de la Reforma Agraria. 10 ensayos críticos. CIC; pp. 105-153						

Elaboración: Marlene Castillo. CEPES. Diciembre 2004

La reforma agraria no consideró a las comunidades campesinas como adjudicatario privilegiado, así la tierra adjudicada a 1978 representaba apenas el 10% del total adjudicado, la mayor parte fue postergada, en tanto sus tierras comunales, que antes fueron apropiadas por los terratenientes y legalizadas por los poderes del Estado, con la Reforma Agraria fueron adjudicadas a la Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS), empresa asociativa en la que fueron integrados formalmente como comunidades socias. La opción del gobierno militar fue el modelo empresarial asociativo, tal como lo afirma Del Castillo:

«... su participación del total de tierras adjudicadas era menor, pese a su importancia, su historia y la ventaja de constituir una organización cohesionada. Aunque no fue dicho en ningún discurso oficial, los militares parecen haber entendido a las comunidades como una suerte de lastre, como una organización tradicional sin condiciones para constituir una base de la modernización del campo. Ello es lo que puede explicar que en 1970 se les impusiera a través del llamado Estatuto Especial de Comunidades Campesinas la modificación de su organización interna por otra, tomada prestada del modelo cooperativista, con un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia» (Ibid: 262).

Sin embargo, al final de su aplicación alrededor de mitad del total de comunidades lograron acceder al 36% de la superficie total adjudicada (Cuadro 4), por los procesos sociales rurales que se desencadenaron, con el regreso de los gobiernos cívicos, desde fines del setenta y durante la década de los años ochenta especialmente.

Fenómeno 2: La reforma de la reforma agraria «desde abajo» (mayormente durante la década del ochenta), reconocida por los «de arriba», que significó ante todo el aseguramiento de la propiedad campesina ante los riesgos asociados a las políticas sectoriales y legislativas de lo que se denominó la «contra reforma». El relativo crecimiento de número de comunidades y superficie comunal corresponde al fenómeno de disminución del número y el área de las SAIS en especial.

Las primeras acciones de reforma agraria desde abajo, se dieron en el contexto de la aplicación de la ley, precisamente ahí donde había resistencia, por eso en la década de los años setenta, la toma de tierras, continúo siendo la principal forma de lucha campesina, en el contexto de las afectaciones-expropiaciones de los fundos, y fue dirigida contra hacendados y terratenientes. Sin embargo, ello fue un antecedente, a la «reforma de la reforma desde abajo» mediante tomas en el contexto de lo que se ha denominado el fracaso del modelo empresarial asociativo.

Esta vez, las tomas de tierras se realizaron a las empresas asociativas. Empezó en el Alto Piura por acción de los comités de campesinos y su respectiva Federación. En las comunidades campesinas, las primeras experiencias se dieron en Cusco (Cooperativa de Antapampa) a fines de los años setenta¹³ y Puno a mediados de los años ochenta.

Recuadro «A»: Procesos y comunidades campesinas en Cusco. 1960-1980

Año	Acontecimiento	Participantes	Rol de Comunidad	Impacto
Década de 1960	Reclamos judiciales de comunidades por la recuperación de sus tierras contra los hacendados.	Federación Provincial de Campesinos de Anta, incorpora a Comunidades.	Liderazgo.	Favoreció debilitamiento del régimen de hacienda.
1971	Constitución de la Cooperativa Agraria de Producción Túpac Amaru II -CAP (38,000 has).	Estado: aplicación de la Reforma Agraria: expropiación y fusión de 100 predios.	26 de las 36 comunidades eran socias de la CAP (4190 comuneros) y 1166 feudatarios.	Desmovilización campesina incluido de la Federación.
1976	Toma comunal del fundo Huaypochico (240 has).	Comunidad histórica de Eqqueco-Chacán (1562), con 40 años de lucha y juicios para recuperar la tierra entregada a la CAP.	Organizador y ejecutor de la comunidad líder de la pampa de Anta.	Mayor demanda de las comunidades – con título – por la tierra y si no entrega a la CAP.
1977	Tomas de tierras comunales a varios fundos de la CAP.	Comunidades Campesinas con reclamos históricos de tierra despojada.	Organizadores y ejecutores.	Redimensionamiento oficial de la CAP a menos de 10 mil has con aptitud ganadera.
1978	Tomas de tierras por nuevos sectores campesinos.	Grupos de campesinos o comunidades no beneficiadas con redimensión.	Promotor.	Generalización de tomas en la prov. de Anta y expansión al distrito vecino de Chincheros.
1979	Toma de instalaciones y tierra restante de CAP. Constitución nuevamente de la Fed. Provincial de Anta.	Las comunidades campesinas de la Pampa de Anta. Dos tendencias en curso: tierra comunal-colectiva y parcelación de los terrenos. Pocos, la empresa comunal.	Líder, organizador y ejecutor.	Fracaso de la experiencia de «Empresa Asociativa Piloto». Fortalecimiento de comunidades antiguas, algunos grupos forman comunidad o fusión de algunas comunidades.

Fuente: *Diego García Sayán (1982)*.

¹³ *Ibid.*

Ocho años después, alrededor de 1 millón de hectáreas fueron recuperadas de las SAIS en Puno por tomas de tierras masivas en las que destacaron las comunidades campesinas. Las primeras tomas se realizaron por iniciativa de un grupo de comunidades. Posteriormente, el gobierno emitió el decreto para la re-estructuración de las empresas asociativas de Puno. Ello generó expectativas, muchas parcialidades formaron nuevas comunidades campesinas para acceder a la tierra. Ante la resistencia sistemática que lograba postergar la aplicación, las antiguas y «nuevas» comunidades, tomaron organizadamente los predios de las SAIS, los que finalmente fueron mayoritariamente parcelados y minoritariamente integrados, como tierra colectiva, del territorio de la comunidad.

Recuadro «B»: Procesos y comunidades campesinas en Puno. 1970-1990

Año	Acontecimiento	Participantes	Rol Comunidad	Impacto
Década de 1970	La reforma agraria creó, en reemplazo de las haciendas, las empresas asociativas. No alteró la relación entre comunidades y latifundio: las CC poseían el 12% del área agraria y concentraban el 72% de población rural; las EA el 44% de área y con el 18% de población.	Estado, los beneficiarios de la reforma agraria y los excluidos de ella.	Desmovilizada al inicio y luego líder de organización de toma de tierras.	Conflictos de las comunidades con las empresas asociativas (SAIS, EPS), por tanto potencialmente con el Estado. Incremento de comunidades reconocidas: de 205 en 1974 se agregaron 283 durante 1975 a 1979.
Década de 1980	Contexto de riesgo de contra-reforma así como de desastres (sequías) 1986: Rimanacuy Reestructuración de EA en crisis y transformación en CC. Un total de 1.8 millones de has transferidas a 700 comunidades. A las 488 CC reconocidas en 1979, se agregaron 541, durante 1985 a 1989.	Comunidades y parcialidades campesinas, grupos de campesinos, la Federación Departamental Campesina de Puno y los partidos políticos. Gerencias de EA, socios de las EA. Gobierno central y gobierno regional.	Tomas e invasiones de tierras impulsadas por las CC y parcialidades campesinas. Grupos de la CC, con mejores recursos, lucharon por independizarse. «... la comunidad fue la mejor forma de poseer un pedazo de tierra sin temor a perderla» (p.111)	Incremento de número de comunidades y de su área. A las CC existentes pre-reforma, se agregaron comunidades formadas por grupos campesinos, cooperativas agrarias y grupos de agricultores sin tierra, a fin de acceder a las tierras.

Nota: EA, empresas asociativas; CC, comunidades campesinas

Fuente: Víctor Caballero (1992). En: Debate Agrario No. 14. CEPES

Si en 1985, existían un total de 542 comunidades en Puno, en el contexto de re-estructuración (1986 a 1993), se agregan un total de 662 comunidades nuevas (como táctica para obtener tierras), ascendiendo la cantidad a 1204 comunidades¹⁴. El caso de Puno presentado en el Recuadro «B» es ilustrativo de este proceso.

Este fenómeno es el que permite explicar que, en contraste al crecimiento de los indicadores de las comunidades campesinas y las personas naturales beneficiarias de la adjudicación, entre 1979 a 1991, disminuyen los indicadores de las SAIS (Cuadro 5).

Cuadro 5:
Indicadores de adjudicación a las SAIS en el proceso de Reforma Agraria 1967-1991

Adjudicación a SAIS						
	Entre 1967 a 1991 (a)	% total adjudicado	A 1979 (a)	% total adjudicado	Entre 1969 a 1978 (b)	% total adjudicado
Número	44	2%	54	2%	60	4%
Miles de hectáreas	1828	21%	2004	23%	2773	37%
Familias	36461	9%	47327	12%	60990	18%

Fuente: *Ibid Cuadro 4.*

Un tercer fenómeno es el crecimiento de las comunidades campesinas en el último lustro de la década de los ochenta, en particular por la conversión de un sector de grupos campesinos en el contexto de los Rimacuy y la legislación favorable al deslinde y titulación comunal.

¹⁴ Ricardo Vega (1990.) citado por el Informe de Edgard Rodríguez (2000). Esta fase es presentada en el gran proceso histórico de lucha campesina en Puno por José Luis Renique (2004).

«Los Rimanakuy 86» son los encuentros de presidentes de comunidades convocados por el gobierno bajo la presidencia de Alan García, en el año de 1986. Se realizaron cuatro Rimanacuy congregando a un total de 2949 presidentes de comunidades campesinas¹⁵ los que se reunieron por macro regiones: 467 del macro norte en la ciudad de Piura (11.05.1986); 1132 del macro centro en la ciudad de Huancayo (25.05.86); 746 de los departamentos de Cusco y Apurímac en la ciudad del Cusco (junio 1986); y 604 de los otros departamentos de la macro región sur en la ciudad de Puno (21.09.86).

En el Rimanacuy, cada presidente comunal entregaba el respectivo memorial a la oficina de la Presidencia instalada, la misma que resumía las demandas priorizadas. Estos conversatorios se desarrollaban mediante Grupos de Trabajo sobre los Temas seleccionados, cuyas conclusiones y recomendaciones se exponían en la plenaria ante el Presidente de la República o su representante, quien al final, clausuraba el Rimanacuy. Aquí como muestra del ambiente político que generaba, la parte final del discurso de clausura que dirigió el Presidente de la Republica en la ciudad de Piura ¹⁶.

«.... Yo les digo aquí, en este evento histórico nunca ocurrido en el Perú, nunca ocurrido en la República, ni en el coloniaje. En esta reunión, por primera vez, de presidentes de comunidades, vamos a echar las bases de un trabajo. Todo esto es un proceso de lo que va a ser el despegue de nuestra agricultura, de nuestra comunidad, de las fuerzas sociales históricas profundas que ustedes tienen en sus manos. Yo comencé rindiendo homenaje a Rosendo Maqui (...), que nunca existió, pero que está en todos ustedes, del que todos ustedes participan y que es en nosotros inspiración, la esencia y la fuerza para hacer la revolución. ¡Vivan las Comunidades Campesinas del Perú!, ¡Viva el poder popular!; ¡Viva el Perú! « (Alan García 1987: 18)

¹⁵ Tomado de las Conclusiones de cada Rimanakuy, no incluye el realizado en la ciudad de Pucallpa que reunió a los presidentes de las Comunidades Nativas. En Centro de Estudios Rurales Andinos «Bartolomé de Las Casas» (1987)

¹⁶ Reproducido de la p.18 del texto del discurso. En: Centro de Estudios Rurales Andinos (1987)

Estos eventos además, estaban dirigidos a la formación de Federaciones de Comunidades por iniciativa del Presidente de la República y las entidades públicas regionales, incentivados con un beneficio adicional de fondos a quienes se inscribieran, así fue recogido en el siguiente testimonio:

«Habíamos presidentes que no estábamos de acuerdo por las razones de que nosotros no teníamos el aval de la Asamblea de la Directiva, cuando menos de delegados en nuestra Comunidad para formar la Federación de Comunidades (...). Después que se formó la Federación, nosotros hemos pasado a recibir los comprobantes de cheques y también a firmar el Acta de la Formación de la Federación de Comunidades (...). Entonces mi pregunta fue en qué lugar iba a trabajar la Federación de Comunidades, a dónde iba hacer su asentamiento legal. Planteaban que era en CORPIURA. Yo les planteaba que fuera mejor en la FRADEPT por razones de que es un órgano del campesino (...). Ellos dijeron que no» (Eulogio Castillo, Presidente de la Comunidad Campesina Ignacio Tavara. En: CIPCA: 1988)

El impacto del Rimanacuy unido a la expedición de la ley general de Comunidades Campesinas y del decreto para la Titulación y Deslinde del territorio comunal, generó la formación de nuevas comunidades campesinas a partir de la conversión de los Grupos Campesinos, mayormente adjudicatarios de la Reforma Agraria¹⁷. Esto es lo que en parte explicaría el crecimiento de los indicadores de las comunidades campesinas a la par de la disminución de los indicadores de los grupos campesinos¹⁸ (Cuadro 6)

¹⁷ En el texto de Marcial Huanta (2004) se afirma, incluyendo casos del Cusco, que «... las comunidades nacieron masivamente a partir de la aplicación de la Ley 24657 (desde 1987), con el objetivo de recibir dinero del «Rimanacuy» y para conseguir tierras gratuitamente de las empresas asociativas y de las cooperativas agrarias; por eso llevan nombre de Santos y apellido de extranjeros (San Marcos, San Nicolás, San Cristóbal, Sondorf, etc» (p.138)

¹⁸ En el departamento de Piura, esta conversión fue masiva, un total de 43 grupos campesinos pasaron a representar el 32.8% del total de comunidades campesinas actuales (131), en su mayor parte localizadas en la sierra (CIPCA 1988)

Cuadro 6:
Indicadores de adjudicación a los Grupos Campesinos
en el proceso de RA 1967-1991

	Adjudicación a SAIS					
	Entre 1967 a 1991 (a)	% total adjudicado	A 1979 (a)	% total adjudicado	Entre 1969 a 1978 (b)	% total adjudicado
Número	658	23%	756	27%	743	44%
Miles de hectáreas	1036	12%	1224	14%	1586	21%
Familias	31094	8%	37625	9%	43922	13%

Fuente: *Ibid Cuadro 5*

Por otra parte, es importante destacar así mismo que las Conclusiones grupales de los Rimanacuy presentan información valiosa temática de las problemáticas y alternativas priorizadas por los representantes de más del 60% de comunidades campesinas del Perú, en la fase final de los gobiernos reformistas, de una constitución protectora del régimen de comunidades campesinas y de la persistencia de organizaciones nacionales campesinas con representación numerosa de comunidades campesinas en diversas regiones y a nivel nacional.

Sin embargo, a pesar de la importancia del proceso de reforma agraria «desde arriba» y «desde abajo» así como el impacto de los Rimanacuy, en la tendencia de crecimiento sostenido de las comunidades campesinas, hay otros procesos que influyen en esta tendencia a largo plazo, y en el aún lento pero aumento de las comunidades en la década del noventa hasta hoy. Entre los más importantes, la creciente de integración de la producción campesina a los mercados y el de la municipalización del país, son procesos que han impulsado en muchos casos la conversión de los Anexos comunales en comunidades campesinas autónomas reconocidas, para aprovechar las ventajas principalmente económicas.

Comunidades Campesinas: debilitamiento institucional y descampesinización

Las comunidades campesinas, tal como las conocemos ahora, no fueron tales, son una expresión histórica de la evolución- continuidad, cambios y desafíos de desarrollo - de la institución original y frecuentemente denominada como «Común de indios» en la época pre-republicana, posteriormente «Comunidad Indígena» hasta la década de los años sesenta, y recientemente «Comunidad Campesina» a partir del fin de la oligarquía peruana, en el gobierno militar reformista presidido por Juan Velasco Alvarado.

En este capítulo asumimos la hipótesis de que la Comunidad, es una institución, que teniendo características básicas que la definen, éstas evolucionan mediante procesos diferenciados que están vinculados a las historias regionales y no sólo a la historia nacional.

A partir del análisis de diversos estudios referidos en el Recuadro «C», se distingue esquemáticamente cuatro períodos de evolución institucional de las Comunidades durante el siglo XX:

- (i) *De las comunidades indígenas*, con el resurgimiento de la utopía política de autonomía étnica-territorial en tiempos de ofensiva terrateniente y emergente gobierno con sesgo indigenista. Utopía que acompañó las intensas movilizaciones y luchas cruentas en el sur andino, con reminiscencias *hasta la década de los cuarenta*. Lo distintivo de este período es el carácter étnico, no sólo del perfil frecuente de su población sino también de sus reivindicaciones económicas, políticas y culturales; persiste el sentido de pertenencia y estima personal básico como «indígena comunero». Localizadas e interactuando en espacios locales de economía semi-mercantil integrados a economías regionales y mundiales emergentes.

- (ii) *De las comunidades indígenas en transición a su campesinización*, con la generalización a nivel nacional de la lucha legal y directa mediante las tomas de tierras, en tiempos de oligarquía y enclaves transnacionales. Tomas dirigidas contra el régimen terrateniente y su expresión política «el gamonalismo», desde los años cuarenta hasta los sesenta. Lo distintivo de este período, es que estas luchas están orientadas a lograr una mayor y mejor integración de las comunidades y comuneros a la economía política regional y nacional; emerge fuertemente la reivindicación de «pertenencia a la cultura nacional» en deterioro de la «pertenencia a la cultura indígena» en las nuevas generaciones, cada vez más con poblaciones mestizas. La migración rural de las comunidades a las ciudades, una mayor participación de las familias comuneras a los mercados, en calidad de pequeños productores independientes, y a la educación escolarizada (emergencia de escuelas rurales) entre otros lo evidencian.
- (iii) *Del fortalecimiento de las comunidades campesinas y la communalización*, como tales, en tiempos de reformismo estatal político y agrario en particular. Recuperación y uso mixto de las tierras – privado fundamentalmente de las tierras agrícolas y communal de las tierras no agrícolas – «profundizando y reformando la reforma», y su integración institucional y ciudadana – constitucionalmente reconocida - a la vida política regional y nacional, durante los años setenta hasta los años noventa. Lo distintivo de este período es que la economía campesina mercantil – de las familias comuneras y no comuneras, y sus respectivas parcelas privadas de producción comercial - motorizan la dinámica de la economía política comunera – de las funciones de regulación de uso de los recursos y servicios públicos así como de las relaciones de poder entre la organización communal y las organizaciones funcionales emergentes, en el territorio de la institución comunidad. Es en este período que Alejandro Diez

encuentra que en la sierra norte está en curso un *proceso de comunalización*, refiriéndose a la emergencia de diversos grupos campesinos, asociaciones, comunidades y rondas campesinas incluidas que:

«(...) serían entonces producto de la misma fuente: la movilización en torno a intereses comunes sentidos colectivamente. Sus diferencias provendrían de estadios diversos en su institucionalización, condición en la cual, la comunidad tiene una reconocida ventaja establecida históricamente» (1999: 338)

- (iv) *Del debilitamiento institucional de las comunidades campesinas y emergente descampesinización comunera.* En este período, es difícil una generalización incluso esquemática, por la importancia de procesos específicos regionales y no sólo de las determinaciones macro nacionales, desde los años ochenta hasta la actualidad. Si bien la tendencia de desarrollo puede ser semejante, los procesos que lo han dinamizado y dinamizan actualmente, son diversos. Durante las últimas décadas de fin de siglo, las zonas comuneras campesinas del país han atravesado proceso diferenciados, para empezar, algunas macroregiones como el centro y sur andino, fueron escenarios de la violencia política armada durante un período que varía entre los 6 a 13 años; mientras que la macroregión norte no atravesó en esa magnitud ni intensidad dicho proceso. Como veremos más adelante estos procesos y los activados por la inserción a la globalización neoliberal, aceleraron especialmente lo que a modo de hipótesis denominados como tendencia al debilitamiento institucional y emergente descampesinización de las comunidades o «la crisis comunal actual».

En el marco de este esquema general, es necesario distinguir procesos diferenciados entre aquellas zonas comuneras que fueron o no escenarios de la guerra interna.

Así tenemos, procesos de desarrollo de las comunidades campesinas en las zonas andinas centrales que se convirtieron en escenarios de guerra interna con el proceso de violencia política armada, especialmente de los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, en ese orden de importancia. Precisamente este espacio sur-centro andino, de menor desarrollo humano a nivel nacional¹⁹, fue el principal escenario de la violencia política durante 13 años. Ayacucho, Apurímac y Huancavelica en primer orden.

Esta correspondencia entre zonas comunitarias y zonas de mayor violencia, es tratada justamente en la sexta conclusión general de la Comisión de la Verdad y Reconciliación:

«La CVR ha podido apreciar que, conjuntamente con las brechas socio-económicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75 por ciento de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno» (CVR 2003: 10)

Entre los principales impactos de importancia que el proceso de violencia política armada generó y que constituyen el punto de partida heredado, tenemos:

Un primer impacto, la fragmentación socio-territorial de las comunidades campesinas y ruptura sistemática del proceso de gobierno y del quehacer comunal y comunero, restringido a la sobrevivencia. El proceso de violencia política que afectó principalmente a los territorios de la denominada «mancha india», los departamentos más comunitarios del centro y sur andino. Muchas comunidades «madre» terminaron de dividirse en comunidades «hijas» como estrategia para la sobrevivencia en tiempos en que «reunirse» era un indicador de «rebelión» para el grupo terrorista de Sendero Luminoso y de «terrorismo» para las fuerzas del orden, en las zonas de emergencia.

¹⁹ De acuerdo a los Índices de Desarrollo Humano departamental estimados por Fernando Eguren, Jannet Cano y Alberto del Aguilera (1997) se localizan en los siete últimos grados, exceptuando a Junín.

Recuadro «C»: Contextos de desarrollo y estrategias comunales, S. XIX hasta 1990

Década Perú	Contexto de desarrollo	Función estratégica de la comunidad	Estrategias
Incios Siglo XIX (a) De 3 a 5 millones de habitantes. 1940: 74% reside en zona rural, 65% sierra, 28% costa. Indigena: 46% 1942: Agro 36% PBI y escasez de mano de obra	Con la ley 1893, en 1895 se inició la formalización de la explotación ilícita de los servicios comunitarios y agudización de abusos locales (bananeras y comerciantes rurales); por otra, emergencia de comunité indigenas, partidos políticos y de gobierno proyectar de comunidades con la Constitución 1920. A partir de 1925: inicio de reconocimiento oficial de comunidades indigenas.	Indigenas articulados en comunidades, con autoridades para parlamentar con los poderes locales. «El poder, en las comunidades, se redujo a la representación en que las mismas se reprodujeron (p.56). Ademas con representantes de más amplia legitimidad ante el gobierno nacional «personeros». Tardaron «cabecillas por los gamonales» e, «reducidos frustos de la defensa del «estatista» y de la representación económica del campesino indio» (p.60) Lucha por la tierra, por el reconocimiento de comunidad, por su integración social (diferencia de étnicas indigenas) e identidad étnica (comunal (semigremio cretcho)).	La lucha legal; la defensa ante el Estado como protector para que se cumplan sus medidas a favor de la raza. Ritual mesiánico asociado al «Tahumisuyro». La agitación y rebeldía latente y abierta en la década del veinte. El salto de la resistencia campesina: caceres de indios muertos, incendios, robos y arrasamientos.
De 1940 a años 60 (b) 1961: 9.1 millones de hab.; 53% rural; 52% sierra 1968: siglo 14% de PBI/Agro: 29% a 54% va al mercado urbano (c.) y hay escasez de mano de obra	Gran transformación: expansión capitalista, Movilizaciones campesinas; proceso de integración mercantil de comuneros (luzura de trigo, producto, tierra y excedente) y de diferenciación campesina. Desintegración de egomonalismo y de cohesión communal. Expansión de las escuelas, progresiva ruptura de endogamia, migración juvenil. Agenda pro y anti oligarquica 1963-1966: Reforma agraria.	Vigencia de comunidad recreada como organización política-social e ideología: reguladora de la vida colectiva; redujo democrática indigena freno a la oposición política, cultural y étnica; y organismo eficaz para la administración de tierras, recursos y servicios públicos que no suelen atender la familia ni atender al estado; Y desarrollo de vínculos de parentesco, solidaridad parcial, reciprocidad, dependencia mutua nación e identidad, como medio para asegurar la supervivencia o paquimia escamulación de capital. Se desvela control vertical ergotílico.	Continua lucha por la tierra; la gestión para el reconocimiento y prestación por la Reforma Agraria. Fragmentación con la conversión de Areños o Bienes en Comunidades para elminar restricción al libre uso privado de recursos y obligaciones. Privatización de la mejor tierra. Nuevas ideas étnicas, agendas y formas de organización campesina.
Década 70 y 80(d) 1972-81: 13.5 a 17.3 millones de habitantes; 40 % a 30% rural; 45% a 41% sierra; El 17% de Comunidades PBI Agro: 65% (1976); 49% (1979) y 60% (1985) mercadeo urbano. Aporte comunero: 4% del PBI	Reforma Agraria por el gobierno militar: fin de la oligarquía (grain burguesia agraria y gamonialismo) y de mayor parte de medianas burguesías; resocialización de mercado de tierras, modelo asociativo bajo control estatal e intervención económica estatal. Reforma de órgano de gobierno y administración de las comunidades campesinas. 1979-86: Legislación productora de Comunidades 1980; consta reforma agraria y crecimiento de importación agroalimentaria transnacional. 1983 a 1994: violencia política desgobiernando comunidades.	Comunidad como organizadora para la recuperación de la tierra como beneficiaria de Reforma Agraria y como afectadas por la entrega a las Cooperativas o las SAS. Comunidad en litigio de linderos con otras comunidades. Comunidad como organización líder de la reestructuración de empresas socioservirales en la sierra sur andina. Comunidades visibles en la década de los ochenta. Comunidades no viabilas, reducidas y fragmentadas por la violencia política, en las regiones del centro y sur del país. Surgimiento de organizaciones nuevas en su interior: rondas campesinas o comités de autodefensa – complementarias o en conflicto – ante amenazas (abigeo o violencia política armada).	Integración a organizaciones campesinas nacionales como la CCP. Combinación de tierra de tiempos con otros sectores campesinos y lucha legal – con participación de partidos políticos – para profundizar la reforma agraria, vender, restituirse, heredateñar y reestructurar las empresas asociativas. Aprovechamiento de espacios oficiales de participación comunal para incidir en la legislación y alianza a sus demandas así como de cartillas de las ONG.

Notas: CCP= Confederación Campesina del Perú; ONG: Organizaciones No Gubernamentales

Fuentes: (a) José M. Cabalero (1981); sobre Perú y Luis Miguel Gávea (1982) sobre cocalero, función y estrategia; (b) José M. Cabalero (1987); (c.) José M. Cabalero (1985); (d) Efraín González de Quiroga (1986) sobre Perú y contexto; y CIPCA (1989) función y estrategia.

Generando en la etapa post violencia, una mayor fragmentación y un debilitamiento del poder comunal, encontrándose frecuentemente una indefinición o conflicto de poder entre los presidentes de Rondas o Frentes de Autodefensa, los tenientes gobernadores y los presidentes de la comunidad, así como un clima de desconfianza. Hay una mayor fragmentación de grupos de interés debilitando una gestión conjunta (Cuadro 7).

Simultáneamente, el despoblamiento de las comunidades campesinas con la migración hacia (i) las comunidades de la zona baja en calidad de refugiados; (ii) hacia la capital provincial y departamental formando nuevos asentamientos humanos o aumentando la población de los antiguos, todos ubicados en las zonas urbano marginal; y (iii) hacia una ciudad intermedia principalmente de la costa.

Este fenómeno de despoblamiento, pasado el período de violencia, se convirtió parcialmente en el retorno de un sector de mujeres y varones comuneros a sus tierras, lo que dio lugar a dos nuevas categorías de comuneros, con los respectivos conflictos por uso de los recursos, «Comunidades o comuneros/as resistentes» y «Comunidades o comuneros/as retornantes». De un total de 600 mil personas que abandonaron su pueblo y emigraron, el 69% era originario de Ayacucho (45%), Apurímac (11%) y Huancavelica (13%), sin embargo en el primer caso un 60% emigró dentro del departamento en contraste a los otros dos casos donde el 74% y 63% respectivamente emigraron fuera del departamento²⁰.

Asociado al fenómeno anterior, la creciente integración rural-urbana de la dinámica institucional y familiar de las comunidades campesinas que se expresa en tener «un pie en la comunidad» y «otro pie en la ciudad», diversificando de este modo residencia de la familia extensa, ingresos y mercados (productos, servicios, mano de obra), pertenencia a organizaciones y ejercicios de cargos, así como cultura y expectativas de vida urbana. Fenómeno que como veremos más adelante responde

²⁰ Fuente: Data del PAR citada en el Ensayo «Reconstrucción institucional y desarrollo local después de la guerra interna en el Perú» (Raúl Lizarraga Bobbio 1999)

Cuadro 7:
Cambios institucionales en los ámbitos afectados masivamente por la violencia

Organización local	Origen	Funciones	Posición local actual
Rondas o Comités de Autodefensa	Nueva	Defensa frente a grupos terroristas y abigeos.	Coordina con la Comunidad (Rondas en el macro norte) o está en conflicto de poder con la directiva comunal (Comités en el macro centro).
Organizaciones sociales de mujeres	Nueva	Distribución apoyo alimentario y acceso a módulos de apoyo tipo proyectos de capacitación o productivos de las ONG.	Relación directa con la municipalidad y cuenta con apoyo del teniente gobernador y del presidente de la comunidad campesina.
Organizaciones de usuarios de proyectos	Nueva	Núcleo ejecutor de Foncodes o Comités de Pronamachcs, Organizaciones de usuarios de Proyectos productivos, económicos o sociales de las ONG.	Relación directa con la entidad pública o la ONG respectiva.
Comunidades campesinas	Antigua	Debilitadas en su gestión/ regulación del uso de los recursos tierra/agua y de proyectos locales.	Autoridad comunal visible en el Anexo, visible/invisible en el Distrito, invisible en la Región y la Nación.
Frentes de Defensa ante amenaza socio ambiental	Reciente	Organización de instituciones de usuarios afectados o potencialmente afectados por proyectos de inversión minera metálica frecuentemente.	En conflicto por uso de la tierra, entre los intereses agrarios de las comunidades y los intereses mineros de las transnacionales. Apoya al agro, la Coordinadora Nacional de Comunidades Campesinas del Perú Afectadas por la Minería.
Gremios Campesinos	Antiguos	Influencia política en las decisiones y acciones del gobierno nacional.	Confederación Campesina del Perú con mayor influencia en el sur andino. Sociedad Nacional de Criadores de Vicuñas, con mayor influencia en el centro andino.

Fuente: elaboración propia.

Recuadro «D»:
Proceso e impacto de la violencia política armada en zonas de comunidades en Ayacucho y Apurímac.

ETAPAS DEL PROCESO DE VIOLENCIA POLITICA ARMADA	AYACUCHO - ZONAS DE COMUNIDADES		APURÍMAC-ZONAS DE COMUNIDADES	
	1980 a 1982	SL con apoyo de jóvenes rurales desaloja a las fuerzas policiales de las áreas rurales de las provincias del norte.	1980 a 1982	Proselitismo restringido.
<i>Fuente de Ayacucho: Carlos Iván Degregori (1996)</i>	1983-1988	Las FFAA asumen el control político-militar e inician una represión indiscriminada. SL ha iniciado la construcción de «zonas liberadas» reemplaza a las autoridades comunales por jóvenes senderistas; obliga a la producción colectiva y sólo para el autoconsumo y para el partido; prohíbe las ferias, ajusticia a todo poder y a todo desobediente. «al quedar entre dos fuegos, todos los comuneros que podían huían».	1983-84	Chincheros y Andahuaylas: los campesinos en medio del conflicto armado. SL se repliega por su precaria llegada a los campesinos comuneros con experiencia organizativa y política (40 mil movilizados 1974) así como una integración dinámica al mercado así como por la dura represión militar y policial. SL en 1985 se repliega y traslada.
<i>Fuente de Apurímac: Eduardo Contreras (1991)</i>	1989-1993	Las FFAA, pasan a una represión selectiva, se acercan y apoyan a las rondas campesinas, las entrenan militarmente, mientras que el grupo terrorista intensifica su presión a los campesinos para incorporar más jóvenes, más víveres y más apoyo militar; y ejerce violencia contra las rondas. En el contexto de la crisis económica nacional y la prolongada sequía 1989-1990, las rondas se multiplicaron y expulsaron a SL de muchas zonas en 1991-1992. SL traslada su eje de acción a Lima.	1985-1990	SL se traslada a Aymaraes, Antabamba y Grau, zona más aislada, menos integrada al mercado, sin la experiencia organizada de las tomas de tierras, tiene más acogida y la convierte en su zona de reclutamiento de «cuadros políticos». Período profundamente doloroso.

AYACUCHO - ZONAS DE COMUNIDADES		APURÍMAC-ZONAS DE COMUNIDADES	
<p>IMPACTO DE LA VIOLENCIA</p> <p><i>Fuente de Ayacucho: M. Castillo (2000)</i></p> <p><i>Fuente de Apurímac: Eduardo Contreras (1991) M.Castillo (2000)</i></p>	<p>Situación en 1998</p>	<p>La institución comunidad se desestructuró y minimizo. La organización y gobierno territorial de las comunidades fue eliminada: se restringió a los resistentes y su entorno, a la representación institucional en comunidades refugiadas en las zonas bajas; desapareció con el despoblamiento de las mismas y dispersión en ciudades. El entorno de los resistentes fue la cultura de la violencia, el temor, el desarraigo comunal, la profunda desconfianza y del destacado rol de la mujer. El de los desplazados retornantes influenciados por la cultura urbana y comercial. La organización comunal fue sustituida por las rondas campesinas y/o comités de autodefensa nombrados por olas FFAA. Posterior a la violencia, las autoridades comunales y dirigentes de organizaciones de madres se subordinan a la autoridad del presidente de ese Comité, se produce un reordenamiento también de asentamiento poblacional y de diversificación económica con mayor migración estacional a la selva.</p>	<p>Situación en 1990</p> <p>Comunidades campesinas seriamente afectadas: despoblamiento por el acelerado proceso migratorio principalmente de jóvenes a la ciudad de Abancay (los inmigrantes representan casi un tercio de la población de los asentamientos humanos) quienes visitan sus comunidades al inicio del calendario agrícola. La motivación es el estudio y el trabajo en un contexto de drástico repliegue de servicios públicos y restricción de espacios y derechos democráticos. La familia extensa continúa residente en la comunidad. La familia nuclear migrante en un 79% no tiene expectativa de retornar.</p>

Nota: SL, sendero luminoso partido político terrorista; FFAA, fuerzas armadas.

Elaboración: Marlene Castillo. CEPES. Diciembre 2004

también a un proceso de mayor integración al mercado interno urbano creciente especialmente en la última década.

En este período, emergió el liderazgo y ejercicio de cargos de autoridad por señoritas mujeres, quienes jugaron un rol central en las comunidades resistentes y, en el caso de las retornantes, destacaron en las organizaciones sociales de los barrios urbanos marginales de la capital adonde migraron. La persistencia de la migración temporal del esposo, en épocas de menor labor

agropecuaria, a zonas de selva, facilita el crecimiento de esta tendencia. Emergencia que incluye a jóvenes líderes:

«... En numerosas ocasiones, ante la destrucción de redes sociales tradicionales y el asesinato masivo de dirigentes, las mujeres asumieron nuevas responsabilidades (...). Dirigentes jóvenes reconstruyeron muchas de las comunidades más afectadas y – en el proceso de retorno de muchos desplazados – se pudo comprobar que muchas comunidades habían sido capaces de resistir a la violencia a través de la autodefensa y también con alternativas de paz y procesos de micro-reconciliación» (161 Conclusión del CVR: 43).

Este proceso es ilustrado en el Recuadro «D» para los dos departamentos más afectados por la violencia. Ese derrotero hubiera sido el de Puno²¹, el departamento de mayor concentración de comunidades campesinas en el Perú; sin embargo, a diferencia de los anteriores, el proceso fue neutralizado y Sendero Luminoso derrotado finalmente, con la participación protagónica de los actores locales – comunidades, organizaciones campesinas, Iglesia sur andina, los partidos políticos de izquierda – desde mediados de la década de los años ochenta hasta los inicios de los años noventa.

En contraste, encontramos diferente curso de desarrollo en las zonas de la macroregión norte, donde las comunidades campesinas en lo fundamental continuaron sus procesos sin mayor interrupción (en el mismo período que en el centro y sur andino se expandía y profundizaba cruentamente la violencia política armada), especialmente de los departamentos comunitarios como Piura y Ancash. El Recuadro «E» ilustra el caso de la Comunidad Campesina «San Juan Bautista de Catacaos» (CCSJBC), cuyo territorio abarca la mayor parte de 5 distritos del Bajo Piura y es la de mayor población en el país, con las siguientes conclusiones:

La década de los años ochenta, para estas comunidades campesinas y las familias comunitarias, de estos ámbitos,

²¹ Esta lucha histórica, cuyo escenario principal fue el altiplano, es presentada en la reciente publicación del historiador José Luis Renique (2004).

existían oportunidades económicas aprovechables, particularmente para las familias integradas al mercado de productos agrícolas de consumo masivo urbano y de exportación (crédito agrario) o las comunidades que estaban mejor organizadas y con mayor incidencia política a propósito de los Rimanacuy (Fondos por comunidad distribuidos, conformación de empresas comunales). A partir de 1987 existían oportunidades legales - Ley General de Comunidades Campesinas No. 24656 y Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas No. 24657 – aprovechables, en particular la segunda, para resolver los conflictos intercomunales o entre comunidades y terceros, mediante el deslinde y la titulación de su territorio comunal, garantizando así la integridad territorial. Las que lamentablemente no aprovecharon las comunidades de Catacaos, de Sechura y de Olmos, principalmente.

También es el período de crecimiento de las Rondas Campesinas al interior de las Comunidades Campesinas y en zonas sin comunidades. En el caso del departamento de Piura, en la III Convención Departamental de Rondas Campesinas, participaron representantes de un total de 136 comités de Rondas, de las cuales 111 eran de Comunidades, localizados en 25 distritos del ese departamento (CIPCA 1988: 12), en lucha contra el abigeato y las «malas costumbres».

El impacto de la hiperinflación y de las medidas de ajuste económico neoliberal seguidas, afectaron a las comunidades con unidades económicas comerciales (como fue el caso de Catacaos) y a las familias con producción agrícola sensible al cambio de los precios relativos (de producto versus de insumos/servicios) y dependiente del crédito agrario (retirado en 1992), como fue el caso de la pequeña producción algodonera de miles de familias comuneras de Catacaos. En algunas zonas, como en el Bajo Piura donde las Cooperativas Comunales de Trabajadores (CCT) se concentraban, la «reforma campesina de la reforma agraria» fue tardía en relación al curso general, y acelerada por el nuevo entorno macroeconómico y la crisis ideológica y de partidos políticos a nivel nacional. Curso que analiza Edgardo Cruzado (2002):

«A inicios de los ochenta con la llegada de la democracia se inició el proceso de flexibilización en el asunto de las tierras, se promulgó la «Ley de Promoción y Desarrollo Agrario» (DL No 2, del 25 de noviembre de 1980) que entre otras cosas marca un primer camino a la disolución y o liberalización del agro «colectivista» que dejaba la Reforma: las unidades asociativas contaban con la primera herramienta para iniciar el proceso de individualización de la tierra (la parcelación). Este proceso de parcelación se acelera en el gobierno de Alan García y en el caso de Catacaos concluye con la crisis agraria y la disolución de la banca fomento (en 1992 entra en crisis la unidad modelo, la Cooperativa Comunal Abraham Negri Ulloa)» (Ibid: 11)

«Iniciados los noventa la comunidad se enfrentó a la crisis generalizada de la agricultura y la quiebra de la mayor parte de los servicios que brinda asociados a esta actividad (sólo queda intacto el programa de Salud). Por otro lado, la llegada del neoliberalismo trajo consigo el quiebre ideológico que se potenciaba con la política autoritaria de Fujimori que minaba cualquier organización de la sociedad civil que pudiera reaccionar» (2002: 9)

«En medio de esta crisis económica de la Comunidad, que de tanto en tanto perdía cada uno de sus activos, se realiza un proceso electoral en el que resulta elegida por primera vez la lista «blanca». Para 1993 la crisis política de la izquierda, específicamente de Izquierda Unida en 1989, había dejado una lista «verde» dividida y deslegitimada socialmente. Por estos años empiezan los pedidos de los Comuneros, especialmente cooperativistas de títulos de propiedad que permitieran acudir al sistema financiero privado para obtener créditos, la lista elegida ofrece, informalmente en la campaña, la titulación individual de las tierras comunales» (Ibid: 31).

Finalmente, una tendencia general que se evidencia con mayor fuerza en la década del noventa en adelante, es la diversificación de los mercados a los cuales se integran las unidades productivas familiares.

Recuadro «E»: Procesos y comunidad campesina de Catacaos (Piura). 1970-1990

Año	Acontecimiento	Participantes	Role de Comunidad	Impacto
Década 1940 a 1968	En 1946, 1963, 1964 y 1968: grandes invasiones reivindicatorias de las tierras comunales, compradas por el cura Mori en 1945 para sus indios, apropiadas por la compañía irrigadora, reprimidas por el gobierno/tropa.	Miles de comuneros de la ciudad de Catacaos, de los caseríos de la margen izquierda y de la zona del Tállan. Gobiernos de Bustamante y Rivero y de Belaúnde.	Organizador y conductor: 1965: dirigencia elegida por 1,653 comuneros.	Presión por la aplicación de la reforma agraria que devuelva las tierras a la Comunidad San Juan de Catacaos, propietaria de los terrenos. Octubre 1968: Piura fue declarada primera zona de reforma agraria.
1969-1973	1970: inicio de expropiación de tierras de grandes haciendas. 1969 a 1972: lucha contra el modelo del gobierno militar de adjudicación de tierras. Formación de las primeras Unidades Comunales de Producción, UCP en tierras recuperadas por acción comunal a la Irrigadora.	Dirigencias y comuneros de la CCSJBC Gobierno Militar con SINAMOS, Cía Irrigadora (Hillock) y Grupo empresarial Calixto Romero y Cía dueño de 2 haciendas.	Conductor de lucha, promotor de las UCP, gestión legal.	Expropiación de la casitodalidad de las tierras de los hacendados y en 1973 su adjudicación a la Co-munidad, mediante contrato: 10,272 has con particiones, inspecciones, construcciones, maquinarias y ganado. Transferido a las nuevas Cooperativas Comunales, CCT.
1974-1989	Comuneros «por adjudicación» en 9 CCT, ocupan 1/2 tierra cultivada: comuneros «históricos», marginados por la reforma, con 1/3 de tierra; y comuneros «militantes» en 115 UCP. Los dos últimos tipos con boleta de posesión renovable anualmente. Residentes en 53 Anexos en los 5 distritos del territorio comunal.	Comunidad organiza la defensa gremial de algodoneros cataquenses (socios de CCT, de UCP y minifundistas). Con servicios productivos, Programa de Salud/red de promotores y parteras en 50 caseríos. En 1978 dirigencia elegida por más de 19,000 votos de 21,194 electores empadronados correspondiente a población de 47,401 personas. Dirigencia con representación plural de los tipos de comuneros.	Comunidad como actor regional interlocutor del Estado y de terceros. Forma parte del núcleo de organizaciones líderes miembros de la Federación Regional de Piura y Tumbes (FRADEPT).	Comunidad con deudas por pérdida en la comercialización. Presión por titulación de los socios de una parte de las CCT. Inmovilización comunal frente al atomy asesinato de Sendero Luminoso en Cucungará (distrito Cura Mori).
1990-1991	Crisis económica y política comunal en el contexto de impacto del ajuste económico, la división de la Izquierda Unida, IU, y la expansión de la violencia política en la costa norte. Inicio de reuniones intercomunales para deslinde del territorio comunal con las comunidades de Olimos, de Sechura, San Lucas de Colán y San Francisco de Paita.	Continua la comunidad con programa de apoyo técnico con crédito y comercialización de algodón. Listas electorales de ex IU divididas. La comunidad sigue lidiando las luchas gremiales. Se interrumpen las reuniones de concertación por desacuerdos de líderes e intransigencias de las direcciones comunales.		

Nota: CCT, Cooperativa Comunal de Trabajadores; UCP, Unidad Comunal de Producción.

Fuente: Bruno Revesz (1992), En: Debate Agrario No. 14. CEPES

En 1964, Dobyns, citado por Urrutia (1994), encontraba que los resultados de la información de la muestra de comunidades trabajada, indicaba que en más del 90% de las comunidades campesinas encuestadas se vendía productos agropecuarios o se disponía de ingresos provenientes del trabajo de los comuneros fuera de su territorio. De tal modo, que el origen de los ingresos monetarios predominantes en el ingreso total familiar de las comunidades campesinas se diversifican dentro y fuera del predio agropecuario, con la respectiva división del trabajo familiar según mercado de productos, de fuerza de trabajo y de servicios. Hasta el punto, que la canasta alimentaria familiar puede depender desde un poco más del 10% al 60% de la producción autoconsumida, por ejemplo en las comunidades del corredor andino cafetalero de Piura, según sea el estrato económico de la familia comunera, más o menos proletarizada o más o menos de pequeña producción comercial, con o sin riego²².

Esta tendencia mercantil se ha robustecido con el crecimiento sostenido de las ciudades intermedias, por efecto directo de la migración de los entornos urbanos y rurales regionales. En el ande central, acelerado por efecto del proceso de violencia, y en términos generales, como expresión del crecimiento de la economía de mercado, especialmente del nuevo contexto de inserción de la economía nacional a la globalización económica financiera, con la respectiva desregulación de los mercados en un contexto de demanda urbana creciente por alimentos de origen agrario. El aumento de la población de las capitales provinciales, departamentales y las ciudades de economías regionales constituye un crecimiento de la demanda urbana de alimentos e insumos de origen agrario, así como de servicios poco calificados accesibles a los segmentos rural-urbanos de las familias campesinas y comuneras. Las altas tasas de crecimiento de las ciudades intermedias cuyo entorno es rural y rural comunero así lo indican (Cuadro 8).

²² Según resultados de encuestas y de Talleres sobre Seguridad Alimentaria (PIDECAFE 2001)

Cuadro 8:
Crecimiento de la población en la sierra y las principales ciudades del Perú

SEGÚN ESPACIO	EVOLUCIÓN POBLACIÓN						CIUDADES PRÓXIMAS		
	1985		1994		2000		Ciudad principal	Miles de habitantes	Tasa Crec. 2000 %
	Miles de habitantes	Pobre Relac%	Miles de habitantes	Pobre Relac%	Miles de habitantes	Pobre Relac%			
PERÚ	16,783 100%	41,6%	22,763 136%	53,4%	25,625 153%	54,1%	8	2137 8%	
SIERRA RURAL	3,993 100%	492	5,254 132%	64,7%	5,743 144%	65,5%	Arequipa	662,6	3,23
SIERRA URBANA	1,686 100%	36,4%	2,936 174%	51,6%	3,234 192%	44,3%	Cusco	290,4	2,75
							Juliaca	188,4	4,75
							Puno	105,4	2,33
							Tacna	234,2	4,76
							Huancayo	330,7	4,8
							Ayacucho	129,8	3,02
							Ica	195,5	3,6

Fuente: Data Instituto CUANTO, «Anuario Estadístico Perú en números 2001» (INEI 2002), citado en el «Informe sobre Negocios Rurales- Coordinadora Rural 2001-2002» (M. Castillo 2002)

Por otra parte, con la inmigración de familias andinas a las urbes, incluida Lima Metropolitana, se ha diversificado el patrón de consumo urbano con la inclusión de productos andinos, los que son abastecidos mayormente tanto por pequeña producción comercial como producción familiar de comuneros (Cuadro 9) en los departamentos que concentran la mayor cantidad y área de comunidades campesinas.

Cuadro 9:
Principales cultivos provenientes de ámbitos con mayor % de comunidades campesinas 2000

Departamento	Papa	Olluco, Oca Mashua	Maíz amiláceo	Leguminosas grano	Kiwicha, Quinua Cañihua	Trigo, Cebada grano
TOTAL TONELADA	3,273.816	299.000	281.101	342.072	35.552	375.173
Total %	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Subtotal	48%	57%	43%	44%	91%	45%
Junín	13%	13%	6%	17%	6%	11%
Huancavelica	6%	5%	9%	13%	1%	9%
Ayacucho	4%	6%	5%	3%	5%	6%
Apurímac	7%	6%	13%	3%	3%	6%
Cusco	5%	12%	10%	4%	7%	7%
Puno	12%	15%	1%	4%	69%	7%

FUENTE: Compendio Estadístico Perú 2000 (INEI 2001). En base a cuadro «Producción de los principales cultivos según departamentos. 2000».

Comunidades y comuneros/as: crisis actual y oportunidades con la descentralización

Las Comunidades Campesinas se siguen caracterizando como una organización política-territorial especialmente en los espacios de precaria presencia estatal. Por una parte, sigue conservando algunas funciones de regulación colectiva del uso y la asignación de cada vez menos recursos y servicios en el territorio de propiedad comunal frente al Estado y terceros; pero que por otra parte, sigue conservando un semi-mercado de la tierra de posesión o propiedad familiar restringida frecuentemente a la compra-venta entre comuneros/as, cuyas racionalidades económicas transitan principal y diferenciadamente entre la producción familiar campesina y la pequeña producción comercial.

En un balance de su situación actual, Ramón Pajuelo (2000) resume la hipótesis de Rodrigo Montoya en los siguientes términos: (i) las comunidades enfrentan una situación de desestructuración, como resultado de un largo proceso histórico antiandino y anticomunal, en el que el impacto del Estado y la expansión mercantil capitalista han vuelto predominante una estructura agraria parcelaria contraria a la estructura de la comunidad., y (ii) hay un proceso de diferenciación que se expresa en la existencia de comuneros ricos y pobres, en su base se encuentra la dinámica de la actividad comercial, los servicios de transporte y complementariamente en la propiedad de mayor o menor ganado y acceso a la tierra.

Para González de Olarte (1994), existe una determinación económica sustantiva a la persistencia de la institución comunidad campesina:

«Existe economía comunal» dentro de una comunidad campesina cuando la organización de la producción y trabajo se efectúa mediante un sistema de interrelaciones entre las familias comuneras, teniendo como resultado, para estas familias un «efecto comunidad», es decir, un conjunto de beneficios económicos (productivos, ingresos y bienestar) superiores al de las familias campesinas individuales» (1984: 19).

Esta determinación conlleva una racionalidad campesina, de tal modo, que encontramos comunidades campesinas más próximas a lo sostenido por González de Olarte (1994):

«Una de las características básicas del comportamiento económico campesino es su capacidad de combinar actividades privadas y colectivas, para obtener mejores resultados. El uso privado de las tierras de cultivo durante el período agrícola y su uso colectivo para el pastoreo después de la cosecha, son un ejemplo de este comportamiento. Sin embargo, ello no sería posible sin la existencia de la comunidad como institución económica que fija y hace cumplir las normas para el uso de recursos, tierras, pastos, agua u otra infraestructura. Dicha organización surge de la necesidad campesina de obtener mejores y más seguros resultados económicos (...) para administrar los bienes públicos y para servir de seguro de supervivencia a través de mecanismos redistributivos» (1994: 336).

También nos podemos encontrar con otro proceso: comunidades con creciente descampesinización, es decir, comunidades con comuneros cada vez menos campesinos, cada vez más pequeños productores comerciales competitivos:

«... los campesinos se mueven en la frontera del mercado en combinación con otras instituciones, la comunidad, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales, que hacen por ellos lo que no puede hacer el mercado. De ahí que su articulación e integración sea un proceso de abandono de instituciones no mercantiles, como la comunidad o la asistencia estatal, cuando sus recursos y capacidades les permiten participar competitivamente en los mercados» (1994: 332).

Sin embargo, no hay que olvidar una visión más integral de su múltiple rol institucional, lo que ha sido subrayado por Fernando Eguren (1993): (i) han cumplido funciones defensivas de sus identidades culturales como de su territorio; (ii) muchas de ellas hoy organizan de manera colectiva el ciclo agrícola; (iii) han cumplido un papel importante en la modernización de la

sierra frente a la desatención del Estado: construyendo vías de comunicación y obras de infraestructura productiva, educativa y de salud; (iv) han cumplido y aún cumplen un papel importante en la construcción del Estado nacional en las áreas rurales: su conversión en distritos, comunidades nuevas para formar parte de esta red institucional del país; y (v) contribuyen a sostener un Estado en las zonas de emergencia militar.

La crisis actual de las Comunidades Campesinas compromete a la institución y a la identidad política comunal. Por una parte, consiste en la minimización de sus competencias y funciones estratégicas como institución territorial representativa y de concertación de los diversos grupos de interés de los y las comuneros/as en la regulación del uso de los recursos naturales del territorio comunal, de la defensa de los derechos de las familias comuneras ante terceros y de la defensa de la integridad territorial esta vez frente al Estado, en su rol de agente promotor de la gran inversión privada. Por otra parte, consiste en la creciente sustitución de la identidad comunal histórica territorial por una identidad funcional rural urbana al interior de las comunidades y urbana rural, fuera de ellas, en los barrios o ciudades de las familias comuneras emigrantes.

Es frecuente actualmente constatar lo que José Portugal ya lo hacía a fines de la década de los años ochenta y que aún persiste en el escenario territorial comunal: (i) existencia de conflictos entre autoridades del poder ejecutivo nacional y las comunidades, principalmente por la jurisdicciones de sus funciones; (ii) cierta coordinación cuando las autoridades municipales, políticas o judiciales son comuneros; (iii) en el 97% de las comunidades existen autoridades políticas, en el 77% autoridades municipales o locales y sólo en el 56% hay autoridades judiciales; y (iv) los representantes de organismos estatales o instituciones privadas con acciones de promoción o desarrollo, desligados de la autoridad comunal, con su propia esfera de acción, limitada a sus intereses, que por su actividad no coordinada crean confusión, conflicto y desorden en la vida institucional de la comunidad, deterioran el sistema de autoridad comunal en perjuicio del ordenamiento general y la posibilidad de un desarrollo armónico e integral.

Hoy en el 2004, hay que reactivar actualizando la investigación alrededor de la gran pregunta, planteada por Eguren hace una década: si las comunidades campesinas tienen capacidad actualmente para seguir adecuándose a los nuevos contextos. Habiéndose evidenciado a lo largo del presente texto, lo que dicho autor denomina su gran capacidad de adaptación así como su aún vigencia institucional por razones colectivas y familiares de sobrevivencia, en contextos de desastrosa gestión económica excluyente.

Una agenda movilizadora casi permanente de las comunidades campesinas ha sido la defensa de la tierra comunal; pero ya desde el siglo XIX crecientemente hasta hoy, casi la totalidad de tierra agrícola ha sido parcelada privadamente y forma parte de un semi-mercado.

De allí que no asombe la tendencia aparentemente paradójica consistente en que al mismo tiempo que avanzan en la titulación de la propiedad comunal del territorio, también lo hacen en su condición de propietario/posesionario individual. Así en el 2002, el 72% de las comunidades contaban con título de propiedad comunal, pero en 1994 (Cuadro 10), antes de que el PETT expandiera sus acciones de titulación individual en las comunidades, del total de comuneros con unidades agrarias ya sólo el 57% consideraba su tierra de tenencia comunera y 40% de propiedad privada.

Tendencia que sería coherente con las conclusiones de estudios realizados en base a encuestas recientes realizadas a comuneros/as de la costa y de la sierra, que expresan la doble e indisoluble expectativa comunera predominante: la mayoría desea la titulación individual de las tierras que usufructúa y ha obtenido sea por herencia o por ampliación de las tierras agrícolas comunales con «la reforma y la reforma de la reforma»; al mismo tiempo, que desea la conservación funcional de la institución comunidad. Sin embargo hay una conciencia generalizada que la desaparición de las tierras comunales significa la desaparición de la comunidad, en una suerte de identidad política territorial como sustantivo a lo communal.

Cuadro 10:
Comunidades con título de propiedad 2002 y
Unidades de comuneros «propietarios» 1994

Comunidades con reconocimiento Oficial	CC con Título Propiedad		CC sin Título de Propiedad		Comuneros con Unidades Agrarias		
	Número	%	Número	%	Total Número	Dist %	% Propietarios
TOTAL	5818	4188	72%	1630	28%	711571	100%
Macro norte	861	571	66%	290	34%	167959	23.5%
Piura	136	120	88%	16	12%	47331	7%
Ancash	345	221	64%	124	36%	46481	6%
Macro centro	2599	1862	72%	737	28%	328265	46%
Lima	287	173	60%	114	40%	30155	4%
Huánuco	257	109	42%	148	58%	54912	8%
Junín	389	349	90%	40	10%	51987	7%
Ayacucho	577	370	64%	207	36%	55506	8%
Huancavelica	565	470	83%	95	17%	63578	9%
Apurímac	442	326	74%	116	26%	55052	8%
Macro sur	2358	1755	74%	603	26%	215347	30.5%
Cusco	886	647	73%	239	27%	98634	14%
Puno	1251	935	75%	316	25%	108385	15%
							70%

Fuente: (a) Directorio de Comunidades Campesinas (PETT 2002) y (b) Guillermo Valera, en base a CENAGRO (1998)

En el macro norte comunero, las encuestas realizadas (91) en la Comunidad Campesina de Catacaos en el 2001, donde el 58% de los comuneros habrían formalizado sus tierras agrícolas con la titulación a cargo del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), esta nueva situación no colisiona con la necesidad sentida de la comunidad como institución mayor de agregación de intereses de su común pertenencia territorial:

«Para sorpresa de nosotros el 41% de los Comuneros pertenece a la Comunidad, como primeras razón, por el hecho de que las tierras son comunales, sin embargo 6 de cada diez de los que plantean esta razón no identifican algún

servicio de la Comunidad. El conjunto de comuneros más importante se encuentra en los que pertenecen a la comunidad por inquietud a la organización y por naturalidad pero no reconocen ningún servicio (32%) y los que tienen la misma razón y el servicio que identifican es el crédito (11%). (...). En relación al futuro de la Comunidad, el 56% considera que desaparecerá el día que se hayan privatizado todas la tierra comunal, 19% no permitirán que la Comunidad se quede sin tierras, 8% piensa que nada cambiara y el 4% piensa que su función será defender las tierras que se individualizan» (Cruzado 2002: 27).

De modo similar, en el macro sur comunero, las encuestas realizadas (450) en 18 Comunidades Campesinas seleccionadas del Cusco y Puno en 1996, aunque en una situación diferente, previas a las acciones del PETT, se encuentra una suerte de identidad ambivalente, entre la necesidad percibida de su función institucional al mismo tiempo que su negación como perspectiva de futuro:

«Los comuneros asociaban sus deseo de la propiedad y la titulación de las parcelas familiares con la necesidad de desempeñar una función en la comunidad y de identificarse con su imagen (...). Es posible que los comuneros deseasen, en su mayoría, la titulación individual y la preservación de su comunidad, sin tener en claro cómo conciliar ambos objetivos (...). La herencia formaba parte de un sistema cultural reglamentado, en el cual la documentación no se consideraba necesaria (...). La institución comunal era percibida de forma más bien negativa por los comuneros, sobre todo respecto al futuro de sus hijos» (Laureano Del Castillo 2004: 116).

Una versión contemporánea de la amenaza a la integridad territorial de las comunidades, procede del debilitamiento del marco legal, a partir de la Constitución de 1993 – después del golpe de Estado del gobierno de Fujimori - que elimina parcialmente el régimen protector de las anteriores desde 1920. Luego con la «Ley de Promoción de las Inversiones en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas» (1995) y la promulgación en 1997 de la Ley de

Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, se profundizó la ofensiva «desde arriba», facilitándose la privatización individual de la tierra comunal – internamente o como objeto de venta a terceros - (parcial o totalmente), con menor restricción en la costa (50% de votos de la Asamblea General), y con mayor restricción en la sierra (2/3 por lo menos).

Las denominadas tierras eriazas de la costa, a las que se caracteriza como tierras con déficit permanente de agua, en buena parte son tierras con aptitud agrícola que tienen acuíferos explotables (o potenciales proyectos de irrigación financiables) y adecuados para sistemas de riego presurizado; por eso mismo es que son apetecibles de inversión agro-exportadora en los climas atractivos de la costa norte y sur. Por lo que bajo la calificación de tierras abandonadas, el Estado pretende confiscarlas tierras pertenecientes a comunidades campesinas.

En ese marco, llama la atención la casi resignación de las comunidades campesinas de la costa frente a las expropiaciones o, precisando con propiedad jurídica, confiscaciones estatales realizadas; aquí unos ejemplos: (i) en el caso de la comunidad campesina Santo Domingo de Olmos (Lambayeque), de las 111,656 has afectadas por el Decreto Supremo No. 017-99-AG, la mayor superficie son sus tierras comunales, las que habrían sido inscritas en Registros Públicos a favor del «Proyecto Especial de Irrigación e Hidroenergético Olmos» sin negociación alguna con la comunidad que beneficie a un sector de comuneros/as como potenciales usuarios del riego; (ii) en el caso de la Comunidad San Juan Bautista de Catacaos, que tiene tres litigios con los Institutos Armados que se encuentran protegidos por la ley para tomar parte del territorio como zona de entrenamiento y otros en los cuales los derechos de los institutos armados son reconocidos como de mayor jerarquía. Así mismo, resignación frente a la «venta» de terrenos eriazos para fines productivos o comerciales o residenciales a terceros no comuneros, sin acuerdo de la Asamblea General, por parte de algunas dirigencias comunales corruptas.

En contraste, las comunidades campesinas afectadas o potencialmente afectadas por la explotación minera metálica,

en alianza con los centros poblados e instituciones urbanas, han reactivado frentes de defensa del medio ambiente y de la vida, destacando los casos de Tambogrande (alianza entre medianos y pequeños productores de mango y limón, de ganado y la población de las zonas urbanas, rurales y de comunidades campesinas) y de Cajamarca (alianza entre agricultores, campesinos, rondas y pobladores de la ciudad y del campo). Ello en un contexto en que la política económica y tributaria nacional privilegia los intereses del capital transnacional, funcionales a una visión estatal cortoplacista y discriminadora de los intereses rural y regionales. Citado en la Revista Agraria:

«... las áreas de estos denuncias mineros se superponen e involucran tierras, fuentes de agua, y poblaciones, mayormente pertenecientes a comunidades campesinas. Según De Echave, las comunidades que se encuentran en áreas de influencia de la actividad minera llegan a 3,126, lo que representa el 40% del total (...), a diferencia de los notables avances en el inventariado y distribución de los recursos mineros existentes en el país, poco o nada se ha hecho por la zonificación económica-ecológica para determinar las prioridades de uso de un territorio, como lo establece la ley. «(CEPES 2001: 9).

Finalmente, en la marco de la transición democrática y la puesta en marcha del proceso de descentralización política territorial, se activan oportunidades implícitas para las comunidades campesinas como institución política territorial propositiva, a condición de avanzar en la democracia participativa – Asamblea Comunal – articulada a la democracia representativa – organizaciones de segundo grado a nivel distrital, provincial y regional, en los espacios de importancia comunitaria, con el objetivo de participar en el ejercicio de planificación y gestión estratégica así como de fiscalización de los gobiernos locales y regional así como en los órganos consultivos y espacios de priorización participativa del respectivo presupuesto (Cuadro 11). Oportunidades que hay que profundizar y fortalezas de incidencia comunal a fin de que sea institucionalizada la representación comunal en las instancias de los Consejos de Coordinación Local (CCL) y Regional (CCR).

La reciente Ley de Municipalidades (2003) establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo integral para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental, y en particular, brinda oportunidades para que las comunidades como parte del gobierno local ejerzan, renueven e innoven sus funciones de gestión política territorial, mediante el

«5.1.1 Artículo 141.- Las municipalidades ubicadas en zonas rurales, además de las competencias básicas, tienen a su cargo aquellas relacionadas con la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna, biodiversidad, con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo, en el marco de los planes de desarrollo concertado».

Así mismo, la Ley de Regionalización (2002) establece que el gobierno regional tiene funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades, entre otros, para formular, aprobar y evaluar las políticas de su competencia, en concordancia con la política general del gobierno nacional, los planes sectoriales y los programas correspondientes de los Gobiernos Locales; formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientadas a la inclusión, priorización y promoción de las comunidades campesinas y nativas en el ámbito de su jurisdicción. Es la única ley que explícitamente destaca políticas de inclusión de las comunidades campesinas.

Si bien la legislación existe, a veces favoreciendo, otras restringiendo, oportunidades para las comunidades campesinas, las experiencias pioneras con protagonismo organizado y político de las comunidades en los Consejos Comunales y Vecinales de Limatambo y Anta, en el departamento de Cusco, entre otros, nos demuestran que es posible otro escenario de gobierno integrador de lo comunal – no comunal con impacto en la democratización de las posibilidades de futuro, con participación

protagónica de los líderes – mujeres y varones – de las comunidades campesinas²³.

El año 2003, las regiones y las municipalidades del país han experimentado por primera vez la aplicación del instructivo para el presupuesto participativo 2004. De acuerdo al mismo, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron la oportunidad de inscribirse y participar en las decisiones de priorización de la inversión regional o municipal, según sea el caso. Los pocos balances realizados sobre la participación de estas organizaciones, revelan que ha sido predominantemente urbana

Cuadro 11:
Reformas institucionales en la organización
descentralizada del Estado

Institución	Origen	Características en tiempos de descentralización política-territorial
Gobierno municipal	Antigua	Con mayores competencias en la gestión del desarrollo y obligación de instancias participativas de diseño de Planes - Desarrollo Concertado, Desarrollo Económico - y priorización de presupuestos de inversión municipal. Frecuentemente los Consejos de Coordinación Local no incluyen representación de las comunidades campesinas en distritos de perfil comunero.
Gobierno regional	Reciente	Con nueva organización - ejecutiva, legislativa y consultiva - acorde a las mayores competencias en la gestión del desarrollo y la obligación de instancias consultivas con representantes regionales para la concertación de los Planes - Desarrollo Concertado, Competitividad Regional, de Exportación Regional - y priorización de presupuestos de inversión pública regional. Así mismo con competencias para aprobar la viabilidad de los expedientes técnicos de los proyectos priorizados (SNIP-OPI) requisito para que se ejecute el financiamiento o co-financiamiento público previsto. Frecuentemente los Consejos de Coordinación Regional (CCR) no incluyen representantes de comunidades campesinas, en departamentos con fuerte composición comunera.
Ciudadanía	Formal	Con mayores oportunidades legales de participación pero desinformados, desconfiados y fragmentados entre «resistentes» y «retornantes» así como dispersión en la representación de los diversos grupos de interés. En particular, mayores limitaciones para el ejercicio de sus derechos ciudadanos en el caso de las mujeres comuneras con mayores roles en el hogar y la economía familiar por la migración temporal de los esposos y de los hijos/as estudiantes. Nota: SNIP, Sistema Nacional de Inversión Pública; OPI, Oficina de Programación de Inversiones.

Fuente: elaboración propia

²³ Un núcleo de estas experiencias están sistematizadas y publicadas recientemente (Quedena 2004) con auspicio de ISBN, OXFAM-GB, REMURPE y CICDA

y profesional en la experiencia regional y predominantemente urbana en la experiencia municipal, aún en ámbitos rurales comuneros. En términos del Grupo de Propuesta Ciudadana (2004), la experiencia de planeamiento y presupuesto participativo regional realizado el 2003, evidencia que:

«No se registra una participación importante de las organizaciones sociales de base (OSB) urbanas o rurales. La suma de comunidades nativas y campesinas, gremios campesinos y OSB evidencia una presencia reducida (14.2%)... El pronunciado déficit institucional vigente en el país afecta el entramado social en las regiones y son muy pocas las instituciones u organizaciones de la sociedad que están articuladas alrededor de agendas regionales o locales, lo que impide que asuman este espacio del planeamiento y presupuesto participativo como un lugar donde negociarla y concertarla... El fortalecimiento de las organizaciones sociales pasa por interiorizar procedimientos organizativos de carácter democrático, como: renovación de los dirigentes, participación regular de sus miembros, regirse por estatutos, contar con planes de trabajo, contar con aportaciones de sus miembros, rendición de cuentas de los directivos y fiscalización de los miembros, entre otros, que actualmente no son prácticas internas.. « (2002: 22-23).

En otros términos, el desafío de desarrollo de las comunidades campesinas y de las mujeres como varones comuneros, pasa por su participación representativa en el gobierno local y regional, donde constituyen actores centrales territoriales. Es un desafío político de ciudadanía de doble dimensión: colectiva como institución y organización representativa a nivel distrital, provincial y regional; pero también de ciudadanía individual como miembro participativo de las decisiones, de la gestión y fiscalización de la institución comunidad y municipalidad.

En el contexto de la transición democrática y de la descentralización política territorial hay oportunidades para que las comunidades campesinas participen del gobierno local y regional, como medio y como fin para democratizar la

economía, la sociedad y el estado, a condición de superar la fragmentación de sus intereses y de su organización así como su aislamiento de la economía política local y regional. Transitar de la política comunal subordinada a las políticas clientelistas o asistencialistas del Estado u de otras instituciones, a la política comunal que conservando su autonomía institucional, propicia la inclusión de sus intereses, desde dentro y desde fuera, en el gobierno distrital, provincial y regional.

Bibliografía referencial

1981. José María Caballero. Economía agraria de la sierra peruana antes de la reforma agraria de 1969. Lima, IEP, 428 p.
1982. Diego García-Sayán. Tomas de tierras en el Perú. Lima, Desco, 319 p.
1984. Efraín González de Olarte. Economía de la Comunidad Campesina. Aproximación Regional. Lima, IEP.
1987. Centro de Estudios Rurales Andinos (editor). Rimanacuy '86, hablan los campesinos del Perú. Cusco, CBC, 350 p.
1988. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. Nuestras Rondas Campesinas. CIPCA (CENDOC), Piura, Dossier Regional 2, Junio.
1988. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. Nuestras Comunidades Campesinas. CIPCA (CENDOC), Piura, Dossier Regional 4, Diciembre.
1989. Carlos Contreras. La comunidad indígena en la historia peruana. En: Comunidades Campesinas y Nativas, normatividad y desarrollo. Lima: SER. Enfoques Peruanos, temas latinoamericanos 12. Fundación F. Naumann; 15 p.
1989. José Portugal. La organización interna de las comunidades campesinas y la ley general de comunidades campesinas. 57 p. En: Comunidades Campesinas y Nativas, normatividad y desarrollo. Lima: SER. Enfoques Peruanos, temas latinoamericanos 12. Fundación F. Naumann; 15 p.
1991. Eduardo Contreras Ivárcena. La violencia política en Apurímac, su impacto social y económico. Cusco, Centro Bartolomé de las Casas, 100 p.

1992. Luis Miguel Glave. Personero o Cabecilla. En: Debate Agrario No. 14. Lima, CEPES, 54-73 pp.
1992. Bruno Revesz. Catacaos: una comunidad en la modernidad. En: Debate Agrario No. 14. Lima, CEPES, 75-105 pp.
1992. Víctor Caballero. Urbanización de la sociedad rural puneña, crecimiento y cambios en las comunidades campesinas. En: Debate Agrario No. 14. Lima, CEPES, 107-120 pp.
1993. Fernando Eguren. Comunidades Campesinas y su protección. 59 p. En: Comunidades campesinas y nativas en el nuevo contexto nacional. CAAAP, SER. Lima-Perú. Editor Máximo Gallo. 230 pp.
1994. Efraín González de Olarte. En las fronteras del mercado, economía política del campesinado en el Perú. Lima, IEP, 371 p.
1994. Jaime Urrutia. Cambios y permanencias comunales en medio siglo: revisita a un texto olvidado. En Debate Agrario 35, CEPES, pp. 183-194
1998. Guillermo Valera. Las comunidades en el Perú, una visión nacional desde las series departamentales. Lima, Coordinadora Rural, Instituto Rural del Perú. En: Pallay; 97 p.
1998. Guillermo Valera. Las comunidades campesinas vistas desde el III CENAGRO: algunas reflexiones. En: Comunidades Campesinas y desarrollo sostenible. Editores A. Laos y G. Valera. Lima, Grupo Allpa, pp.17-32
1998. INEI, ORSTOM. Perú en Mapas. Estructura y dinámicas del espacio agropecuario, III Censo Nacional Agropecuario 1994. Lima, p.218.
1999. Alejandro Diez. Comunidades mestizas, tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura). PUCP (Fondo editorial) y CIPCA.
2000. Ramón Pajuelo. Imágenes de la comunidad: indígenas, campesinos y antropólogos en el Perú. En: Compendio de Antropología Peruana. Ed. Carlos Degregori. Lima: PUC, Universidad del Pacífico e IEP. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. 2000 (Perú Problema, 27), p. 443.
2000. Henkjan Latas. Propiedad y autonomía en Comunidades Campesinas en el Perú, proyecciones desde la población. Página web del Grupo Allpa (. Cusco: Casa Campesina – Centro Bartolomé de las Casas); 18 p.

2000. Edgardo Rodríguez. Balance de la campaña de titulación de tierras en el departamento de Puno.
Página web Grupo Allpa (Vicaría de Ayaviri-Puno); 22 p.
2001. Marlene Castillo. Recuperando la alegría, testimonios desde Ayacucho y Apurímac, después de la violencia política. Piura, 60 p.
2001. Wendy Abusabal Sánchez. Conflictos por tierras en las comunidades campesinas del departamento de Huancavelica: tipología y características. Página web Grupo Allpa (Cepes); p.14
2001. Revista Agraria CEPES. Comunidades campesinas fuente de progreso. CEPES, Año 3, No. 29, Octubre del 2001.
2002. Edgardo Cruzado Silveri. La Comunidad Campesina San Juan Bautista de Catacaos y las repercusiones del Proyecto de titulación patrocinado por el Estado peruano: estrategia, eficacia y condiciones para su sostenibilidad. Piura, mimeografiado, 31 pág.
2003. Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final, Conclusiones Generales. Lima.
2004. José Luis Renique. La batalla por Puno: conflicto agrario y nación en los Andes peruanos 1866-1995. Lima: IEP, SUR y CEPES; p. 457.
- 2004 . Laureano del Castillo Pinto. Reforma y contrarreforma agraria en el Perú.. En: Seminario Internacional Resultados y Perspectivas de las Reformas Agrarias y los movimientos campesino e indígenas en América Latina. Editor Fausto Jordan. Bolivia, pp. 255-317.
2004. Laureano del Castillo Pinto. La titulación de tierras de propiedad de comunidades campesinas en el Perú. En: Land reform, réforme agraire, reforma agraria 2004/1. FAO, Roma, 111-119 pp.
2004. Enrique Quedena. Limatambo: de la exclusión al gobierno, los logros de una democracia participativa. En: Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perù». ISBN, OXFAM –GB, REMURPE, CICDA; Lima, 12-60 pp.
2004. Marcial Huanca Cayllahua. Titulación de tierras en las comunidades campesinas de la sierra. Cusco, p. 261
2004. José López, Elisa Wiener y Manuel Dammert. Balance y perspectiva del planeamiento y el presupuesto participativo regional 2003. Documento de Síntesis. Grupo Propuesta Ciudadana. Mimeo.

Las comunidades campesinas y nuevos marcos institucionales

Carlos Monge Salgado¹

Presentación

Este texto busca estimular la reflexión en torno a las actuales vinculaciones entre la comunidad campesina como institución y las instituciones públicas, como expresión de la presencia organizada del Estado en distintos ámbitos temáticos y territoriales.

Me parece importante comenzar por ubicar históricamente la discusión actual sobre las relaciones entre el Estado Peruano y las comunidades campesinas. La idea central es que –como resultado del proceso de reformas agrarias de los años 60 y 70 y de la descentralización en curso- han cambiado de manera sustantiva las maneras de la presencia del Estado en las zonas rurales y –en consecuencia- las formas de su relación con las comunidades campesinas y nativas. Aunque es también determinante para entender los cambios en la naturaleza y formas de estas relaciones, este texto no aborda los cambios ocurridos al interior de las comunidades mismas en tanto instituciones, tema que es abordado por Marlène Castillo en esta misma publicación.

¹ Antropólogo Investigador y autor de diversos trabajos sobre comunidades campesinas, desarrollo rural y descentralización. Es consultor del Banco Mundial y miembro del Grupo Propuesta Ciudadana.

La hipótesis central que propongo es que luego de la destrucción del orden terrateniente, oligárquico, gamonal, cuestionado por los movimientos campesinos y las reformas agrarias de los 50, 60 y los 70, es recién con la descentralización en curso que tenemos la posibilidad de construir una nueva relación permanente, institucionalizada, entre las comunidades y el Estado. Una premisa central a la base de esta hipótesis es que entre los años 70 al 90 fracasaron todos los intentos de todos los actores de hacer algo parecido.

Me parece también importante precisar que al abordar las relaciones que se vienen configurando entre las comunidades y el Estado Peruano, no pretenderé –ni remotamente- referirme al conjunto de las instituciones que conforman el Estado Peruano. Para fines de este debate, me limitaré a la institucionalidad política (los Gobiernos Locales, los Partidos Políticos, y el Sistema de Gobierno Interior) y al Poder Judicial y la Seguridad Interna.

El Estado y las Comunidades Campesinas antes de la Reforma Agraria

El periodo previo a la reforma agraria estuvo caracterizado por la existencia de marcos institucionales excluyentes, en los que las comunidades campesinas, los y las comuneros y comuneras, y las poblaciones rurales en general, carecían del derecho de participar en la vida política nacional.

Así tenemos que hasta mediados de los años 60 los alcaldes eran designados a dedo desde el Gobierno Central de entre los notables de los departamentos y las provincias.

Más tarde, cuando se instauró la elección popular de alcaldes a inicios de los 60 (durante el primer belaundismo), la exclusión de los analfabetos hizo que en realidad en estas elecciones participasen solamente los sectores medios urbanos. De hecho, el requerimiento del alfabetismo como condición para elegir y ser elegido excluyó a buena parte de la

población rural no solamente de la elección de los alcaldes, sino también de las elecciones presidenciales y congresales.

Como parte de este sistema político representativo excluyente de las mayorías rurales, el sistema de partidos mismo estuvo hasta esa época monopolizado por los sectores altos y medios urbanos, y prácticamente cerrado a la participación de comuneros y comuneras.

De la misma manera, al igual que el sistema de representación, el sistema de gobierno interno estuvo cerrado a las poblaciones comuneras. Desde los prefectos hasta los tenientes gobernadores, todo el sistema de autoridades departamentales, provinciales, distritales y locales era designado desde el Gobierno Central en estrecha coordinación con los poderes locales. Naturalmente, en la mayor parte de los casos, estas autoridades respondían a los intereses de estos poderes locales y eran parte del aparato de dominación económica, social y política de las poblaciones rurales.

Por el lado del poder judicial, la cosa no era muy diferente. Las autoridades judiciales eran reclutadas de entre las familias pertenecientes al poder local y su función era en muchos casos apenas sancionar, formalizar, las decisiones que las élites locales tomaban en sus ámbitos territoriales, aun cuando estas afectasen directamente los intereses y derechos de las poblaciones rurales. Como en el caso de las autoridades políticas nombradas desde el Gobierno Central, el poder judicial era parte de un aparato de dominación antes que una institución ante la que, en tanto ciudadanos, pudiesen ejercer sus derechos.

De la reforma agraria a la reforma descentralista

Los movimientos campesinos de los años 50 y 60 así como las reformas agrarias que inspiraron en los 60s y los 70s, cuestionaron esa institucionalidad, esa forma de organizar y ejercer el poder, pero no la reemplazaron con una manera alternativa que fuese más democrática y participativa, y que fuese institucionalizada, permanente.

En un primer momento, durante los años del Gobierno Militar y especialmente en su fase inicial, el Gobierno Central buscó reemplazar el orden tradicional por un esquema de participación corporativa. De un lado, se eliminó la elección de los alcaldes, los que volvieron a ser designados desde el Gobierno Central, aunque es verdad que en la designación de estas autoridades ya no se privilegió a las élites tradicionales sino a nuevos sectores que apoyaban las reformas emprendidas por los militares. De otro, se buscó generar esquemas de participación corporativa por la vía de aparatos gremiales (La Confederación Nacional Agraria en sus inicios) o políticos (el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social). En la segunda fase del Gobierno Militar se mantuvo la designación de los alcaldes, pero se debilitaron los esquemas corporativos de relación Estado-Población Rural.

Con el retorno a la democracia en los años 80, se recuperó la elección popular de las autoridades locales y terminó de desaparecer la estrategia de relación corporativa con las poblaciones rurales y las comunidades campesinas. Parecía un buen momento para afirmar el ejercicio de la autoridad local mediante los métodos de la democracia representativa y avanzar en construir una institucionalidad estatal en el medio rural que se sustentase ya en la noción de la población rural como una población ciudadana. Es decir, de sistemas de orden interno y de justicia ya no pretorianos de un orden excluyente, sino al servicio del ejercicio de la ciudadanía recientemente conquistada por esas poblaciones rurales.

Sin embargo, la década de los 80 terminó siendo marcada por la guerra interna iniciada por Sendero Luminoso, a la que se sumó después el MRTA, y respondida con igual brutalidad por las Fuerzas Armadas y Policiales frente a una autoridad política civil que abdicó de su autoridad. Más que la construcción de una institucionalidad democrática, el país experimentó la militarización general de las relaciones entre la población y el Estado en buena parte de las zonas rurales del país. Las autoridades electas y en general todos los funcionarios públicos de extensas zonas rurales del país fueron asesinadas, abandonaron sus cargos ante el temor de serlo, o

permanecieron pero sometidos a la nueva autoridad militar en el marco de los Estados de Emergencia.

Durante la década de los 90, la derrota de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru generó un nuevo escenario para las relaciones entre el Estado y las poblaciones rurales. Pero, en lugar de avanzar en la construcción de una institucionalidad democrática, se dio curso a una forma diferente de autoritarismo: el clientelismo.

La derrota de SL y MRTA permitía levantar los Estados de Emergencia y generó condiciones mas propicias al ejercicio de la autoridad democrática de los alcaldes locales, para un funcionamiento menos condicionado del Poder Judicial y las autoridades del sistema de gobierno, y para el ejercicio de los derechos políticos de las poblaciones rurales en el general. Pero al mismo tiempo se generaron una serie de Fondos y Programas sociales que generaban relaciones directas, verticales y clientelares entre los ciudadanos y ciudadanas rurales –ahora en su condición de pobres- y el Gobierno Central. Así, la relación militar fue reemplazada por la relación clientelar, lo que debilitaba la autoridad y la legitimidad de las autoridades locales electas.

Pero es también cierto que en medio de este escenario de autoritarismo y verticalismo, en espacios locales urbanos y rurales se dieron un conjunto de experiencias de gestión democrática, concertadora y participativa. Como resultado de la combinación de varios factores (desinterés del Gobierno Central, liderazgo democrático local, apoyo de la cooperación internacional y/o ONGs nacionales) en un conjunto de provincias y distritos urbanos y rurales la gestión municipal experimentó con nuevas formas democracia representativa.

De la misma manera –y en mucho como resultados de la violencia que expulsa los remanentes de los antiguos poderes locales- a lo largo de esos años se da una suerte de campesinización de los espacios rurales, con una consiguiente campesinización de las autoridades municipales.

Con la caída de la dictadura de Fujimori y Montesinos, se plantea una vez mas la posibilidad de construir marcos

institucionales democráticas para el ejercicio de la ciudadanía de las poblaciones rurales y, de manera particular, para enmarcar las relaciones entre las comunidades campesinas y el Estado. En efecto, en el marco de la transición democrática, se abría la oportunidad de realizar reformas profundas en la organización del Estado, incluyendo la reforma judicial, de las fuerzas armadas, de la policía nacional y del sistema de seguridad interna y de gobierno interno, y la descentralización, entre otras.

Mas aún, para desarrollar las reformas que eran la promesa de la transición democrática, se contaba con las experiencias de gestión democrática que habían tenido lugar en los 90 y con un liderazgo de sociedad civil que había ganado experiencia legitimidad en el tramo final de la lucha contra la re-re-elección de Fujimori.

Los nuevos marcos institucionales

En este escenario, los años iniciales de la transición democrática efectivamente permitieron introducir una serie de reformas en el diseño y funcionamiento de las instituciones, que apuntaban a replantear de manera sustantiva sus relaciones con la sociedad, particularmente con las comunidades campesinas. En las líneas que siguen pasamos revista a estos cambios en la relación entre las comunidades y los Gobiernos Locales, las organizaciones y los movimientos políticos locales y regionales, el sistema de gobierno interno, el sistema de justicia y el sistema de seguridad interna.

a. *Las Comunidades Campesinas y los Gobiernos Locales y Regionales*

Como se ha señalado antes, durante los 80 y 90 se ha incrementado de manera sustantiva la presencia comunera campesina en las municipalidades rurales distritales y provinciales. Esta presencia toma la forma de una creciente proporción de alcaldes, alcaldesas, regidores y regidoras de origen netamente campesino. Al mismo tiempo, es durante

estos años que se desarrollaron una serie de experiencias novedosas de gestión municipal democrática y participativa. En el mundo rural estas prácticas significaron que los líderes comunales se hicieron parte de procesos de concertación en torno a la asignación y gestión de los recursos de sus Gobiernos Locales.

Ya en el marco de la transición democrática y de la descentralización se han generado nuevos espacios o mecanismos que posibilitan la participación de los comuneros y las comuneras campesinas en la gestión local. En efecto, el año 2001 se creó la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y mas tarde –como parte del nuevo diseño de los Gobiernos Regionales y Locales- se crearon los Consejos de Coordinación Rural y los Consejos de Coordinación Local.

Se ha dado impulso también a la formulación participativa de los planes de desarrollo y los presupuestos anuales de inversión de las regiones, las provincias y los distritos. Y, en el marco de este proceso, se ha establecido para la fiscalización de la correcta implementación de los acuerdos concertados en el terreno de planes y presupuestos, los representantes sociales deben conformar Comités de Vigilancia.

La sociedad civil tiene diferentes maneras de lograr presencia en estas instancias de concertación. En el caso de las Mesas de Concertación se trata de una estructura compuesta a medias por funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad, entre las que las comunidades pueden aspirar a tener representación. En los Consejos de Coordinación Regional y Local la composición es de un 60% de autoridades electas y un 40% de representantes de la sociedad civil. Solo pueden inscribirse como representantes de la sociedad civil quienes representen a organizaciones con personería jurídica y puedan demostrar más de tres años de funcionamiento, requisitos que limitan la participación de las comunidades campesinas y otras organizaciones rurales que carecen de este nivel de formalización. En cambio, en los procesos de los presupuestos participativos se pueden inscribir tanto las

organizaciones como los individuos, sin más requisito que su documento de identidad.

En ambos casos, la función del mecanismo participativo es que la autoridad electa consulte con la sociedad civil en torno al plan de desarrollo del distrito, provincia o región, y el respectivo presupuesto anual de inversiones. En ambos casos, además, se trata de consultas en busca de acuerdos, pero acuerdos que no tienen carácter vinculante en la medida en que son los Consejos Regionales o Municipales –los órganos políticos de los Gobiernos Regionales y Locales- los que finalmente tienen la responsabilidad de aprobar sus respectivos planes y presupuestos.

Finalmente, como se ha señalado, las normas relativas a los presupuestos participativos establecen que los «agentes participantes» pueden constituir Comités de Vigilancia para velar por el fiel cumplimiento de los acuerdos tomados en esos procesos.

¿Y como queda la comunidad campesina en estos procesos? A la luz de la experiencia de estos apenas 3 años de funcionamiento de las mesas regionales y locales y de los CCLs y CCRs, parecen quedar claras dos cosas. Primero, el requisito de la formalización ante registros públicos es una efectiva barrera a la participación de las comunidades, las que en muchos casos han legalizado sus títulos más no las directivas electas cada dos años. Segundo, la participación es más intensa en los presupuestos participativos (que no plantean este requisito) y –en todos los casos (Consejos, Presupuestos Participativos y Mesas)- en los espacios distritales, que no plantean los problemas logísticos de participar en instancias alejadas de la residencia de los líderes comunales.

No hay todavía evidencias que permitan establecer alguna relación entre niveles de participación comunera en estos mecanismos y los contenidos de los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos. La hipótesis de trabajo debería ser que a mayor participación de este segmento,

mayor centralidad de lo rural en las estrategias de desarrollo y la asignación anual de recursos. Pero este es todavía un tema a ser investigado.

Lo que si es claro es que hay todavía un divorcio entre la existencia y las potencialidades que estos mecanismos ofrecen y las agendas de las organizaciones que buscan representar a estos sectores. No existe, hasta donde sabemos, una orientación en esta dirección de parte de las dirigencias de las organizaciones agrarias campesinas o nativas o los gremios que las articulan.

b. Las organizaciones y los movimientos políticos locales y regionales

La crisis de representación de los partidos nacionales ha generado, desde fines de los 80, una proliferación de candidaturas independientes y de organizaciones que se definen a si mismas como independientes en oposición a los llamados «partidos» tradicionales. La interrogante que se plantea es en que medida esta proliferación del independentismo ha resultado –con todos sus defectos- en una mayor presencia directa de representantes comunales en las filas y la conducción de estas nuevas opciones para la política local y regional. De hecho, en Puno, Huancavelica, Pasco, Apurímac y Cusco hay movimientos locales y regionales y hasta Gobiernos Regionales que apelan directamente a la representación de las poblaciones rurales, mayormente comuneras.

Pero, reconociendo esta mayor presencia, se plantea una interrogante semejante a aquella esbozada para los espacios de concertación: ¿significa ella una mayor centralidad de lo rural, lo campesino y nativo, lo comunal, en las agendas de la política y de la gestión pública regional y local?

Como en el caso de los CCRs y los CCLs y los presupuestos participativos, esta es una interrogante que carece aún de respuestas claras asentadas en evidencias resultantes de sistematizaciones o investigaciones seriamente desarrolladas.

c. Las Comunidades Campesinas y el Sistema Interior de Gobierno

El Sistema de Gobierno Interior está constituido por los representantes del Presidente de la República en las departamentos, ahora regiones (prefectos), provincias (sub-prefectos), distritos (gobernadores) y localidades (tenientes gobernadores). Los Tenientes Gobernadores –que son las representantes del Gobierno Central más cercanos a las poblaciones rurales- eran y son nombrados por los Sub Prefectos Provinciales.

Como se ha señalado líneas arriba, hasta antes de la Reforma Agraria, estas autoridades designadas desde el Gobierno Central (Ministerio del Interior) eran parte del sistema de dominación sobre una población rural excluida del ejercicio de derechos económicos, sociales y políticos elementales.

Sin embargo, ya desde los años 80 –en el marco de la campesinización de los espacios rurales locales resultante de los movimientos campesinos y la Reforma Agraria- estos Tenientes Gobernadores han sido nombrados por los Sub Prefectos Provinciales a partir de una terna propuesta por las poblaciones locales vía los Gobernadores de los distritos. Es decir, se mantiene la formalidad del nombramiento desde un representante del Gobierno Central, pero en la práctica ese nombramiento es consultado a las poblaciones locales.

Esta ambigüedad en el nombramiento se traduce también en ambigüedades en su comportamiento. De acuerdo a las normas vigentes, los Tenientes Gobernadores –en tanto representantes del Gobierno Central- deben coordinar con las autoridades competentes las acciones destinadas a mantener el orden público y las buenas costumbres, informar a la Subprefectura de las actividades realizadas en su jurisdicción en los campos administrativo, político, social y otros, expedir certificados de residencia, buena conducta, supervivencia y otros análogos, en los lugares donde no existan Puestos de la Policía Nacional y realizar las funciones que señalan las leyes, reglamentos y las que determine la superioridad.

Sin embargo, en muchos casos, estas autoridades se comportan como representantes –o al menos como intermediarios- de las poblaciones locales en sus conflictos con el Estado. El caso de llave, y muchos otros antes, es ilustrativo cómo la firma de los Tenientes Gobernadores daba «legitimidad» a los memoriales y reclamos presentados ante el Gobierno Central. Se trata pues de una suerte de democratización, de campesinización en las zonas rurales, de la base del sistema de gobierno interior, en el que el representante local de la autoridad termina convirtiéndose en representante de la población ante la autoridad.

d. Las Comunidades Campesinas y el Poder Judicial

Algo parecido ocurre a la base del sistema de administración de justicia. La Constitución de 1993, Artículo 149, establece que las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

Adicionalmente, el Código Penal, Artículo 15, establece el «Error de comprensión culturalmente condicionado», que establece que: «El que por su cultura o costumbres comete un hecho punible sin poder comprender el carácter delictuoso de su acto o determinarse de acuerdo a esa comprensión, será eximido de responsabilidad. Cuando por igual razón, esa posibilidad se halla disminuida, se atenuará la pena.»

Es claro que hay acá un reconocimiento de la diversidad cultural del país y de la existencia de prácticas de justicia que son diferentes y que –en el marco de ciertos principios generales que remiten a derechos universales inviolables- merecen reconocimiento y respeto.

Junto con el reconocimiento a la diversidad cultural, las nuevas normas establecen ahora el derecho de las poblaciones

locales a elegir a los Jueces de Paz. Hasta antes de la Reforma Agraria, los Jueces de Paz –como las demás autoridades- eran designados por el Poder Judicial de entre los terratenientes y poderosos locales. Y su actuación era, precisamente, la de afirmar y defender los intereses de las élites locales, en muchos casos a costa de los derechos de las poblaciones comuneras.

Mas tarde, a desde los años 80 –como en el caso de los Tenientes Gobernadores- se instauró la práctica de designarlos de entre ternas propuestas por las comunidades, y ya desde 1993 han sido designados por elección popular en las zonas rurales, siendo la costumbre hacerlo en la Asamblea Comunal. En las zonas urbanas y capitales provinciales mas pobladas – donde es más difícil de implementar este mecanismo- el Poder Judicial ha seguido designando a los Jueces de Paz.

Mas recientemente, a partir de la Ley 27539 sobre Elección de Jueces de Paz (octubre del 2001), la ONPE debe conducir estas elecciones, organizándolas en las zonas urbanas y rurales y supervisándolas en las campesinas y nativas. En suma –yendo más allá de lo establecido para los Tenientes Gobernadores- se ha llegado a reconocer el derecho de las poblaciones locales a elegir a sus Jueces de Paz. En el caso de las comunidades campesinas y nativas se reconoce incluso su derecho a organizar las elecciones, correspondiendo a la ONPE la tarea de supervisar esos procesos.

e. Las Comunidades y el Sistema de Seguridad Interna

Un proceso bastante más reciente, directamente relacionado con el impulso a la reforma de las Fuerzas Policiales y la seguridad interna es el que define una nueva relación entre las comunidades campesinas y nativas y las autoridades locales electas y policiales en el terreno de la seguridad.

Al respecto, se han promulgado dos leyes fundamentales. La primera es la nueva Ley de Rondas Campesinas (Ley 27908 y Reglamento DS-025-2003-JUS) que define como funciones de las rondas las de interlocución con el Estado: apoyo a sus Comunidades Campesinas en sus funciones jurisdiccionales;

solución de conflictos y conciliación extrajudicial; seguridad y paz comunal dentro de su territorio; participación, control y fiscalización de los programas y proyectos de desarrollo que se realizan en su ámbito; e intervenir en la solución pacífica de conflictos dentro de su jurisdicción comunal, con la solución legalizada por el Juez de Paz.

Por su parte, la nueva Ley del Sistema de Seguridad Interna (Ley 27933) establece que las Rondas Campesinas integran los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, el que es presidido por el Alcalde de su respectiva jurisdicción e integrado también por la autoridad política de mayor nivel de la localidad, el Comisario de la Policial Nacional a cuya jurisdicción pertenece el distrito, un representante del Poder Judicial, dos alcaldes de centros poblados menores, y un representante de las Juntas Vecinales

Como se puede observar, se trata del reconocimiento y formalización por el Estado de funciones que las rondas campesinas del norte han venido cumpliendo de facto en sus ámbitos de influencia, y de un intento de definir el nuevo rol de las rondas de autodefensa surgidas en la sierra centro sur en el marco de la guerra interna.

Reflexiones Finales

Luego de la Reforma Agraria y de sucesivas experiencias autoritarias y clientelares de redefinición de las relaciones entre las poblaciones rurales y el Estado, la descentralización y algunas de las reformas que hacen parte de la transición democrática permiten pensar en un proceso de construcción de nuevos marcos institucionales, democráticos y permanentes, para la relación entre los y las campesinos y campesinas y el Estado.

Mecanismos para la participación campesina en decisiones cruciales (plan de desarrollo y presupuesto anual); mayores posibilidades de acceso directo a la representación política regional y local; intervención en la designación de las autoridades políticas locales y los jueces de paz; y participación

institucionalizada en la seguridad interna; son todos mecanismos, espacios y procesos que apuntan en esa dirección.

Si todas estas normas se mantienen en pie y los procesos que deben albergar se consolidan y se hacen práctica cotidiana, podríamos estar hablando de la consolidación de una nueva institucionalidad rural democrática que incorpora a las poblaciones comuneras a las tomas de decisión sobre temas de interés público. En este caso, los movimientos y campesinos y las reformas agrarias no solo habrán subvertido un orden antidemocrático y obsoleto, sino que habrán abierto el camino a una institucionalidad rural más democrática.

Ciertamente, la consolidación de estos procesos no depende exclusivamente de los que hagan o dejen de hacer las poblaciones y autoridades rurales que en ellos participan. Dependen también del curso del proceso político nacional y la continuidad de la transición democrática que ha albergado estos cambios.

Conflictos en tierras de Comunidades Campesinas

3 | y legislación

Laureano del Castillo Pinto¹

Presentación

Una rápida mirada a la región nos permite afirmar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países de Sudamérica, en el Perú el principal problema no es el de la tierra o el acceso a este recurso productivo por parte de los campesinos. Pese a sus errores y limitaciones, el proceso de reforma agraria, particularmente durante el período de mayor radicalidad, entre 1969 y 1975, modificó drásticamente la gran concentración de tierras en pocas familias.

Sin embargo, aunque pueda parecer una contradicción con la afirmación anterior, para las comunidades campesinas la tierra sigue siendo un tema que concita mucha atención y constituye fuente de conflictos. Ello tiene que ver, sin duda, con el crecimiento poblacional, que ha hecho que la presión sobre tierras que no aumentan se haya intensificado. Pero la mayor demanda por tierras guarda relación también con otros aspectos y conflictos que intentaremos explorar en las páginas que siguen.

A pesar del tiempo transcurrido y de los problemas que en su momento se detectaron, el III Censo Nacional Agropecuario –III CENAGRO- realizado en 1994, sigue siendo nuestra única

¹ Abogado especialista en temas agrarios. Es investigador de CEPES y docente universitario

referencia en materia de propiedad y tenencia de tierras en el Perú, por lo menos en forma agregada.

Algunas cifras sobre las tierras comunales

En el III CENAGRO encontraremos las cifras respecto a la cantidad de tierras que poseen las comunidades campesinas y nativas, así como respecto de la significación de ellas en el universo de las unidades agropecuarias del país. Lamentablemente la información recogida y consignada en el III CENAGRO data de hace 10 años y tampoco refleja otros importantes aspectos, como el tipo de tierras que aprovechan las comunidades, ni nos da referencias exactas sobre las tierras que ocupan.

Para tener una mejor ubicación en el mundo agrario peruano y particularmente el comunal, debemos empezar por recordar que el III CENAGRO reportó en 1994 la existencia de 1 745 773 unidades agropecuarias. De ese total, las cifras del Censo mostraron un abrumador predominio de la conducción individual, pues el 97% de las unidades agropecuarias está constituido por personas naturales, quedando sólo el 3% restante bajo el control de personas jurídicas y otras formas. Las comunidades campesinas y nativas hacen, de este modo, parte de ese 3% de unidades agropecuarias, aunque internamente su peso sea abrumador. Sumando casi siete mil comunidades campesinas y nativas registradas en el censo, superan largamente en número a las empresas comerciales, que apenas superaba las mil².

Pero la presencia comunal en el universo de la tenencia de tierras es significativamente menor. En efecto, si del variado espectro de formas de tenencia en manos de personas jurídicas se toma al total de las comunidades campesinas, resultará que ellas representan tan solo el 0,32% de las unidades agropecuarias censadas. En el caso de las comunidades nativas censadas su participación en el total de unidades agropecuarias

² Datos del III Censo Nacional Agropecuario. INEI, 1994.

arroja una cifra aún menor, es decir 0,07%. El mundo comunal, entonces no significa más que el 0,39% del total de las unidades agropecuarias censadas.

Llevando a valores absolutos los porcentajes mencionados en el párrafo anterior, tenemos que el III CENAGRO registró 5 680 comunidades campesinas y 1 192 comunidades nativas en todo el país, cifras realmente poco significativas sobre el mencionado universo de 1 745 773 unidades agropecuarias.

Regionalmente, la mayor concentración comunera se encuentra en la sierra sur del país. A su interior destaca el departamento de Puno, con 1 274 comunidades campesinas reconocidas³ a esa fecha. En orden de importancia, siguen los departamentos de Cusco, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, como se aprecia en el cuadro siguiente. Los cinco departamentos citados congregan al 63% de las comunidades campesinas registradas en el CENAGRO.

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE COMUNIDADES CAMPESINAS
Puno	1 274
Cusco	927
Huancavelica	500
Ayacucho	454
Apurímac	438
TOTAL	3 583

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario. INEI, 1994.

Sin embargo, siempre moviéndonos dentro del marco del III CENAGRO, la cantidad de tierras agropecuarias que estas organizaciones sociales controlan es realmente muy importante. En efecto, las comunidades campesinas poseen el 39,8% de

³ La mayor parte de estas comunidades fueron reconocidas durante el gobierno de Alan García (1985-1990) como resultado de la acción comunera que llevó al reparto comunal de las tierras de las SAIS, ERPS y CAPs formadas durante la Reforma Agraria, sobre todo en 1986. Al respecto, puede verse Caballero, Víctor y Dante Zurita: *Puno: Tierra y Alternativa Comunal. Experiencias y propuestas de política agraria*, Lima: Tarea, 1991.

la superficie agropecuaria del país (14 171 967 has.), mientras que las comunidades nativas lo hacen del 14,7% (5 251 873 has.) Según el III CENAGRO, la superficie agropecuaria total del país es de 35 381 808 has. De esta forma, pese a su poca relevancia en términos numéricos, en total ambos tipos de organización comunal controlan el 54,5% de la superficie agropecuaria del país.

Un tercer aspecto de la información del CENAGRO resulta de interés para abordar en forma más integral la problemática de las tierras comunales. En este caso, debemos reconocer que el 84,4% de las unidades agropecuarias censadas estaban bajo el control de minifundistas, con extensiones menores a las 3 has., y de pequeños agricultores, con extensiones de 3 has. a menos de 10 has. Paradójicamente, ese 84,4% de unidades agropecuarias solamente tiene el control del 10,5% de la superficie agropecuaria. En el otro extremo, las unidades que sobrepasan las 50 has. y que el INEI denomina «gran agricultura» (que componen solo el 3% de las unidades agropecuarias del país) controlan el 77,6% de la superficie agropecuaria nacional. En este segundo grupo se encuentran ubicadas las tierras de las comunidades campesinas y nativas.

La importancia de las comunidades campesinas y nativas en cuanto al control de tierras agropecuarias aumenta si atendemos a la información más reciente compilada por el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural –PETT, como veremos en las siguientes páginas.

Algunos vacíos de información

El CENAGRO no da cuenta lamentablemente sobre una serie de aspectos que nos permitirían tener un mejor conocimiento de la realidad comunal, por lo menos en cuanto a las tierras que poseen y la condición en que son trabajadas.

De esta forma, acabamos de ver que las comunidades campesinas y nativas harían parte de la «gran agricultura», pero no podemos conocer la calidad de las tierras que ellas manejan. No podemos saber, así, cuántas de esas tierras son eriazas, dato que resulta muy importante si hablamos de comunidades

campesinas ubicadas en la costa, donde la falta de agua impide aprovechar para la agricultura grandes extensiones de tierras, sobre todo en la costa norte del país.

Igualmente importante resultaría saber cuántas de las tierras controladas por las comunidades campesinas asentadas en la sierra son tierras eriazas, aunque en este caso, es fácil suponer que las enormes extensiones que poseen están cubiertas por pastos naturales, bastante buenas para la ganadería pero no aptas para la agricultura. Las grandes extensiones comunales en la sierra son, pues, tierras con rendimientos agrícolas muy por debajo de los de tierras agrícolas de la costa y de las propias tierras agrícolas de la sierra, pero la pobreza de los comuneros los empuja a tratar de sacarle más provecho a la tierra.

Finalmente, tampoco da cuenta el Censo Agropecuario de la cantidad de tierras inundadas de las comunidades nativas asentadas en la selva, ni de las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal e incluso de las tierras de protección, donde no es posible o recomendable hacer agricultura.

De esta forma, la información que el III CENAGRO nos proporciona respecto de las comunidades no es suficiente para poder conocer la real capacidad de sus tierras ni para matizar la primera información de que ellas serían las principales propietarias de tierras, atendiendo a las cifras que vimos en los párrafos anteriores.

Un trabajo más cuidadoso sobre los resultados del CENAGRO nos muestra otras deficiencias. Guillermo Valera, contando con información más detallada proporcionada por el proyecto TPC/PER/4552 FAO - MINAG – INEI, permitió conocer que una importante proporción de lo que el Censo registró como propietarios individuales no eran sino comuneros aprovechando familiarmente tierras cedidas por la comunidad, aunque estrictamente hablando eran poseedores aprovechando tierras de propiedad de la comunidad campesina⁴. La conclusión de Valera es que si se contabilizara como tierra comunal lo que los

⁴ Puede verse al respecto: VALERA, Guillermo. *Las comunidades en el Perú. Una aproximación estadística*. Lima, Instituto Rural del Perú. 2000.

comuneros declararon como de su propiedad, solamente las tierras de las comunidades campesinas superarían el 50% de la superficie agropecuaria.

Esa aparente confusión (viveza criolla, dirían otros) se explica por una lógica distinta que manejan los comuneros en cuanto al uso y la propiedad de las tierras comunales, lo que Alejandro Diez explica en un reciente trabajo:

«Si en abstracto puede quedar clara la distinción entre propiedad y usufructo y en concreto ambas nos remiten a ciertos grados de disposición y usos de la tierra, con la diferencia de que la primera incluye la posibilidad de enajenación y transferencia, en la práctica ambas se confunden. Y ello se debe no solo a la proximidad de los conceptos sino, y sobre todo, a la capacidad real de muchos comuneros de transferir sus derechos de usufructo, tanto bajo la modalidad de «venta» cuanto de herencia, por supuesto, dentro de los márgenes y los límites que le impone la colectividad. Así, si por lo general los comuneros admiten la propiedad de la comunidad, reconociéndose ellos mismos sólo como «posesionarios» o «usufructuarios» de la porción de tierras que trabajan, se consideran a sí mismos «dueños» y «propietarios de dichas tierras»⁵.

En el mismo artículo, Alejandro Diez nos recuerda que la propiedad colectiva de las comunidades campesinas «supone cierta ficción de igualdad entre sus miembros», aunque en la práctica la distribución de las tierras comunales sea desigual, anotando también la tensión constitutiva entre lo individual y lo colectivo. Estas afirmaciones deberían servir no solo para prevenírnos de la mirada unilateral de los abogados, encerrados en categorías jurídicas propias del derecho romano, sin considerar el efecto de su encuentro con la realidad andina, sino también para apartarnos de enfoques de una realidad idílica, de democracia comunal que tampoco es la que encontraremos

⁵ Diez, Alejandro. «Interculturalidad y Comunidades: Propiedad Colectiva y Propiedad Individual». En Debate Agrario. N° 36. Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, diciembre 2003. pp. 74.

en las dinámicas internas de las comunidades campesinas, integradas por familias antes que por individuos.

Más allá de estas reflexiones, retomando el hilo de este trabajo, debe mencionarse que las cifras del III CENAGRO no dan cuenta de la realidad actual. En efecto, el número actual de las comunidades ha variado. Para saberlo debemos recurrir a la información que maneja el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural –PETT- del Ministerio de Agricultura. De acuerdo con los registros de esta entidad, existirían actualmente 5 818 comunidades campesinas reconocidas mientras que el número de comunidades nativas reconocidas alcanzaría a 1 267.

Del total de las comunidades campesinas reconocidas, en aplicación de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, el PETT habría avanzado en la formalización de la propiedad de un número importante de comunidades campesinas. Sin embargo, de acuerdo a las cifras de este organismo del Ministerio de Agricultura, quedaría un 29% de comunidades campesinas por titular o regularizar su titulación, lo que equivale a un total de 1 630 comunidades campesinas.

El cuadro siguiente, elaborado sobre la base de la información del PETT, da cuenta de las comunidades campesinas con título de propiedad, señalando el porcentaje sobre el total de comunidades reconocidas en el departamento y la cantidad de tierras tituladas.

Es entendible que el total de las tierras bajo control comunal haya aumentado también en estos veinte años. Las comunidades campesinas tituladas pasarían así, según el PETT, a controlar 19 721 441,69 has., esto es, más de cinco millones y medio de hectáreas más respecto del año 1994 (aumentando así en 39,2% su superficie). Las comunidades nativas, según la misma fuente, controlan ahora cerca de 1 millón de hectáreas más respecto al III CENAGRO (un incremento de 21,6%).

Lamentablemente, las deficiencias en cuanto a la información oficial disponible en el país afectan también a las estadísticas

**Comunidades tituladas según el
PETT al año 2001**

Departamento	Con título de propiedad		
	Número	Porcentaje	Superficie (has)
Amazonas	52	100,0%	691 917,63
Ancash	221	64,1%	1 289 153,01
Apurímac	326	73,8%	1 641 704,20
Arequipa	57	57,0%	1 065 168,22
Ayacucho	370	64,1%	1 897 669,85
Cajamarca	79	73,8%	468 314,36
Cusco	647	73,0%	1 983 143,95
Huancavelica	470	83,2%	1 334 260,86
Huánuco ⁶	109	42,4%	366 941,65
Ica	2	22,2%	50 691,13
Junín	349	89,7%	1 214 138,71
La Libertad	41	34,2%	346 124,38
Lambayeque	16	64,0%	348 399,05
Lima	173	60,3%	1 654 573,67
Loreto	41	54,7%	277 526,38
Moquegua	71	94,7%	497 482,28
Pasco	63	86,3%	1 411 707,79
Piura	120	88,2%	799 826,41
Puno	935	74,7%	1 894 799,94
San Martín	1	100,0%	1 269,50
Tacna	45	97,8%	486 628,73
TOTAL	4 188	71,9%	19 721 441,69

Fuente: Directorio de Comunidades Campesinas. PETT 2002. Ministerio de Agricultura.

Elaboración: CEPES.

⁶ En el caso de Huánuco, el Directorio de Comunidades Campesinas del PETT consigna 3 669 416,53 Has. para las 109 comunidades tituladas, pese a que se trataría sólo de 366 941,65 Has. según las cifras detalladas en la misma fuente.

que acabamos de mostrar. De esta forma debe señalarse algunas diferencias importantes entre las informaciones recogidas en el III CENAGRO y las consignadas por el PETT. Así, por ejemplo, en Amazonas el CENAGRO registró 193 comunidades nativas, mientras el PETT consigna 168 comunidades nativas, es decir menos que las del CENAGRO⁷.

Sobre la base de la información más reciente del PETT, se podría afirmar que las comunidades campesinas y las comunidades nativas concentran el 74% del total de superficie agropecuaria del país⁸, sumando un total de 26 108 229,9 has. Este dato debería permitir ver a las comunidades del país como un real activo para el desarrollo y no como un obstáculo, tal como fuera presentado por el Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero, en su mensajes al Congreso a principios de 2004, afirmando en forma por demás ligera que los peruanos habíamos regalado la tierra dos veces, primero con la reforma agraria de 1969 y después dándole un tercio del total de la tierra a las comunidades campesinas.

Ahora bien, aunque el Censo no nos informa de cuántas comunidades están tituladas, el PETT cubre el vacío, señalando que del total de 5 818 comunidades campesinas reconocidas, 4 188 comunidades contaría con título de propiedad, lo que representa el 72% del total. En cuanto a las comunidades nativas, siempre según el PETT, de las 1 267 comunidades reconocidas, 1 177 tendrían su título de propiedad (es decir, el 93% del total de comunidades nativas).

La falta de información más precisa impide contrastar estas informaciones con los problemas de las comunidades. Así, se sabe que de acuerdo a la propia legislación, las comunidades pueden tener tierras provenientes de distintos orígenes: tierras originarias, tierras adquiridas y tierras adjudicadas por reforma agraria. Con las modificaciones operadas en la legislación de

⁷ Ello podría explicarse porque algunos anexos se habrían declarado como comunidades no siéndolo realmente, como ocurrió en muchos lugares.

⁸ La superficie agropecuaria total del país, según el III Censo Agropecuario de 1994, es de 35 381 808 has.

tierras agrarias se generó un problema para regularizar la adjudicación de tierras por reforma agraria a las comunidades que no fueron culminadas en su momento⁹. De esta forma, existe todavía un número importante de comunidades campesinas que recibieron tierras de reforma agraria, pero al no haberse culminado el proceso de adjudicación, difícilmente pueden formalizar esa propiedad, pues el marco legal actual no permite concretar esa adjudicación, hecha a título gratuito pero sin formalizarse años atrás.

Conflictos en torno a la propiedad comunal

No cabe duda que los principales conflictos que afectan a las comunidades campesinas están vinculados a la tierra o más concretamente a su defensa, lo cual nos lleva necesariamente al tema del saneamiento legal o formalización de la propiedad comunal.

En los últimas dos décadas desde el Estado se han dado importantes esfuerzos por enfrentar la situación descrita de falta de saneamiento legal de la propiedad comunal. Muestra de esos intentos son la dación de algunas leyes y la puesta en práctica de algunas políticas en ese campo, durante los últimos años, aunque los resultados no sean aún los que se esperaba.

Por su importancia, debe mencionarse en primer término a la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, N° 24657, de abril de 1987. Pensada como una ley complementaria de la Ley General de Comunidades Campesinas, N° 24656, fue aprobada conjuntamente por el Congreso¹⁰, con la intención de enfrentar el problema de la falta de títulos de las comunidades o de defectos en la titulación que impidan una adecuada protección de las tierras comunales.

⁹ A partir de la dación del Decreto Legislativo N° 653 en el año 1991 se estableció que todas las adjudicaciones de tierras del Estado se harían a título oneroso.

¹⁰ El artículo 7 de la Ley General de Comunidades Campesinas señala que «Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación ...»

La titulación comunal

¿Se justificaba la aprobación de una ley especial dedicada al deslinde y titulación comunal? Aunque desde 1920, como veremos en las páginas siguientes se declara en los textos constitucionales la protección del Estado hacia las tierras comunales, no bastaba esa declaración para que las comunidades tuvieran el pleno respaldo sobre la propiedad de sus tierras. De eso fue muy consciente el gobierno de Alan García, el cual impulsó la Ley de Deslinde del Territorio conjuntamente con la Ley General de Comunidades Campesinas. La experiencia histórica demostró que al momento de presentarse un litigio por tierras comunales, la norma constitucional señalaba un principio pero carecía del respaldo que la legislación sobre propiedad otorgaba a los propietarios, más aún si uno de los litigantes exhibía un título de propiedad inscrito en los registros públicos.

Debe destacarse el carácter de ley especial que tiene la Ley de Deslinde y Titulación. Esta afirmación tiene consecuencias muy precisas en el campo del Derecho. En efecto, respecto de la vigencia de las normas en el tiempo se sostiene como una técnica de interpretación, en caso de conflictos de normas, que la norma especial modifica a la norma general. En ese sentido, si bien la Ley Nº 24656 se denomina Ley General de Comunidades Campesinas, constituye una norma especial dedicada a estas organizaciones rurales. Es especial por su tratamiento normativo especial para un conjunto de comunidades campesinas y porque, desarrollando la Constitución, establece un régimen especial para ellas y sobre todo respecto a la propiedad y uso de sus tierras.

¿Qué tipo de norma es entonces la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal? Si la Ley General de Comunidades Campesinas es una ley especial, entonces se puede afirmar que la Ley de Deslinde y Titulación es también una ley especial. Más aún, esta última ley debería considerarse como una ley de un grado mayor de especialidad, toda vez que se ocupa de un aspecto específico vinculado a las comunidades. Recuérdese que la Ley General de Comunidades Campesinas

remite el tratamiento de las tierras comunales a la Ley de Deslinde y Titulación (artículo 7).

¿Cuánto se avanzó en los años de vigencia de la Ley de Deslinde y Titulación? Lamentablemente, a casi 18 años de vigencia de la Ley ésta no ha permitido culminar el proceso de saneamiento de la propiedad comunal. Tal vez el efecto más importante de la Ley fue que las dependencias del Ministerio de Agricultura remitieran a los Registros Públicos miles de expedientes de reconocimiento y titulación de comunidades. Pero en los años siguientes, por razones de recorte presupuestal y posteriormente, ya durante el gobierno de Fujimori, con la falta de interés por las organizaciones comunales y la desactivación de los Juzgados Agrarios (antes Juzgados de Tierras) el ritmo de formalización de la propiedad comunal se redujo significativamente.

Como parte de los cambios institucionales producidos en la organización interna del Ministerio de Agricultura, con la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, Decreto Ley Nº 25902, promulgado en diciembre de 1992 se eliminó la Dirección General de Comunidades Campesinas. En la misma norma se creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural –PETT. La misión del PETT no fue atender el problema de las comunidades campesinas, sino «realizar las acciones necesarias para perfeccionar la titulación para el registro de los predios rurales expropiados durante la vigencia de las normas contenidas en el derogado Texto Único Concordado del Decreto Ley Nº 17716...». El mismo artículo 6 del primer Reglamento de Organización y Funciones del PETT agrega: «Realizará además, la titulación de los predios rurales que actualmente se encuentren en propiedad del Estado y que éste adjudique o transfiera con posterioridad a la vigencia del Decreto Legislativo Nº 653.» Sin embargo, mediante sucesivas modificaciones a ese Reglamento de Organización y Funciones, se fue otorgando al PETT mayores atribuciones en materia de formalización de la propiedad predial en el sector rural, siendo el deslinde y titulación una facultad de las Direcciones Regionales que el PETT asume en algunos casos.

Posteriormente, la aprobación de la Constitución de 1993 significará un cambio importante en materia de tratamiento constitucional de las tierras comunales, facultando la libre disposición de las tierras comunales, lo que se desarrollará en la legislación posterior. El cambio implicó un fuerte giro en el tratamiento constitucional de este tema a lo largo del siglo XX.

En el año 1995 se aprobó, en las postimerías del trabajo del llamado Congreso Constituyente Democrático, la Ley N° 26505 o Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, más conocida como Ley de Tierras. Lejos de incentivar el fortalecimiento de las organizaciones comunales, esta Ley desarrolló los mecanismos para que las comunidades pudieran disponer de sus tierras, especialmente en el caso de las comunidades campesinas de la Costa, pero no aportó nada al proceso de formalización de su derecho de propiedad.

Dos años más tarde, en julio de 1997, mediante la Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa se detalló el procedimiento a seguir por las comunidades campesinas de la costa para adjudicar en propiedad las parcelas conducidas familiarmente por los comuneros y hasta para formalizar la presencia de los precarios en tierras comunales. Pero más allá del título de la Ley, tampoco esta norma contempló adecuadamente el saneamiento de la propiedad comunal.

Entre 1996 y el año 2000 se ejecutó el Proyecto de Titulación y Registro de Tierras -PTRT- en su Primera fase. El proyecto contó con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y se orientó al saneamiento y registro de la propiedad predial rural, sobre todo en la costa y en la sierra. Fue una decisión explícita que esta primera fase del PTRT no asumiera el saneamiento de la titulación comunal.

Desde octubre de 2001 se viene ejecutando el PTRT-Segunda Fase, el cual debe concluir el año 2005, igualmente financiado por el BID. De acuerdo a las metas de esta segunda

fase, en el plazo de cuatro años se espera lograr la titulación de 541 comunidades campesinas a nivel nacional, mientras que se espera haber linderado y titulado 9 comunidades nativas, esta última cifra bastante modesta, por cierto para el universo de comunidades nativas; no obstante, se sabe que en estos últimos años la meta se habría superado ampliamente.

La titulación individual

En medio de las dificultades anotadas para culminar el saneamiento comunal, se tiene una tendencia creciente hacia la titulación individual o la fragmentación de la tierra comunal en unidades de propiedad familiar.

Hablando honestamente, debe mencionarse que este tema no es nuevo, pero adquiere características distintas con la legislación promulgada en los últimos años. En efecto, aunque en la concepción romántica que viene desde el indigenismo de inicios del siglo XX se afirma que en la comunidad campesina la propiedad de la tierra es colectiva y que, tal como mencionan los cronistas españoles, se hacen repartos periódicos de la tierra entre los comuneros, la realidad difiere de ese esquema. Hoy muchos autores reconocen que aún en la época de los incas había un sistema mixto, en el cual las familias tenían una porción de tierra conducida familiarmente y además tenían derecho a poseer una parcela de tierra comunal; éstas últimas serían las que anual o periódicamente se redistribuían al interior de la comunidad.

Ya a inicios del siglo XX diversos estudios en comunidades campesinas constataban la existencia de un gran número de parcelas conducidas familiarmente y consideradas como de propiedad familiar. A fines del siglo pasado, sobre todo en las tierras bajas o en piso de valle, la casi totalidad de las tierras estaba en manos de las familias comuneras, manteniéndose la propiedad y el uso comunal sobre las tierras de pastos o sobre los laymes (tierras en descanso por largos períodos que se aprovechan cada cierto número de años por las familias comuneras).

¿Cuándo empieza a considerarse las parcelas familiares como de propiedad privada? Es difícil responder a esta pregunta, pues en este punto la percepción del derecho de propiedad de los comuneros parece distanciarse del esquema de la propiedad tal como se entiende en nuestro sistema jurídico, heredado del modelo romano-germánico. En efecto, mientras la doctrina jurídica afirma que el derecho de propiedad es un derecho exclusivo (en tanto solo una persona, sea un individuo o una colectividad, puede ser propietario, excluyendo por tanto de la propiedad a todos los demás), la concepción andina de la propiedad parece admitir una dualidad. De esta forma, parecería que los comuneros no tendrían mayor problema en afirmar la propiedad comunal junto con la propiedad familiar sobre las mismas tierras, contradiciendo así la lógica jurídica occidental.

Es por ello fundamental comprender la lógica comunal respecto de la propiedad comunal y familiar para avanzar en el proceso de la formalización de la propiedad. El profesor Alejandro Diez expresa con más claridad esa distinta concepción andina de la propiedad en el siguiente párrafo:

«Si en abstracto puede quedar clara la distinción entre propiedad y usufructo y en concreto ambas nos remiten a ciertos grados de disposición y usos de la tierra, con la diferencia de que la primera incluye la posibilidad de enajenación y transferencia, en la práctica ambas se confunden. Y ello se debe no solo a la proximidad de los conceptos sino, y sobre todo, a la capacidad real de muchos comuneros de transferir sus derechos de usufructo, tanto bajo la modalidad de «venta» cuanto de herencia, por supuesto, dentro de los márgenes y los límites que le impone la colectividad. Así, si por lo general los comuneros admiten la propiedad de la comunidad, reconociéndose ellos mismos sólo como «posesionarios» o «usufructuarios» de la porción de tierras que trabajan, se consideran a sí mismos «dueños» y «propietarios de dichas tierras»¹¹.

¹¹ Diez, Alejandro. «Interculturalidad y Comunidades: Propiedad Colectiva y Propiedad Individual». En *Debate Agrario*. N° 36. Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, diciembre 2003. pp. 74.

También Alejandro Diez nos recuerda que la propiedad colectiva de las comunidades campesinas «supone cierta ficción de igualdad entre sus miembros», aunque en la práctica la distribución de las tierras comunales es desigual, anotando también la tensión constitutiva entre lo individual y lo colectivo.

Así las cosas, la legislación nacional, marcada por los textos constitucionales desde 1920 hasta 1979, limitó al inicio y posteriormente prohibió la enajenación de tierras comunales. De esta forma, al afirmarse la inalienabilidad de las tierras comunales en los textos constitucionales se buscaba evitar que las comunidades pierdan tierras (o deberíamos decir más bien, que siguieran perdiéndolas) en virtud de contratos de transferencia irregulares. Pero el efecto práctico, recogido también en la normativa infraconstitucional, tal como lo afirmaba el Estatuto Especial de Comunidades Campesinas en 1970, era que no se reconocía la propiedad individual o familiar de los comuneros sino tan solo la propiedad de la comunidad, como colectivo o como persona jurídica. Esto, que aparece como un triunfo del protecciónismo, no es sino la consagración de la falta de diálogo entre dos concepciones culturales.

Sea por la existencia de una concepción distinta sobre el derecho o sea por la influencia de la economía de mercado, lo cierto es que aunque estaba prohibido por la legislación, al interior de las comunidades se daba un mercado de tierras, aunque limitado. De hecho, en las últimas décadas del siglo pasado, insistimos de espaldas a la legislación, en muchas comunidades los comuneros dejaban las parcelas familiares en herencia (lo que supone, como es evidente ser propietario para poder dejar una herencia), vendían parcelas a otros comuneros y hasta arrendaban esas tierras (lo que igualmente supondría ser propietario).

Esa coexistencia de dos lógicas distintas, una la legal y otra la real, se intentó regular en la Constitución de 1979. Así, el artículo 163 de la Constitución consagraba la inalienabilidad de las tierras comunales, pero admitía dos excepciones (el subrayado es nuestro):

«Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de ésta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas...»

La norma fue repetida, en 1987 en la Ley General de Comunidades Campesinas, la que a su vez agregó otros requisitos, como que la transferencia se hiciera previo pago con dinero en efectivo (lo que nos remite a la figura de la compra-venta) y además, con la expedición de una ley autoritativa. Estos requisitos, en realidad sumamente gravosos, pueden explicar por qué no se aplicó este mecanismo en todo el tiempo de la vigencia de la Constitución de 1979.

Luego del autogolpe de Fujimori en 1992, implementando una salida política a la crisis generada, se convocó a un Congreso Constituyente, el que aprobó la Constitución vigente de 1993, previa realización de un referéndum en octubre de 1993. La carta constitucional de 1993 modificó sustancialmente el tratamiento de las tierras comunales, restringiendo el régimen de protección a un solo atributo, la imprescriptibilidad, aunque limitada por el abandono. El artículo 89 de la Constitución vigente señala (el subrayado es nuestro):

«Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior».

De esta forma, al eliminarse la inalienabilidad de las tierras comunales y reconocerse la autonomía de la comunidad «en el uso y la libre disposición de sus tierras», se abrió la puerta para que la comunidad pudiera vender, ceder o disponer de cualquier forma de las tierras comunales. Ello incluye, como resulta evidente, la posibilidad de que la comunidad adjudique en

propiedad (o venta, entre otras formas) las parcelas familiares a los comuneros.

En 1995, la Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Nº 26505, llamada Ley de Tierras, se refirió brevemente a las comunidades campesinas y nativas. Aunque el tratamiento de esta Ley es muy defectuoso, dejó claramente abierta la posibilidad de que las comunidades pudieran disponer de sus tierras. Curiosamente, al momento de expedirse el Reglamento de esta Ley, en 1997, no se reglamentó los artículos 10 y 11 de la Ley de Tierras, referidos precisamente a las posibilidades de disposición de las tierras comunales.

Recién en 1997, evidenciando el interés del gobierno de Fujimori por facilitar el acceso de los inversionistas privados sobre las tierras de las comunidades campesinas de la costa, se aprobó una ley especial para estas organizaciones. La Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, Ley Nº 26845, modificó el artículo 10 de la Ley de Tierras, para facilitar la adjudicación de las tierras a los comuneros de la costa, modificando también el artículo 2 de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal. Pero la falta de reglamentación hasta la fecha ha impedido hasta el momento que esta Ley tenga mayor aplicación.

En el caso de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y selva, no aludidas por la Ley Nº 26845, resulta plenamente aplicable el artículo 11 de la Ley de Tierras, el cual dispone lo siguiente:

«Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá del Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la Comunidad».

De esta forma, el artículo 11 de la Ley de Tierras, que no ha sufrido ninguna modificación y tampoco ha sido reglamentado,

reconoce de acuerdo al principio constitucional de la autonomía comunal, que las comunidades pueden tomar cualquier decisión respecto de sus tierras. Lo que hace el artículo es poner una condición, la de la votación a favor de esa decisión de por lo menos las dos terceras partes de todos los miembros de la comunidad¹².

No obstante, el tema dista mucho de estar resuelto. Por diferentes razones en muchas comunidades los comuneros quieren proceder a la titulación familiar e invocan ese artículo 11 de la Ley de Tierras. La poca claridad normativa ha llevado a dos respuestas distintas desde el Estado, sobre todo de los Registros Públicos. Mientras algunos sostienen que el mencionado artículo 11 debe ser reglamentado, por lo que no puede aplicarse, otros afirman que el reglamento de la Ley ya fue promulgado y al no referirse al tema, está dejando su regulación a la Ley, la que es suficientemente precisa (una norma autoaplicativa, diríamos en lenguaje jurídico) por lo que puede aplicarse en caso de invocarse por la comunidad.

Lo cierto es que en todos los casos de adjudicación de parcelas familiares o de parcelación de tierras comunales, como también se le conoce, se requiere de la titulación previa de la comunidad campesina. Esto, que puede resultar obvio, no estaba recogido en la legislación, hasta que refiriéndose a la parcelación del territorio de comunidades campesinas de la costa, el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios lo incorporó. Ello resulta de la consecuencia lógica de que el propietario es quien puede disponer de sus bienes, principio que recoge el artículo 89 de la Constitución y los artículos 10 y 11 de la Ley de Tierras. No obstante, esa falta de claridad normativa es lo que llevó a numerosas comunidades a solicitar al PETT que apruebe o incluso realice la parcelación familiar, actividad para lo cual, evidentemente el PETT no tenía facultades.

¹² Llama la atención que la Ley no se haya referido, como hace la Constitución de 1979, a la decisión de los comuneros calificados; ello hubiera estado en concordancia con la distinción básica que hace la Ley General de Comunidades Campesinas entre comuneros y comuneros calificados. Independientemente de las razones por las que se adoptó la expresión «todos los miembros de la comunidad», lo cierto es que cumplir ese requisito resulta casi imposible, debido a la fuerte migración de la población comunera.

Mientras el tema sigue estando poco claro en la legislación, lo cierto es que en el mundo comunal la presión de los comuneros por acceder a la propiedad de las parcelas viene creciendo. En algunos casos, concientes de las limitaciones legales, los comuneros mantienen sus expectativas por títulos individuales, pero en otros han adelantado acciones para obtener, incluso irregularmente títulos de propiedad. A ello se prestan algunos profesionales poco serios, actuando en algunos casos en combinación con malos funcionarios del sector agrario. El resultado deriva normalmente en peleas familiares y en no pocos casos termina ante los tribunales de justicia, aunque las sentencias disten mucho de poner fin a los conflictos.

De esta forma, podemos concluir este punto enfatizando en la necesidad de terminar de atender la titulación comunal antes de procesar la fragmentación de la propiedad comunal. Aunque complejo y por lo tanto cargado de contenidos ideológicos, lo que impide arribar a algunos consensos, dejamos de lado en este documento la discusión acerca de las ventajas y desventajas de la titulación individual en las comunidades.

Otros problemas vinculados a la propiedad de la tierra

También vinculados a la propiedad de la tierra podemos mencionar algunos problemas que afectan a las comunidades campesinas, relacionados con la legislación vigente.

Queremos referirnos a los problemas de deslinde y titulación de las comunidades, a las expectativas por la independización de los anexos de las comunidades, al espinoso problema de la servidumbre minera y al uso de los recursos naturales existentes dentro del territorio comunal.

En el caso del **deslinde y titulación de las tierras comunales**, como dijimos, la Ley Nº 24657 se aprobó precisamente para cerrar este problema, cancelando una deuda de la sociedad con las comunidades campesinas. Como afirmamos también, el mayor efecto de la Ley de Deslinde y Titulación se expresó en la inscripción de la propiedad de miles

de comunidades campesinas en los registros públicos, luego de lo cual la cantidad de inscripciones se redujo drásticamente.

Más allá de las limitaciones presupuestales anotadas, debe mencionarse la disminución de la capacidad de acción del Ministerio de Agricultura. La reducción del aparato estatal durante la implementación del llamado «ajuste estructural» en el sector agrario fue drástica, limitando de este modo el cumplimiento de importantes funciones. Pero también significó algunos cambios de actitud de los funcionarios respecto del cumplimiento de las atribuciones reconocidas a ellos por leyes o normas reglamentarias.

En concreto, en el caso del deslinde y titulación de comunidades campesinas no se contrató personal para llevar adelante las diligencias de levantamiento del plano de conjunto de comunidades; tampoco se nombró jueces ad-hoc para solucionar los conflictos judiciales derivados de las discrepancias que no pudieron resolverse en la tramitación administrativa del deslinde y titulación. Lo más serio, a nuestro juicio, fue que los funcionarios del Ministerio de Agricultura no impulsaran los mecanismos de conciliación ante discrepancias entre una comunidad solicitante y su vecino, sea éste un particular u otra comunidad campesina; con criterios aún más discutibles dejaron de lado la aplicación del arbitraje tratándose de conflictos entre comunidades, desconociendo así esta posibilidad establecida en la Ley de Deslinde y Titulación. La razón invocada, resultante de una interpretación errada o, lo que sería más grave, derivado de una decisión institucional, fue suspender el trámite del deslinde por considerar que la existencia de un «litigio» lo impedía. Como se sabe, el litigio es el conflicto que ha llegado a la instancia judicial, distinto de un conflicto o de una simple discrepancia, como la que se presenta al momento del levantamiento del plano de conjunto de la comunidad.

Por eso, consideramos fundamental que se aplique en su integridad la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, porque permite recurrir a mecanismos alternativos de solución de conflictos, como son la conciliación y el arbitraje, en este

último caso tan solo para discrepancias entre comunidades campesinas. No obstante, debe reconocerse también la necesidad de hacer algunos ajustes en la Ley, toda vez que luego de su entrada en vigencia se promulgaron leyes especiales respecto de la Conciliación extrajudicial y del Arbitraje, aunque hablamos de ligeros cambios, para adecuar estos mecanismos a la especificidad del trámite de deslinde y titulación.

Otro cambio fundamental para la plena aplicación de la Ley de Deslinde Titulación se encuentra en el campo de las comunidades. Más específicamente, de lo que se trata es de modificar una tradición o mentalidad que privilegia la judicialización de los conflictos antes que la búsqueda de arreglos extrajudiciales. En ese sentido, de nada valdrá adecuar la Ley de Deslinde y Titulación a las leyes de conciliación y arbitraje si los dirigentes comunales y todos los comuneros siguen prefiriendo un juicio a un arreglo amistoso. Entender que en la lógica judicial siempre habrá un ganador y por tanto un perdedor es fundamental, al mismo tiempo que reconocer que una solución que declare a una de las partes como vencedora no constituye una real solución. Los enfrentamientos entre comunidades, y las agresiones contra el personal judicial y policial que interviene en las diligencias judiciales son muy comunes en la etapa de ejecución de sentencia. Así pues, la solución judicial no resulta viable, por lo que el viejo adagio de «más vale un mal arreglo que un buen juicio» resulta perfectamente aplicable.

Por si las razones mencionadas en las líneas anteriores fueran insuficientes, conviene revisar los costos que implica llevar adelante un proceso judicial: pago de abogados, pago de tasas y derechos judiciales, gastos en copias de documentos, gastos de viaje y de alojamiento, entre otros, hacen que un conflicto que se prolonga durante años signifique una erosión muy fuerte de los escasos recursos comunales. Adicionalmente, la desaparición de los juzgados agrarios y la existencia de una legislación que remite el tratamiento de los derechos reales sobre tierras rurales al Código Civil, ignorando la existencia de un cúmulo de normas especiales vinculadas a la propiedad agraria, hace que difícilmente pueda encontrarse

una resolución judicial que refleje un real conocimiento de la problemática rural y mucho menos de la realidad y la legislación comunal.

El segundo tema que deriva también en conflictos en el mundo comunal son las expectativas por la **independización de los anexos de las comunidades**. En verdad una de las varias razones que explican el importante incremento del número de comunidades campesinas en las últimas décadas tiene que ver con el proceso por el cual los anexos de las comunidades campesinas se convierten en nuevas comunidades, independizándose de lo que se llama la comunidad «madre». En parte por ello, las comunidades nuevas desarrollan conflictos con sus vecinos.

Hasta que estuvo en vigencia el Estatuto Especial de Comunidades Campesinas, el Decreto Supremo 037-70-A, se permitía el desmembramiento de una comunidad madre, a partir de la iniciativa de un anexo de la comunidad, considerándose en dicha norma un procedimiento administrativo relativamente sencillo, el que suponía como elemento fundamental la aceptación por la asamblea general de la comunidad madre de dicha desmembración. Pero ese panorama se modificó al aprobarse en 1987 la Ley General de Comunidades Campesinas. El artículo 2 de dicha Ley definió así a los anexos:

«Constituyen Anexos de la Comunidad, los asentamientos humanos permanentes ubicados en territorio comunal y reconocidos por la Asamblea General de la Comunidad.»

A su turno, el Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, aprobado por el Decreto Supremo N° 08-91-TR no contempla procedimiento alguno para la independización de los anexos comunales. Coincidentemente con la Ley, el Reglamento se refiere a los anexos como asentamientos humanos establecidos dentro de la comunidad, regulando la posibilidad de constituir comités especializados por anexo, a los que se reconoce funciones similares a los de la Directiva Comunal pero dentro del ámbito del anexo.

¿Cómo es, entonces, que se ha reconocido a los anexos como nuevas comunidades si las normas legales no lo permiten? En realidad la presión de los anexos por formar nuevas comunidades es muy fuerte y ello derivó en el hecho de que los funcionarios del Sector buscaran una forma de atender a dichos reclamos. De esta manera, aplicando una suerte de jurisprudencia administrativa o de práctica administrativa, para ser más exactos, se aplicó ultra-activamente el Decreto Supremo N° 37-70-A, lo que supone contar con la aprobación de la Asamblea de la Comunidad madre de la desmembración solicitada.

Pues bien, siendo fundamental el requisito de la aceptación de la comunidad de la independización del anexo, las intenciones de éste se frustran generalmente por la oposición entendible de la asamblea comunal. Es entonces que el problema se convierte en conflicto y no son pocos los casos de anexos que pretenden recurrir a la vía judicial para exigir su derecho a independizarse. Pero, viendo el estado de la legislación, debemos concluir que esas pretensiones llevadas al terreno judicial no tienen perspectivas de ser amparadas, precisamente porque no estamos ante un derecho exigible a la comunidad y porque además, como dijimos, el Anexo está regulado como un asentamiento humano, parte de la comunidad.

El tercer tema vinculado a los problemas de tierras y titulación comunal es el espinoso problema de **la servidumbre minera y en general al uso de los recursos naturales** existentes dentro del territorio comunal¹³.

Debemos ser claros en este tema si pretendemos llegar a alguna conclusión. En nuestra tradición jurídica, no sólo republicana sino incluso colonial, los recursos naturales han sido siempre del Estado; durante la época colonial, las tierras, los yacimientos minerales y otros recursos eran de dominio de la Corona española. En la actualidad, ese enfoque (conocido como el sistema del dominio eminentí, por reconocer el dominio de

¹³ Puede verse un tratamiento más detallado sobre este tema en el trabajo de Pedro Castillo y Laureano del Castillo, «La servidumbre minera y la propiedad de la tierra agrícola» en: *Tierras Agrícolas y Servidumbre Minera*. Lima, CEPES, 2003.

la Corona) se encuentra presente no sólo en nuestras constituciones políticas sino en la legislación especial que regula el aprovechamiento de los recursos naturales. Así, el artículo 66 de la Constitución de 1979, parafraseando lo contenido en las constituciones de 1933 y de 1979, expresa:

«Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.».

Por su parte, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Nº 26821, publicada en junio de 1997, que es la ley orgánica a la que alude el artículo constitucional citado, señala en su artículo 4 que «Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación.»

El Código Civil de 1984, al regular lo relacionado con la propiedad predial, establece en su artículo 954 que el propietario de un predio lo es del suelo, del subsuelo y del sobresuelo, comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro superficial, añadiendo «hasta donde sea útil al propietario el ejercicio de su derecho». El segundo párrafo del mismo artículo del mencionado Código precisa que «la propiedad del subsuelo no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, ni otros bienes regidos por leyes especiales». Concordando con la Constitución, el Código garantiza así el derecho de propiedad, incluyendo la parte del subsuelo que sea útil al propietario del predio, pero reconociendo que los recursos naturales son siempre del Estado.

Del mismo modo, las distintas leyes sectoriales que se ocupan del tratamiento de los recursos naturales establecen ese derecho de la nación o del Estado sobre los recursos naturales. Así, la Ley General de Aguas, Decreto Ley Nº 17752, en su artículo 1 expresa: «Las aguas, sin excepción alguna, son de propiedad del Estado, y su dominio es inalienable e

imprescriptible. No hay propiedad privada de las aguas ni derechos adquiridos sobre ellas». Por su parte, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, N° 27308, en el artículo 7 expresa lo siguiente:

«Los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos, integran el Patrimonio Forestal Nacional. No pueden ser utilizados con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, salvo en los casos que señale la presente Ley y su reglamento.»

En cuanto a la minería, el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería señala que los minerales son propiedad del Estado, el cual los puede entregar en concesión a los particulares para que los extraigan y una vez extraídos del subsuelo puedan ser aprovechados, mediante una concesión minera, la cual, conforme al artículo 9 de la Ley General de Minería¹⁴:

«otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un cuadrado, rectángulo o poligonal cerrada...»

Agrega el segundo párrafo del mismo artículo de la Ley General de Minería que «La concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentre ubicada». Por lo menos en la teoría todo quedaba resuelto: el derecho del concesionario minero es distinto del propietario del suelo. Pero el problema se presenta en la práctica, al tener que determinarse cómo desarrollar las labores mineras (instalaciones, viviendas, canchas de relaves, carreteras, etc.) sin afectar el derecho de los propietarios de los predios ubicados sobre el yacimiento.

¹⁴ Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, Decreto Supremo N° 014-92-EM.

La Ley General de Minería consideraba el establecimiento de servidumbres sobre terrenos de terceros y permitía la posibilidad de iniciar el proceso de expropiación. Pero la Constitución de 1993 restringió la expropiación a las causales de seguridad nacional y necesidad pública, con lo cual la expropiación en casos de utilidad pública se vio negada.

Años después, el artículo 7 de la Ley de Tierras obligó a los inversionistas mineros a llegar a un acuerdo con los propietarios de tierras agrícolas antes de iniciar trabajos de explotación. Meses después la Ley fue cambiada, exigiendo que antes de utilizar tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos se llegue a un acuerdo con el propietario de la tierra o se inicie el procedimiento de servidumbre minera¹⁵.

El reglamento del artículo 7 de la Ley de Tierras, aprobado por Decreto Supremo N° 017-96-AG, fue modificado a través del Decreto Supremo N° 014-2003-AG en mayo de 2003. Pese a los cambios este esquema no viene funcionando como se esperaba.

Resulta paradójico constatar que las comunidades campesinas fueron desplazadas de sus tierras desde mediados del siglo XIX por el crecimiento de las haciendas, ubicándose por ello en las tierras más altas y menos productivas de los Andes. Al evidenciarse el enorme potencial minero del país, la atención vuelve a centrarse en sus tierras, pero para aprovechar la riqueza minera del subsuelo.

Debe recordarse que según el artículo 15 de la Ley General de Comunidades Campesinas, estas comunidades tendrán prioridad en el aprovechamiento de las concesiones mineras y de otro tipo, cuando el Estado se las otorgue. Aunque la norma no resultó tan clara como se planteó en el anteproyecto enviado por el Ejecutivo al Congreso, ese artículo dispone que dichas organizaciones pueden participar en el aprovechamiento de los recursos existentes en sus tierras.

¹⁵ La servidumbre es un derecho real, distinto de la propiedad, que impone limitaciones al ejercicio de derechos sobre un predio, aunque manteniendo la propiedad.

Además, debe tomarse en cuenta el Convenio Nº 169 de la OIT, ratificado por nuestro país y que por tanto constituye una norma que se integra a nuestra legislación nacional. Cabe mencionar que uno de los criterios fundamentales para la aplicación de este Convenio a una comunidad está determinado por su auto-reconocimiento como tal. De acuerdo al artículo 15 de dicho Convenio de la OIT:

«2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales y de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades».

De esta forma, se requiere consultar a las comunidades campesinas respecto de si se verán afectados antes de poder usar sus tierras con fines mineros. No se trata una mera «audiencia», pues el convenio dispone que se establezcan procedimientos de consulta adecuados. Para ello se requerirá contar con la información referida al aprovechamiento minero, a las utilidades que se espera obtener por la empresa así como el beneficio que obtendrá la comunidad.

Por último, el artículo citado del Convenio establece también la participación de los pueblos indígenas en los beneficios que reporten las actividades mineras u otras. Por último, el Convenio reconoce la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan recibir una indemnización por cualquier daño que la realización de dichas actividades económicas implique.

Los cambios legales en perspectiva

Tras la revisión temática de los problemas y conflictos vinculados a la propiedad de la tierra hecha en las páginas anteriores, podemos intentar una mirada más amplia de la evolución seguida por la legislación a lo largo del pasado siglo. Ello nos permite distinguir tres momentos en ese largo proceso histórico: una etapa de desconocimiento de las comunidades, seguida por un largo período de vigencia de una legislación proteccionista, culminando con el período más reciente de liberalización de la propiedad comunal.

El inicio de la República significará la ruptura del régimen de protección vigente a lo largo de toda la Colonia. En su reemplazo, mediante los decretos dictados por Bolívar en 1824 y 1825, se reconoció la existencia de las comunidades de indígenas, aunque disponiendo al mismo tiempo la distribución de las tierras entre sus integrantes, buscando así la desaparición de la comunidad para instaurar una república de propietarios. La lógica de estos decretos de Bolívar era igualar a la población indígena con el resto de la sociedad, a fin de convertir a los indios en ciudadanos de una nación.

Los decretos de Bolívar casi no tuvieron efecto en la realidad comunera pues, aunque sin un marco legislativo que las ampare, las comunidades de indígenas siguieron existiendo y más bien resistieron las agresiones de las haciendas en manos de los criollos, proceso que se intensificó en el último tercio del siglo XIX.

Recién en la Constitución de 1920 se reconoció la existencia a nivel constitucional de las comunidades indígenas, iniciando el período del proteccionismo comunal. Se estableció en el artículo 41 de dicha Constitución política que «los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público en los casos y en las formas que establezca la ley», el primer antecedente republicano de un régimen de protección de las tierras comunales. No obstante,

algunos estudiosos consideran que esa protección constitucional llegó tarde, pues ya se había producido la concentración de tierras comunales en manos de los hacendados.

Luego de la aprobación y promulgación de la Constitución de la Patria Nueva (como el presidente Leguía llamaba a ese texto constitucional) se dieron algunos mecanismos para favorecer a estas organizaciones, como son la creación de la Sección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Fomento en 1921 y el Patronato de la Raza Indígena en 1922, entre otros.

Derrocado Leguía en 1930, se planteó la necesidad de modificar la Constitución de 1920, la cual había concentrado en manos del Presidente de la República muchas atribuciones. Es así como se instala una Asamblea Constituyente, que aprobará finalmente la Constitución de 1933.

En lo que se refiere a las comunidades de indígenas, la Constitución de 1933 completará el marco de protección de sus tierras, al considerarlas inalienables, inembargables e imprescriptibles, atributos que se mantendrán hasta hace pocos años. El artículo 209 de la Constitución de 1933 dispuso lo siguiente:

«La propiedad de las comunidades es imprescriptible e inenajenable, salvo el caso de expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización. Es, asimismo, inembargable.»

La idea de establecer un régimen de protección de las tierras comunales era evitar que se despojara a las comunidades de indígenas de sus tierras, por la muy común vía de simular contratos de compra-venta con los comuneros, así como de recurrir a la justicia para exigir el cobro de supuestas deudas de las comunidades (con el consiguiente remate o adjudicación en pago si la comunidad no pagaba o no podía probar que la deuda no existía) y mediante el mecanismo de la prescripción adquisitiva de dominio (validando jurídicamente la invasión de tierras comunales). Asimismo, el artículo 208 de la misma

Constitución garantizaba «la integridad de la propiedad de las comunidades».

Durante la vigencia de la Constitución de 1933 se promulgó en 1969 la Ley de Reforma Agraria, Decreto Ley N° 17716, la cual introdujo en nuestra legislación la distinción entre comunidades campesinas y nativas. Mientras que para las comunidades campesinas se continuó la tradición de dictar un «estatuto» de comunidades (esta vez mediante el Decreto Supremo N° 37-70-A), para las comunidades nativas se dictó una ley especial. Así, en 1974 se aprobó mediante el Decreto Ley N° 20653 la primera Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, la que fue derogada en 1978, reemplazándola la nueva Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, Decreto Ley N° 22175.

La Asamblea Constituyente de 1978 aprobó la Constitución de 1979, con la cual los militares quisieron consagrar las «grandes transformaciones estructurales» que se habían dado durante sus 12 años de gobierno, principalmente durante los primeros siete años, bajo la presidencia del General Juan Velasco, pues el gobierno del General Morales Bermúdez representó más bien el desmontaje de dichas reformas.

La Constitución de 1979 consagrará en el artículo 163 el régimen de protección de tierras comunales, con algunas variaciones:

«Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de ésta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas...»

Aunque la Constitución de 1979 admitió excepciones a la inalienabilidad de las tierras comunales, lo cierto es que el régimen de protección como tal se mantuvo. Durante la vigencia de la Constitución de 1979 se dictaron además otras normas

relativas a las comunidades campesinas. Destacan el Código Civil de 1984, así como la Ley General de Comunidades Campesinas, Nº 24656, y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, Nº 24657, estas dos últimas promulgadas durante el gobierno de Alan García, en 1987. De estas tres normas legales, destaca la Ley de Deslinde y Titulación por su carácter eminentemente tuitivo de las comunidades campesinas.

Pero, luego del autogolpe del presidente Fujimori en 1992, como una forma de salida a la crisis generada se planteó la elaboración de una nueva Constitución, la que fue elaborada por el llamado Congreso Constituyente Democrático. Por presión de la mayoría oficialista se buscaba que el nuevo texto constitucional fuera breve, lo que en materia agraria y de comunidades significó la aprobación de un solo Capítulo, «Del régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas», con dos artículos. El artículo 89 se refiere a las comunidades de la siguiente forma:

«Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior».

Demostrando una evidente confusión, explicable por el apresuramiento, o quizá hecho en forma adrede, el tratamiento constitucional del abandono de las tierras comunales resulta defectuoso. Si el abandono consiste en la pérdida del derecho de propiedad por no trabajar productivamente la tierra, conforme a una vieja tradición en nuestro continente, no es posible que se considere como una excepción de la imprescriptibilidad al abandono, pues son figuras jurídicas muy distintas.

Dos años más tarde, en julio de 1995, desarrollando parcialmente el citado artículo constitucional, la Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas

en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Nº 26505 o Ley de Tierras, se refirió a las comunidades campesinas y nativas en forma muy breve, dejando claramente abierta la posibilidad de que las comunidades pudieran disponer de sus tierras, como vimos en las páginas anteriores. Mostrando su real interés en las tierras de las comunidades campesinas de la Costa, habiendo omitido en el Reglamento de la Ley de Tierras referirse a las comunidades campesinas y nativas, en 1997 se promulgó una Ley de Titulación de Comunidades Campesinas de la Costa, que no es sino una forma de agilizar la fragmentación de las tierras comunales, en manos de comuneros y especialmente de terceros, para los que se reguló una muy discutible y confusa forma de abandono, en verdad la aplicación de la prescripción de sus tierras, pese a estar constitucionalmente negado.

Por último, aunque no estuvo pensada para las comunidades campesinas, debe mencionarse la Ley de Reversión a favor del Estado de los predios rústicos adjudicados a título gratuito, publicada en junio de 2004. Pese a que en su artículo 3 esta Ley menciona que las comunidades se rigen por sus propias leyes, debe recordarse, como acabamos de mencionar, que a ellas también les resulta aplicable el abandono de tierras, por lo que si ellas recibieron tierras de reforma agraria en forma gratuita, la Ley puede aplicarse a dichas tierras si no son trabajadas productivamente¹⁶.

Así las cosas, se ha abierto un período de desregulación de las tierras comunales, el cual puede determinar distintos escenarios para las comunidades campesinas en los próximos años. Curiosamente, ese proceso de desregulación se da en el Perú mientras la tendencia a nivel regional y mundial pasa por el mayor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, parte de lo cual consistió en la aprobación y ratificación por nuestro país del Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT.

¹⁶ Llama la atención que ni la Ley ni su Reglamento regulen el descanso de tierras, situación obligada por la pobreza de las tierras agrícolas que fue concebida como una situación de excepción a la aplicación del abandono de tierras.

Conclusiones

Tras la revisión hecha en las páginas anteriores resulta evidente que se ha dejado de lado en el plano legislativo el régimen de protección de las tierras comunales, para acercar su tratamiento al de las demás formas de propiedad reconocidas y garantizadas por la Constitución.

En las modificaciones operadas ha jugado un papel importante la consideración, propia del pensamiento liberal, de que los miembros de las comunidades campesinas y nativas son tan ciudadanos como todos los demás habitantes del país, por lo que no se justifica establecer mecanismos de limitación legal que consagren una situación menor para los comuneros.

La libre disposición de las tierras comunales sería así el principal mecanismo para romper con un régimen colectivo que impide el desarrollo de las comunidades. Ese esquema liberal, sin embargo, peca de unilateral, pues basándose sobre todo en argumentos de naturaleza ideológica deja de lado la consideración de la historia y de la realidad de las comunidades.

Es cierto también, como vimos en la rápida revisión realizada, que en muchas comunidades son los propios comuneros quienes desean tramitar y obtener su título de propiedad familiar. En ese sentido, tampoco puede mantenerse atadas a las comunidades a un esquema propietario en el que no quieren participar. Por último, y en el más extremo de los argumentos, como dijimos, tampoco puede confundirse a las comunidades campesinas con una forma colectiva de propiedad, pese a ser uno de sus elementos principales. Pero la realidad cambia y las comunidades han mostrado una enorme capacidad de adaptación a dichos cambios.

En ese sentido, podemos decir que no solo hay una urgente necesidad de hacer una revisión total de la legislación comunal, salpicada de cambios inorgánicos, y erosionada en su aplicación por los últimos gobiernos y por los propios comuneros.

Pero esa revisión no puede ser hecha a partir de la consideración fría de principios o de doctrinas, de cualquier signo que ellas sean. Se requiere hacer un esfuerzo por escuchar la voz de los propios interesados, los comuneros y comuneradas. Sólo conociendo sus planteamientos, sus necesidades y aspiraciones será posible elaborar una legislación adecuada a esa realidad y, lo que resulta mucho más trascendente, que tenga posibilidades de aplicarse durante un tiempo importante.

Ahora bien, sabemos los límites que tienen en la realidad los planteamientos que acabamos de hacer. Sin asumir las posturas que afirman que se requiere una legislación protecciónista, porque de lo contrario, se va a engañar a los campesinos, lo que no es sino arrogarse una representación por lo menos discutible y al mismo tiempo considerar a los comuneros como necesitados de tutela, ese proceso supone algunas garantías mínimas.

Esas garantías suponen que desde el Estado, contando con el apoyo de instituciones privadas, universidades y gremios, se difunda la información necesaria para que los comuneros puedan tomar decisiones, en forma segura y responsable. De esta forma se puede facilitar una discusión interna que, a condición de ser bien llevada, estamos seguros terminará fortaleciendo la vida comunal y eventualmente redefiniendo los roles de las comunidades campesinas.

En todo caso, el tiempo nos mostrará cómo se definen las actuales tendencias. Pensar que nada cambiará porque las comunidades han resistido varios siglos de dominio colonial y republicano es simplemente negar que ellas han cambiado y seguirán haciéndolo.

El proceso de la Comisión revisora de la legislación sobre Comunidades Campesinas y

4 | Comunidades Nativas

Minda Bustamante Soldevilla¹

El 6 de enero del 2004 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 28150, por la que se crea la **Comisión Revisora de la legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas**, con la intención de elaborar una ley que unifique y reúna en un solo cuerpo normativo toda la legislación relacionada con las comunidades campesinas y comunidades nativas del país.

Esta Ley surge como producto de diversas demandas de dirigencias comunales, organizaciones de pueblos indígenas y gremios campesinos, de organizaciones no gubernamentales y de sectores del propio gobierno como la CONAPPA y la Presidencia del Consejo de Ministros que a lo largo de los últimos años a través de múltiples iniciativas y propuestas han venido planteando la necesidad de actualizar y concordar la legislación sobre estas históricas instituciones de nuestra realidad nacional.

Resulta por ello interesante que la Ley plantee en forma sui géneris una composición plural en donde conjuntamente con representantes de sectores públicos se incorpore a representantes de organizaciones campesinas y pueblos indígenas, además de representantes de gobiernos regionales

¹ Abogada, con estudios de maestría en Antropología UNMSM. integrante del SER.

y locales para la elaboración del Anteproyecto de Ley. La Comisión que trabajo durante el año² sesionó con tres representantes del Congreso de la Republica (uno del pleno, otro de la Comisión de Justicia y otro de la Comisión de Asuntos Indígenas Amazónicos y Afro peruanos, quien asumió la Presidencia de la Comisión), uno de la CONAPAA, uno del Ministerio de Agricultura, uno de la Defensoría del Pueblo, un representante de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos locales, dos representantes de comunidades campesinas designados por la Confederación Campesina del Perú y Confederación Nacional Agraria y dos de las comunidades nativas designados por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana y por la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. A mediados del año se sumarian a la Comisión representantes del Ministerio Público, del Instituto Nacional de Cultura y del Consejo Nacional de Descentralización para llegar a una composición definitiva de quince miembros.

Hay que señalar también que la Ley inicialmente estipulo un plazo de 180 días para presentar el anteproyecto, sin embargo el tiempo resultó corto y tuvieron que solicitarse dos ampliaciones del plazo, siendo la última aprobada la que establece que el plazo final de presentación del Proyecto de ley vence el 30 d abril del 2005.

Desde el inicio del trabajo de la Comisión Revisora el Grupo ALLPA, ha venido participando de este proceso, tanto para hacer llegar sus propuestas, como las de los líderes comunales que participaron en diversos encuentros regionales que promovimos, así como para participar en las numerosas sesiones de trabajo realizadas prestando nuestro apoyo especializado tanto en la parte legislativa como en la promoción de acuerdos.

² La Ley N° 28150 establecía que los miembros integrantes de la Comisión Revisora eran doce, posteriormente con la disposición modificatoria introducida por la Ley N° 28399 se incrementa el numero a quince, siendo los nuevos integrantes el representante del Ministerio Público, del Instituto Nacional de Cultura y del Consejo Nacional de Descentralización CND.

Producto de esta participación en el proceso del 2004 de la Comisión Revisora, es que en las siguientes líneas presentamos cronológicamente el desarrollo de sus actividades para una mayor información de los lectores.

Miércoles 22 de marzo de 2004. Se produce la primera sesión de instalación de la Comisión con la presencia mayoritaria de sus miembros. La Comisión oficialmente está constituida por los siguientes representantes:

1. Comisión de Asuntos Indígenas y Amazonia: Congresista Paulina Arpasi (Presidenta) .
2. Comisión de Justicia : Congresista Edgar Villanueva
3. Pleno del Congreso de la República: Congresista José Carrasco Távara (elegido después del 22/03/2004)
4. Defensoría del Pueblo: Dr. Pablo de la Cruz
5. Ministerio de Agricultura: Dr. Walter Gutiérrez
6. Comisión Nacional de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos: Luis Huarcaya
7. Gobiernos regionales: Ing. José Gálvez (no tenía representante acreditado al 22/03/2004)
8. Gobiernos locales: Dr. Carlos la Rosa (no tenía representante acreditado al 22/03/2004)
9. Confederación Campesina del Perú: Renán Gallo Carhuachinchay.
10. Confederación Nacional Agraria: Miguel Clemente
11. Confederación Nacional de Pueblos Amazónicos: César Sara Sara.
12. Asociación Interétnica para el desarrollo de la Amazonia: Marleni Canales.

Se contó con la presencia del Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas Amazónicos y Afroperuanos, congresista Mario Molina Almanza, quien resaltó la importancia de la creación de esta Comisión y la voluntad de revisar la normatividad para lograr hacer un proyecto unificado de Ley en el que estén integrados los derechos, deberes y demandas de las comunidades campesinas y las comunidades nativas, señalando además que se podía contar con el apoyo de los demás congresistas en este esfuerzo.

Seguidamente la Presidenta de la Comisión congresista Paulina Arpasi Velásquez, después de dar la bienvenida a los miembros presento el esquema que trabajo a seguir para conseguir el objetivo señalado por la Ley: el anteproyecto de Ley de comunidades campesinas y nativas.»*(...) a efectos de poder cumplir con su objetivo señala que debe definirse algunos puntos: primero, serían los días y horas que se sesionarían durante la semana; segundo, la conformación de dos grupos de trabajo, uno sobre comunidades campesinas y otro sobre comunidades nativas; tercero, personas invitadas para apoyar el trabajo de la Comisión, cuarto cronograma de trabajo para pedir sugerencias; y quinto realización de audiencias públicas.*³

También se consulto sobre el sistema de trabajo, en particular la creación de dos subcomisiones para abordar en forma paralela la legislación de comunidades campesinas y comunidades nativas, la periodicidad de las reuniones y también sugerencias para invitar a expertos y funcionarios conocedores del tema. Asimismo se distribuyó copias de un compendio con la legislación base para el trabajo (Ley N.º 28150, Ley General de Comunidades Campesinas, Ley de Comunidades Nativas, Ley del desarrollo agrario de la selva y ceja de selva, Artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Estado sobre comunidades campesinas y nativas, Artículos 134 al 139 del Código Civil sobre Comunidades campesinas y nativas, Convenio 169 de la OIT)⁴

Finalmente se acordó que las sesiones serían semanales, los días miércoles a partir de las 11 de la mañana.

Miércoles 07 de abril de 2004. La segunda sesión de la Comisión se realizó cumpliendo el quórum aunque se notó la ausencia de varios miembros (representante de los gobiernos regionales, de los gobiernos locales, así mismo los dos congresistas representantes del pleno y de la Comisión de Justicia del Congreso).

³ Acta de la Primera Sesión Ordinaria de fecha 22 de marzo de 2004 de la Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas. Congreso de la República.

⁴ Ibidem

La Presidencia de la Comisión presento como propuesta para el plan de trabajo el documento «Elaboración del ante proyecto de Ley con la aplicación de metodologías participativas», allí se plantea la participación de los miembros de las comunidades campesinas y nativas en el debate a fin de recoger sus aportes desde abajo, para lo cual los representantes de la Comisión deberán trasladarse a las zonas comuneras y nativas para elaborar de manera conjunta y democrática la ley. Previamente se presenta un marco conceptual, la situación actual de las comunidades campesinas y las comunidades nativas y sus problemas con el Estado y terceros. Las actividades del plan, que plantea la realización de audiencias públicas descentralizadas para comunidades nativas (cinco) y para comunidades campesinas (cinco) además dos eventos nacionales, la publicación del anteproyecto de ley, programas radiales en varios idiomas nativos y la elaboración de una página web. Y asimismo la culminación del proceso con la entrega del anteproyecto de ley a la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos para su dictamen y posterior puesta en debate en el Congreso de la República. Este documento finalmente sería aprobado por los asistentes.

Un segundo tema fue la conformación de los subgrupos de trabajo sobre comunidades campesinas y comunidades nativas, los cuales agruparon por especialidad y afinidad a los miembros de la comisión.

El Sub-grupo de revisión de la legislación de Comunidades Campesinas se conformó con los representantes de la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso de la República, del Ministerio de Agricultura, de los Gobiernos Locales, de la Confederación Campesina del Perú y de la Confederación Nacional Agraria.

El subgrupo de revisión de la legislación de Comunidades Nativas por los representantes de la Defensoría del Pueblo, Comisión de Justicia del Congreso de la República, de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la

Selva Peruana y de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú⁵.

Miércoles 14, 21 y 28 de abril. Estas sesiones fueron convocadas para recoger las opiniones de expertos. Se recogieron diversos aportes para el proyecto de ley y se pudieron compartir datos importantes sobre los puntos neurálgicos a incorporar en una legislación integradora y nueva.

Participaron en la rueda de exposiciones el día miércoles 14 de abril, Laureano del Castillo de CEPES, Félix Luna de Comisión Andina de Juristas, José Regalado de la Coordinadora de Derechos Humanos. El miércoles 21 de abril, Alejandro Laos del Grupo ALLPA, Jaime Urrutia de CEPES y Ada Chuecas del CAAAP. El miércoles 28 de abril, Francisco Ballón del CIPA, Pablo de la Cruz de la Defensoría del Pueblo y Luis Huarcaya de la CONAPA.

De las exposiciones la asesoría de la Comisión realizó un resumen en los que se destaca:

- a. Que las Comunidades Campesinas y Nativas cuentan con protección constitucional desde 1920, ratificada en las Constituciones de 1933, 1979 y la de 1993. No obstante en la Constitución del 93 se produce un cambio importante en el tratamiento relativo a la protección de sus tierras, colisionando esta norma con la legislación anterior.
- b. La revisión deberá contener entre otros puntos, los siguientes:
 - La definición de recursos naturales existentes en las tierras comunales. Tal vez lo más conflictivo, porque el Estado sólo reconoce la existencia y protección de las mismas pero no menciona nada sobre su propiedad. Hubo normas que establecían la preferencia de comunidades campesinas y nativas para el aprovechamiento de recursos pero han sido limitadas y dispersas,

⁵ Acta de la Segunda sesión ordinaria de la Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas de fecha 7 de abril de 2004.

pensando más en el aprovechamiento de los mismos que del uso. Este es un problema en la legislación latinoamericana vinculada a la concepción del dominio universal del Estado de todos los recursos tanto tierra, subsuelo como aires. Se considera que aún dentro de este sistema se pueden lograr avances en el establecimiento de algunas preferencias efectivas y prácticas y reales.

- Aprovechamiento indebido de los recursos naturales por terceros, básicamente por empresas como las extractivas, mineras, forestales, en desmedro de las comunidades. De un lado porque en el país no se regula sobre los mecanismos de consulta sobre los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, según lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y ratificado por el Perú. Por otro por las limitaciones en la formalización de la propiedad de las comunidades campesinas y nativas, que pese a existir la ley de deslinde y titulación comunal, desde el año 1987 no se puede culminar la regularización de las tierras comunales por falta de recursos. También tiene que ver con la vigencia de la Ley de Titulación de Comunidades Campesinas de la Costa que es inconstitucional y favorece a la propiedad privada de tierras comunales, pese a no estar reglamentada.
- Tierras eriazas, que las comunidades campesinas tienen en grandes cantidades pero no pueden ser trabajadas por exceso o falta de agua. Además desde principios del siglo XX se estableció que todas las tierras eriazas son del Estado y que la única excepción eran las tierras de las comunidades campesinas; pero que en la práctica lo que está en vigencia es la norma que considerada de propiedad del Estado todas las tierras eriazas. Con el proceso de regionalización también se está vulnerando el derecho de las comunidades contenido en el Art. 1 de la Ley de Deslinde y Titulación del territorio comunal.
- Ausencia de un régimen promocional efectivo para el desarrollo comunal. A lo más que se avanzó fue el de

carácter tributario que por las características de las comunidades es poco lo aplicable y significativo.

- Otro factor a tener en cuenta es la situación actual de la población comunera y el respeto a sus derechos ciudadanos. Igualmente la atención de los derechos de los niños, jóvenes y mujeres y asimismo de los ancianos y discapacitados.
- También definir las bases sobre las cuales el estado toma en cuenta los derechos de los pueblos indígenas en el país. Tanto a nivel constitucional, a nivel legislativo, así como en las políticas públicas que implementa el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. La forma como debe ser abordada la situación de las Comunidades y pueblos indígenas tiene que ser de manera concertada multisectorialmente y convergente.
- Ausencia de un órgano del Estado encargado de la promoción de las comunidades campesinas y nativas. Antes había en el Ministerio de Agricultura un Dirección General de Comunidades Campesinas y Nativas. Luego se creó la Secretaría Técnica de Asuntos indígenas pero que ya desapareció.
- Deben retomarse las propuestas elaboradas para el proceso de reforma constitucional, la propuesta de la Comisión Multisectorial del Gobierno de Transición que propuso medidas urgentes para las comunidades nativas.
- El presupuesto nacional debe comprometer partidas para el desarrollo de los pueblos indígenas para evitar que ellos estén permanentemente recurriendo a las agencias de cooperación. Actualmente las comunidades nativas no son sujetas de crédito.
- La nueva propuesta debe garantizar la atención del Estado a las comunidades campesinas y nativas y sus derechos a la propiedad, recursos, a consulta.
- Se constató una vez más la existencia de dos países en nuestra realidad peruana y que no hay perspectivas de una identidad unida.

- Últimas investigaciones de campo realizadas por algunos sectores como AIDESEP señalan que la población indígena podría ser de alrededor del 57% o 58% (considerando campesinos, nativos e indígenas) poniendo en cuestión lo señalado por el censo del 93⁶.

Miércoles 05 de mayo de 2004. En la sexta sesión de la Comisión ambos subgrupos informaron sobre el avance de su trabajo. Luego se planteo que la Comisión no sesione semanalmente como lo venía haciendo sino que se dé un margen de 3 semanas para que los grupos de trabajo puedan revisar la legislación que les corresponde y avancen en la elaboración del proyecto de Legislación a su cargo.

Otro acuerdo fue elaborar un esquema común para concatenar el trabajo de ambos subgrupos, ya que la Ley planteaba la entrega de un anteproyecto de Ley fusionando las propuestas legislativas de campesinos y nativos. Para ello sería necesaria una reunión de trabajo conjunta de todos los miembros para unificar conceptos y criterios como la denominación de la Ley y los puntos principales en torno a los que girará el esquema⁷.

Sesión Extraordinaria de fecha 11 de mayo de 2004. Fue convocada por la Presidencia de la Comisión, con la finalidad de coordinar el proceso integral de redacción del Anteproyecto de ley, luego del proceso de trabajo de los subgrupos.

La asesoría de la Comisión explica que de acuerdo a la Ley N° 28150, hay un plazo por vencerse para presentar el anteproyecto que urgiría avanzar en las sesiones de redacción. Por otro lado que también el mandato de la Comisión exige presentar un solo Anteproyecto para comunidades campesinas y comunidades nativas, por lo que se propone considerar una primera parte común en donde se precise los sujetos de la ley («pueblos indígenas», «comunidades campesinas y nativas,

⁶ Resumen de los aportes de las exposiciones hechas por los expertos en temas de comunidades campesinas y pueblos indígenas llevadas a cabo en el desarrollo de los debates de la Comisión en las sesiones que se realizaron del 14 al 28 de abril del año 2004

⁷ Acta de la sexta sesión de la Comisión realizada con fecha 5 de mayo de 2004.

«pueblos originarios», luego un apartado señalando las especificidades, tanto de las comunidades campesinas como de las comunidades nativas y se concluiría con disposiciones comunes relativas al régimen promocional, cuestiones económicas y tributarias y las disposiciones transitorias. Finalmente se recomienda tener claridad sobre este mandato porque de lo contrario se corre el riesgo de arribar a productos distintos.

En esta sesión algunos miembros de la Comisión, plantearon la necesidad de arribar a un acuerdo sobre la terminología a usar para definir los sujetos de la norma: pueblos indígenas o comunidades, indicando que había precedentes en nuestra legislación que hacían alusión a pueblos indígenas y que debería tenerse en cuenta también que en los instrumentos legales internacionales se utiliza esta denominación. Sin embargo no se tomó finalmente una decisión frente a esta propuesta a la espera de tener más claros los productos de los subgrupos.

Finalmente se tomó el acuerdo de solicitar al Pleno del Congreso que no se incluya en la agenda del Congreso iniciativas sobre pueblos indígenas y comunidades o se deriven a la Comisión, teniendo en cuenta que se estaba revisando la legislación existente para elaborar en forma integral una nueva ley.

Sesiones del martes 25 de mayo y 15 de junio. Durante la séptima y octava sesiones ordinarias principalmente se recibieron los avances del trabajo realizado al interior de cada subgrupo. Luego de revisarlos se planteó la necesidad de pasar a reuniones del conjunto de la Comisión para unificar criterios respecto a puntos claves a incorporar en el anteproyecto. Se acordó que en la novena sesión ambos subgrupos de trabajo debían entregar a la Presidencia de la Comisión las propuestas elaboradas a fin de iniciar la discusión conjunta y poder aprobar en el más corto plazo la propuesta del anteproyecto para ir a las consultas descentralizadas.

Martes 06 de julio de 2004. A pesar del acuerdo tomado en la sesión anterior no se pudo iniciar el debate conjunto. Los subgrupos informaron que aun no habían logrado concluir su encargo. Se decidió establecer un nuevo cronograma: El 3 de agosto se programa la décima sesión de la Comisión, allí cada subgrupo presentará su documento consensuado, previamente estos deberán circularse por correo electrónico y con anticipación para un mayor conocimiento de todos los miembros. El 24 de agosto se debatirá el texto conjunto del anteproyecto. Finalmente el 7 de setiembre se consensúa el texto final y se aprueba.⁸

Martes 10 de agosto de 2004. En esta fecha se realiza la décima sesión de la Comisión. Los representantes de los subgrupos de comunidades campesinas y comunidades nativas presentan y fundamentan las propuestas logradas para cada sector.

En el debate desarrollado los representantes manifiestan que existen varias similitudes y algunas discrepancias. Centrándose las intervenciones en discrepancias respecto al nombre que se le debía dar a la Ley. Los miembros del subgrupo de Comunidades Campesinas al momento de presentar su propuesta sustentan que «*la presente ley establece el régimen legal, funcionamiento y derechos mínimos de las comunidades campesinas y comunidades nativas, dentro del marco de la Constitución Política del Perú; y de los convenios internacionales suscritos por el Estado. Dichas comunidades tendrán la condición de pueblos indígenas en la medida que reúnan las características establecidas en el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional de Trabajo; y se reconozca, asimismo, como tales, conforme a la legislación sobre la materia (...) Remitiéndose al mandato de la Comisión por ley N° 28150, se sugiere establecer dos tipos de legislaciones. La primera debe referirse exclusivamente a lo que son comunidades campesinas y comunidades nativas, conforme*

⁸ Primer acuerdo en el acta de la Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas de fecha 6 de julio de 2004.

al marco constitucional. La segunda es respecto a pueblos indígenas, desarrollando lo establecido en el Convenio 169, para lo cual plantean producir una legislación especial, adecuándolo a su propia realidad»⁹

Mientras que los miembros del subgrupo de Comunidades Nativas plantean que el término que debe definir la Ley es el de Pueblos Indígenas: (...) «se invoca a ser creativos y proyectarse al futuro con una mirada amplia para elaborar el anteproyecto de ley. Recuerdan que con la Constitución vigente, el Convenio 169 perdió el rango constitucional que le dio la Carta Magna del 79. Asimismo, que el concepto de 'pueblos indígenas' es un término consensuado a nivel internacional, por el que se reconoce el derecho de estas poblaciones a sus territorios y no solo de la superficie de las tierras como es el caso de las comunidades nativas. Considera que referirse sólo a comunidad es limitar el reconocimiento de derechos que corresponden histórica y preferentemente a pueblos que han vivido antes que cualquier otro en esos territorios. Hace un llamado a trabajar la propuesta buscando que conjugar con lo que será la nueva Constitución y todas aquellas normas internacionales que están en constante evolución. (...)¹⁰

Se acuerda que las opiniones vertidas en la sesión sean recogidas y tomadas en cuenta para la elaboración del documento base sobre el cual se debatirá el anteproyecto de la ley. Asimismo se acuerda programar para el 24 de agosto la siguiente sesión ordinaria, teniendo como punto de agenda el debate del anteproyecto de la Comisión.

Martes 07 de setiembre de 2004. La Presidencia de la Comisión inicio la sesión informando sobre la comunicación a la Mesa Directiva del Pleno del acuerdo para que no se debatan proyectos de Ley relacionados con comunidades campesinas y pueblos indígenas, que había recibido como respuesta que no podía implementarse porque era una decisión que debía tomar el Consejo Directivo del Congreso.

⁹ Acta de la décima sesión de la comisión llevada a cabo el martes 10 de agosto de 2004

¹⁰ Ibidem

Se informó que la Asesoría de la Comisión había trabajado un documento consolidando las propuestas de ambos subgrupos que serviría de base para iniciar el debate del anteproyecto.

Frente a esto el delegado de la CCP a nombre de su organización y de las otras centrales campesinas y nativas, AIDESEP, CONAP y CNA, así como del representante de los gobiernos regionales proponen «*(...) que se vea en orden del día, el pedido de suspender por 60 días las sesiones de la Comisión Especial Revisora, a fin de que puedan hacer un último esfuerzo de arribar a un documento consensuado a ser presentado a los integrantes de la Comisión en Pleno. Considerando que ha sido equivocado que Asesoría de Presidencia presente un documento no consensuado, que además no ha recogido las propuestas de los dos subgrupos*»¹¹.

Luego de diversas intervenciones se toma como acuerdo final de la sesión, a propuesta de la Presidencia, conceder un plazo de 15 días a las organizaciones campesinas y nativas para que puedan elaborar su propuesta consensuada y la presenten ante la Comisión, dejando sin efecto y como no presentado el documento consolidado presentado por la asesoría.

Martes 21 de setiembre de 2004. Iniciada la sesión, los representantes de las organizaciones campesinas y nativas, presentan como una cuestión previa la necesidad de aprobar una propuesta de reforma constitucional, sustentando que el proyecto de Ley que se viene trabajando no podrá ser viable mientras la Constitución no considere criterios inclusivos con respecto a los pueblos indígenas, solicitando por ello que la iniciativa de reforma constitucional sea acogida por la Comisión y sea presentada como parte del trabajo de ésta o que sea la Presidencia quien presente esta iniciativa como suya.

Al respecto la Presidencia a través de la Asesoría responde señalando: «*(...) existen 2 alternativas: la propuesta de reforma constitucional puede ir en la parte del informe final, donde la*

¹¹ Acta de la undécima sesión de fecha 07 de setiembre de 2004

Comisión recomienda la modificación de 1 ó más artículos de la Constitución que apruebe la Comisión. Pero esta alternativa tomaría hasta noviembre en tanto se van revisando los artículos y aprobándolos por consenso. La otra dificultad es que al 15 de diciembre no hay legislatura sino hasta el 1 de marzo. Además, se tiene la limitación de que de los 12 miembros de la Comisión, sólo 3 tienen derecho a iniciativa legislativa, pues el Ministerio de Agricultura y la CONAPA dependen del Poder Ejecutivo; por tanto la propuesta no podría salir como una iniciativa de la Comisión. Proponiendo como primera opción ir trabajando el anteproyecto dejando en reserva los artículos que ameriten una reforma constitucional y en paralelo pueda correr la propuesta de reforma; y como segunda opción que el día de hoy sea presentada por la Congresista, con el respaldo de los otros dos congresistas miembros de la Comisión, buscando incorporar a otros parlamentarios y Presidentes de Comisiones; señalando que es una propuesta elaborada por las cuatro centrales»¹²

Luego de algunas intervenciones de los asistentes, los representantes de las organizaciones campesinas y nativas solicitan un cuarto intermedio para buscar consensos, el mismo que es aprobado.

Al reiniciarse la reunión se llega a los siguientes acuerdos:

1. Que será la Presidencia de la Comisión quien presente como suya la propuesta de reforma constitucional presentada, haciendo referencia que es por iniciativa de las 4 centrales y que es una propuesta trabajada en el seno de las bases campesinas y nativas. 2. Se otorga un plazo de 30 días para que las centrales culminen la elaboración de su propuesta de ley consensuada. 3. La siguiente sesión se llevará a cabo el 22 de octubre.

Viernes 22 de octubre de 2004. El tema central de la reunión es la presentación de la propuesta elaborada por las organizaciones campesinas y nativas. Luego de su sustentación se abre el debate. Algunos miembros de la Comisión expresan su disconformidad con la propuesta por

¹² Acta de la décimo segunda sesión de fecha 21 de setiembre de 2004.

considerarla unilateral y no centrado en el mandato de la Comisión, así lo plantea explícitamente el congresista Carrasco Tavara, representante del Pleno del Congreso, «(...) sobre el documento presentado considera que no es el encargado por Ley a la Comisión, precisando que el mandato era el de entregar al Congreso un Anteproyecto de Ley de Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, producto de la revisión de la actual legislación, por lo que cuestiona el cambio de título del documento. Asimismo, señala que el texto del documento debe ser consensuado de lo contrario cada institución o congresista puede presentar una propuesta diferente y terminaríamos con más de un documento. Discrepa con el contenido de la propuesta por considerar que se excede en el mandato, planteando la derogatoria de una serie de normas jurídicas y que ello va a generar un debate muy grande en el pleno del Congreso.(...)»¹³

Se acuerda continuar el debate en la siguiente sesión y se pide a la Presidencia enviar el documento presentado a los diferentes estamentos del Estado y miembros de la Comisión para que puedan emitir su opinión por escrito.

Martes 26 de octubre de 2004. Se continúa el debate sobre la propuesta de las organizaciones nativas y campesinas iniciado en la decimotercera sesión de la Comisión. Los representantes de la CCP, CNA, AIDESEP y CONAP intervienen sobre su propuesta de «Ley de Pueblos Originarios de Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas del Perú», en la que hacen una lectura completa de la exposición de motivos que sustenta su documento¹⁴.

Luego de recibir nuevos comentarios favorables y desfavorables a la propuesta, se considera de importancia que se pronuncien al respecto algunas instituciones públicas, especialistas y las mismas instituciones miembros de la Comisión. En tal sentido se toma el acuerdo remitir la propuesta a todas instituciones representadas en la Comisión para que hagan llegar sus observaciones, asimismo a todos los

¹³ Opinión del Representante del Pleno del Congreso ante la comisión de Asuntos Andinos Amazónicos y Afroperuanos extraída del Acta de la decimotercera sesión de fecha 22 de octubre de 2004.

¹⁴ Documento que se encuentra en los anexos de este libro.

gobiernos regionales, instancias del gobierno central, poder judicial y organismos autónomos no representadas en la Comisión a fin de conocer sus opiniones en la materia de sus competencias.¹⁵

Martes 09 de noviembre de 2004. La sesión continúo el punto de agenda referido a la propuesta de las organizaciones campesinas y nativas. Los representantes de la Defensoría del Pueblo y Ministerio de Agricultura expresan que sus respectivas instituciones están trabajando comisiones especiales para analizar la propuesta pero que todavía no habían concluido su opinión la cual los próximos días sería emitida y enviada a la Presidencia de la Comisión por la vía regular. «(...)En la Defensoría se está trabajando de manera coordinada con el área de Asuntos Constitucionales y el Programa de Comunidades Nativas, para aportar a ambas propuestas y evitar entrar en conflictos con la actual constitución como los contenidos en algunos de los artículos propuestos. El Perú no cuenta con doctrina escrita y siempre se ha tomado como referencia las de países como México, Colombia, entre otros; por lo que se ha tenido que hacer una serie de trabajos básicos para el debate.(...)»¹⁶

El representante del Ministerio de Agricultura a su vez señala que existen posibles conflictos entre las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la Constitución Política el Estado que podría generar problemas entre lo posible jurídico y la norma propuesta. «(...)En el caso de Comunidades por ejemplo, las comunidades campesinas están reconocidas por la Constitución y leyes ordinarias, mientras que los pueblos indígenas no; asimismo no todas las comunidades campesinas y comunidades nativas tienen las características de pueblos originarios establecidos por el Convenio 169; existe variedad de comunidades, incluidas las mestizas ubicadas en la costa, o aquellas que se han ido formando producto de las migraciones, las constituidas a partir de la reforma agraria que no necesariamente tienen la condición de pueblos originarios»¹⁷

¹⁵ Acta de la decimocuarta sesión de la Comisión Revisora creada por ley N° 28150.

¹⁶ Extracto del acta de la decimoquinta sesión de fecha 09 de noviembre de 2004.

¹⁷ Ibidem

En respuesta el representante de la CONAP, defendió su propuesta e hizo un llamado a la comprensión y a la unión de pareceres de los asistentes haciendo ver que todos estaban presentes en la Comisión con la preocupación de trabajar por reivindicar los derechos de los pueblos originarios, comunidades campesinas e indígenas y aportar para su bienestar como integrantes del país.

La sesión concluyó con el pedido de que en forma urgente las organizaciones y entidades estatales envíen sus propuestas y opiniones por escrito para poder avanzar en el debate central del anteproyecto encomendado a la Comisión.

Martes 23 de noviembre de 2004. Se dio inicio a la sesión con el informe de la Presidencia de la Comisión que se estaba gestionando el presupuesto para las dos primeras audiencias descentralizadas, por lo que tentativamente proponía que ellas se realicen los días 17 y 18 de diciembre en los departamentos de Loreto y Cusco, para lo cual se venía coordinando con el CND y algunas instituciones privadas.

La delegada de AIDESEP, plantea a la Presidencia que el envío de la propuesta de las organizaciones campesinas y nativas para opinión debía también contar con la propuesta de reforma constitucional planteado conjuntamente «(...) pide que se remita a los Gobiernos Regionales e Instituciones a las que se ha solicitado opiniones sobre la propuesta del Anteproyecto de «Ley de Pueblos Originarios y Comunidades Campesinas e Indígenas del Perú», presentado por las cuatro Centrales, la propuesta de Reforma Constitucional trabajada por las mismas y canalizada por la Presidencia, en tanto son propuestas complementarias y de no conocerla podrían opinar que el primer documento cae en la *inconstitucionalidad*»¹⁸

Los representantes de organizaciones campesinas y nativas señalan que en anterior sesión se había pedido que los representantes de los demás estamentos del Estado remitan su opinión escrita sobre el tenor del documento trabajado por

¹⁸ Extracto del acta de la decimosexta sesión de la Comisión Especial Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas.

ellos y que al no estar presentes ni los miembros que se oponen ni haber remitido sus observaciones, se puede aprobar el proyecto de Ley presentado.

La sesión es suspendida al constatarse que no existe el quórum reglamentario, convocando la Presidencia a una nueva sesión para continuar la agenda el 30 de noviembre.

Continuación de la decimosexta sesión, 3 de diciembre de 2004. La sesión se reinicia con el informe de la Presidencia de que exitosamente se ha logrado la ampliación del plazo de funcionamiento de la hasta el 30 de abril de 2005, mediante la Ley N° 28399 promulgada el 27 de noviembre de 2004. Asimismo en este dispositivo se ha considerado la ampliación de miembros de la Comisión con representaciones del Consejo Nacional de Descentralización-CND, Instituto Nacional de Cultura-INC y del Ministerio Público. Señalando asimismo se tendrá más tiempo para poder culminar el anteproyecto encargado y poder hacer las audiencias descentralizadas.

En esta sesión se integran los tres nuevos miembros de la Comisión, Señor Martín Soto en representación del CND, Dra. Galinka Meza del Ministerio Público y Dra. María E. Córdova del INC. La sesión concluye sin mayor debate ya que los nuevos integrantes solicitan tiempo para poder estudiar la propuesta y emitir informe escrito hasta la siguiente sesión.

Jueves 16 de diciembre de 2004. Se da inicio a la decimoctava sesión de la Comisión y ultima del año con el informe de la Presidencia sobre las opiniones emitidas, indicando que se han recibido respuestas de los gobiernos regionales principalmente.

Seguidamente informa que habiéndose dado el tiempo prudencial para recabar las opiniones de los miembros de la Comisión y de diversas instituciones, así como existiendo la propuesta de los subgrupos de trabajo y la propuesta de las centrales campesinas y nativas propone dar inicio al debate del anteproyecto de Ley encargado a la Comisión, el cual se hará sobre la base de un documento consolidado encargado a la Asesoría de la Comisión. Cuestión que es aprobada por los asistentes.

Seguidamente se da pase a su presentación. «(...) resumiendo lo trabajado por la Comisión en todos estos meses y en las diversas modalidades adoptadas; primero en torno a la definición de un esquema común, luego en dos subgrupos, los que presentaron sus documentos respectivos, encargándosele a Asesoría la integración de ambos. Luego a pedido de las Centrales se otorgó un tiempo adicional, suspendiéndose el debate en tanto las organizaciones buscaban ponerse de acuerdo en una propuesta consensuada entre las cuatro; la misma que fue alcanzada hace unas semanas y puesta a consulta entre los demás miembros de la Comisión y de los Presidentes Regionales. Asimismo se aclara que los criterios tomados en cuenta para la elaboración del documento puesto en mesa, responde a lo encomendado en la sesión anterior, (...); consistiendo esto en tomar como base la propuesta de anteproyecto presentada por las cuatro centrales, así como la opinión oficial emitida por la Defensoría del Pueblo, Gobiernos Regionales, INC y CND. Asimismo, se ha tenido en cuenta las propuestas elaboradas por los 2 subgrupos de trabajo que se formaron inicialmente; el marco normativo existente, en particular la Constitución de 1993; el Convenio 169 de la OIT; la legislación especial relacionada a comunidades, recursos naturales, comunidades nativas y campesinas»¹⁹

Se hizo una descripción general del documento consolidado²⁰, señalando la procedencia del articulado propuesto, es decir la fuente a la que se recurrió para poder elaborar el anteproyecto de Ley «(...)Respecto al contenido, señala que se ha adoptado el título de «Anteproyecto Ley de Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Pueblos Indígenas» en primer lugar, en atención al mandato de la Ley 28150. En segundo lugar porque la denominación «Pueblos Indígenas» está presente ya en la legislación nacional aunque de manera dispersa, y como tercer motivo, porque se ha incorporado el tratamiento de algunas situaciones propias de

¹⁹ Presentación del documento consolidado para el debate del ante proyecto de Ley de Comunidades Campesinas Nativas extraído del acta de la decimoséptima sesión de fecha 16 de noviembre de 2004.

²⁰ Documento que figura como anexo del presente libro.

*los llamados Pueblos en Aislamiento Voluntario o Pueblos no Contactados. Se ha incorporado también el criterio de «autoreconocimiento» guardando coherencia con el Convenio 169 de OIT a fin de que se sepa en qué momento se está ante la presencia de un Pueblo Indígena y hacer factible la aplicación de la legislación correspondiente»*²¹

El debate sobre el documento presentado se inicia recibiendo opiniones de todos los miembros, algunos mostrándose a favor y otros mostrando su disconformidad en algunos temas, pero sin llegar a ponerse de acuerdo totalmente. Después de un largo intercambio de opiniones y apreciaciones sobre el documento consolidado y teniéndolo ahora como único documento de trabajo sobre el que se podrá complementar y aportar lo que se estime conveniente.

Como conclusión de la sesión se acuerda iniciar el proceso de discusión de cada uno de los artículos de la propuesta presentada a partir del mes de Enero. Asimismo se insiste en la importancia de que las instituciones que aun no han remitido sus opiniones lo hagan de inmediato para enriquecer el debate sobre el anteproyecto de ley encargado a la Comisión. Igualmente la Presidencia recuerda a los miembros la importancia de tener en el plazo más breve el anteproyecto listo para hacer las consultas descentralizadas acordadas y contar con un mayor respaldo de las poblaciones involucradas.

Es importante también señalar que en esta sesión se hicieron presentes representantes de comunidades campesinas y nativas de diversos lugares del país para manifestar su interés que de inmediato el Pleno del Congreso apruebe la Ley de creación del Instituto de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, cuestión también consensuada en la Comisión. Coincidientemente el mismo día el Pleno del Congreso debatió y aprobó este proyecto de Ley²².

²¹ Extracto del acta del acta de la decimosexta reunión de fecha 16 de diciembre de 2004

²² Proyecto de Ley N° 11076/2004-PE presentado como iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo al Congreso de la República el 28 de julio de 2004. El proyecto de Ley fue debatido en la Comisión de Asuntos Andinos Amazónicos y Afroperuanos el 22 de octubre de 2004 y pasó a la Comisión de Descentralización, Regionalización y modernización en la gestión de Estado el mismo día. EL Proyecto de Ley obtuvo un dictamen favorable sustitutorio el 15 de noviembre quedando apto para ser debatido en el Pleno del Congreso. EL 16 de diciembre se debate en el pleno y es aprobado. Es enviado para su promulgación al poder Ejecutivo y es observado. (documento que esta como anexo del presente texto)

Epílogo

Luego de un largo y complicado proceso, la Comisión concluye parcialmente el proceso de elaboración del anteproyecto encargado. Hay que reconocer que ha sido un importante y plural espacio, inédito en los últimos años legislativos en donde sectores públicos y comunidades campesinas y comunidades nativas han contado con una plataforma para poder consensuar y mejorar la normatividad existente para esta importante población del país. No ha sido fácil a su vez encontrar a todo nivel consensos, muchos de ellos incluso serán imposibles pero ninguno de los miembros podrá ahora justificarse en sus decisiones aduciendo que desconocía el tema o el rol que tenía que cumplir. Sin embargo creemos que se ha avanzado en beneficio de la población campesina y nativa del país, ahora es más evidente que se requiere un esfuerzo serio y concreto para aclarar la situación de sus derechos y más que nada para definir compromisos con su desarrollo integral y su presencia activa en la vida nacional.

Ha concluido la legislatura y con ella el trabajo de la Comisión por el presente año. Confiamos que en el plazo de prorroga que hay hasta abril de 2005, se terminará de debatir el anteproyecto de ley sobre la base del documento consolidado, el que debe ser mejorado y además consultado en las audiencias descentralizadas, para que se logre la promulgación de una legislación más acorde con la realidad de las comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas y tengamos un marco legislativo cada vez más vigente en el Perú.

5 | Ley de Comisión Revisora

Ley que crea la Comisión revisora de la legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas

LEY Nº 28150

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE CREA LA COMISIÓN REVISORA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE COMUNIDADES CAMPESINAS Y COMUNIDADES NATIVAS

Artículo 1.- Del objeto de la Ley

Constitúyese una Comisión Especial encargada de revisar la legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, a fin de elaborar un «Anteproyecto de Ley de Comunidades Campesinas y Nativas».

La Comisión que se constituye está facultada para convocar y coordinar con los diversos sectores, instituciones o personas que tuvieran interés en hacer conocer sus opiniones y/o sugerencias.

Artículo 2.- Del plazo

La Comisión Especial tendrá un plazo de ciento ochenta (180) días naturales, contados a partir del día siguiente a su instalación, para presentar el «Anteproyecto de Ley de Comunidades Campesinas y Nativas», ante la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso de la República, para su dictamen y posterior debate en el Pleno del Congreso de la República. (*)(**)

El plazo para la instalación de la Comisión Especial es de veinte (20) días naturales contados a partir de entrar en vigencia la presente Ley.

(*) De conformidad con el Artículo 1 de la Ley N° 28255, publicada el 18-06-2004, se prorroga el plazo de trabajo concedido a la Comisión Especial a que se refiere el presente artículo, ley que crea la Comisión Revisora de la Legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, hasta el 30-11-2004.

(**) De conformidad con el Artículo 1 de la Ley N° 28399, publicada el 27-11-2004, se amplía hasta el 30 de abril de 2005 el plazo de trabajo concedido a la Comisión Especial a que se refiere el presente artículo, modificado por la Ley N° 28255.

Artículo 3.- De la conformación

La Comisión Especial creada por la presente Ley está constituida por representantes de las siguientes entidades:

- Tres (3) representantes del Congreso de la República, uno de los cuales la presidirá a propuesta de la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos, uno será designado por la Comisión de Justicia y el último por el Pleno del Congreso.

- Uno (1) de la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - CONAPA.
- Uno (1) del Ministerio de Agricultura.
- Uno (1) de la Defensoría del Pueblo.
- Uno (1) de los Gobiernos Regionales.
- Un (1) representante de los Gobiernos Locales.
- Dos (2) de las Comunidades Campesinas designados uno por la Confederación Nacional Agraria - CNA y otro por la Confederación Campesina del Perú - CCP.
- Dos (2) de las Comunidades Nativas, designados uno por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDESEP y otro por la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú - CONAP. (*)

(*) Artículo modificado por el Artículo 2 de la Ley N° 28399, publicada el 27-11-2004, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 3.- De la conformación

La Comisión Especial creada por la presente Ley está constituida por representantes de las siguientes entidades:

- Tres (3) representantes del Congreso de la República, uno de los cuales la presidirá a propuesta de la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos, uno será designado por la Comisión de Justicia y el último por el Pleno del Congreso.
- Uno (1) de la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - CONAPA.
- Uno (1) del Ministerio de Agricultura.
- Uno (1) de la Defensoría del Pueblo.

- Uno (1) de los Gobiernos Regionales.
 - Uno (1) de los Gobiernos Locales.
 - Uno (1) del Ministerio Público.
 - Uno (1) del Consejo Nacional de Descentralización.
 - Uno (1) del Instituto Nacional de Cultura.
- Dos (2) de las Comunidades Campesinas designados uno por la Confederación Nacional Agraria - CNA y otro por la Confederación Campesina del Perú - CCP.
- Dos (2) de las Comunidades Nativas, designados uno por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDESEP y otro por la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú - CONAP.»

Artículo 4.- Derogación de normas opuestas a la Ley
Deróganse, modifícanse o déjanse sin efecto las normas que se opongan a la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los diez días del mes de diciembre de dos mil tres.

HENRY PEASE GARCÍA
Presidente del Congreso de la República

MARCIANO RENGIFO RUIZ
Primer Vicepresidente del Congreso
de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los cinco días del mes de enero del año dos mil cuatro.

ALEJANDRO TOLEDO
Presidente Constitucional de la República

CARLOS FERRERO COSTA
Presidente del Consejo de Ministros

6

Anteproyecto de ley de comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas¹

Comisión Revisora de C.C. y C.N.

TÍTULO I Disposiciones generales

Artículo 1º.- Objetivo de la Ley²

La presente Ley establece el régimen legal, funcionamiento, derechos y obligaciones mínimos de las comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y de los Convenios Internacionales suscritos por el Estado.

Dichas comunidades tendrán la condición de pueblos indígenas en la medida que reúnan las características establecidas en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y se reconozcan a sí mismas como tales, conforme a la legislación sobre la materia.

Artículo 2º.- Finalidad de la Ley³

La finalidad de la presente Ley es promover el desarrollo integral de las comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas del Perú.

¹ Documento base presentado por la Presidencia de la Comisión para la discusión final del Anteproyecto de ley encargado a la Comisión Asesora de la Legislación de comunidades campesinas y nativas por la Ley 28150. Diciembre 2004.

² Se recoge la idea de una ley marco y se deja abierta la posibilidad de que las comunidades se reconozcan a sí mismas como pueblos indígenas, en aplicación del Convenio 196 de OIT. Parte de art. 2 de propuesta de las 4 organizaciones.

³ Se recoge segunda parte del art. 2 de la propuesta de las 4 organizaciones.

Artículo 3º.- Definiciones⁴

Para efectos de esta Ley se entiende como:

- a) Comunidades campesinas.- Organizaciones sociales, integradas por familias que habitan y controlan un territorio, vinculadas generalmente por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, y el desarrollo de actividades agropecuarias y multisectoriales, asentadas predominantemente en la costa y sierra.
- b) Comunidades nativas.- Organizaciones sociales que tienen su origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva, constituidas por conjuntos de familias vinculadas por idioma o dialecto, elementos culturales y sociales, tenencia y uso común y permanente de un territorio, con asentamiento nucleado o disperso.
- c) Pueblos indígenas.- Los pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, que mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autorreconocen como tales.
- d) Pueblos indígenas en aislamiento voluntario.- Son todos aquellos grupos poblacionales indígenas de tamaño variable, que no han desarrollado relaciones sostenidas con la población no indígena o que, habiéndolas mantenido con anterioridad, han optado por no continuarlas.

Artículo 4º.- Reconocimiento histórico⁵

El Estado reconoce la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas, cuyos orígenes son anteriores a la formación de la república peruana.

⁴ Definiciones tomadas en parte de Ley 24656 y DL 22175. Sugerencia de G.R. Junín.

⁵ Conforme a parte de los artículos 1, 6 y 8 de propuesta de las 4 organizaciones.

TÍTULO II

Derechos colectivos de las Comunidades Campesinas y Nativas

Artículo 5º.- Derechos de las Comunidades Campesinas y Nativas⁶

Son derechos colectivos de las comunidades campesinas y nativas:

- a. Su reconocimiento jurídico;
- b. La autonomía;
- c. Su identidad cultural;
- d. El empleo de su idioma y la educación intercultural bilingüe;
- e. El derecho a la tierra;
- f. El derecho a utilizar los recursos naturales existentes en su territorio;
- g. El derecho a la propiedad intelectual y de sus conocimientos colectivos.

Estos derechos se ejercen en el marco de la presente Ley y de las normas pertinentes.

Artículo 6º.- Reconocimiento jurídico⁷

El Estado reconoce la existencia legal de las comunidades campesinas y nativas.

Artículo 7º.- Derecho a la autonomía⁸

Las comunidades campesinas y nativas tienen derecho a regular sus propias formas de organización social, económica, cultural y espiritual, así como para aplicar su derecho consuetudinario, de acuerdo a la Constitución y la presente Ley.

Artículo 8º.- Derecho a la identidad cultural⁹

Las comunidades campesinas y nativas tienen derecho a su identidad cultural, entendida como el derecho a preservar, expresar y desarrollar libremente su propia cosmovisión.

⁶ Recoge en lo fundamental el art. 7 de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁷ Conforme al art. 8 de propuesta de las 4 organizaciones.

⁸ Conforme al art. 9 de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁹ Conforme al art. 10 de la propuesta de las 4 organizaciones.

Son derechos a la identidad cultural de los miembros de las comunidades:

- a. Emplear el nombre propio en su idioma y a su inscripción fiel en los registros civiles.
- b. Usar su idioma para garantizar que sus derechos o que su libertad de expresión no quede restringida por razones lingüísticas.
- c. Contar con procedimientos legales y administrativos adaptados a su condición cultural propia.
- d. Profesar sus creencias religiosas.
- e. Conservar su identidad familiar y al matrimonio tradicional.
- f. Educarse de acuerdo a su cultura, con enfoque intercultural.

El Estado reconoce y promueve el derecho de las comuneras a elegir y ser elegidas como dirigentes de sus organizaciones y participar con poder de decisión, a todo nivel.

Artículo 9º.- Derecho al idioma y la educación bilingüe¹⁰

El Estado garantiza el uso de la lengua quechua, aymara y otras lenguas amazónicas como oficiales en los territorios de las Comunidades Campesinas y Nativas, las mismas que serán empleadas en las actuaciones y procedimientos administrativos, judiciales y políticos, reconociendo que el idioma forma parte sustancial de su identidad. Por tanto, el Estado:

- a. Garantiza que los elementos y valores culturales de las comunidades se incorporen en los planes y programas curriculares de los Centros Educativos a los que pertenecen.
- b. Impulsa la enseñanza en el propio idioma de las comunidades.
- c. Otorgará becas a los estudiantes de las comunidades campesinas y nativas en las Universidades Nacionales e Institutos Superiores del Estado.

¹⁰ Conforme al art. 11 de la propuesta de las 4 organizaciones. Además se encuentran vigentes la Ley 27818, Ley para la educación bilingüe intercultural y la Ley 28106, Ley de reconocimiento, preservación, fomento y difusión de las lenguas aborígenes, que desarrollan el art. 48 de la Constitución Política.

¹¹ Se ha incluido y desarrollado este derecho que no aparece en el art. 7 de la propuesta de las 4 organizaciones.

Artículo 10º.- Derecho a la tierra¹¹

El Estado garantiza el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas sobre las tierras que ocupan y que aprovechan, de conformidad con las normas del Título IV de la presente Ley.

Artículo 11º.- Derecho a utilizar los recursos existentes en su territorio¹²

Las comunidades campesinas y nativas tienen derecho a utilizar en forma gratuita los recursos naturales existentes en sus territorios, conforme a las normas del Título IV de la presente Ley y las normas especiales.

Artículo 12º.- Derecho a la propiedad intelectual y de conocimientos colectivos¹³

Los pueblos originarios y comunidades campesinas y nativas tienen derecho a la propiedad de sus conocimientos colectivos, de los elementos biogenéticos y de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, así como a las nuevas variedades vegetales creadas por ellos. El Estado garantiza derechos de autor sobre su producción cultural.

Se prohíbe toda disposición de estos derechos, sin consentimiento previo e informado de los pueblos originarios y comunidades.

TÍTULO III De las Comunidades y Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario

CAPÍTULO I DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

¹² Igualmente se ha incluido y desarrollado este derecho que no aparece en el art. 7 de la propuesta de las 4 organizaciones.

¹³ Art. 14 propuesta de las 4 organizaciones. Defensoría del Pueblo considera necesario un mayor desarrollo de este tema.

¹⁴ Definición de la Ley 24656. Hay otra definición en el artículo 3 de este anteproyecto.

Sub Capítulo I

Normas Generales sobre las Comunidades Campesinas

Artículo 13º.- Definición de comunidad campesina y de Anexo¹⁴

Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinado territorio, ligadas por vínculos sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal del territorio, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades económicas, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y el desarrollo de su ámbito local.

Constituyen también territorios comunales todos los sectores o anexos en los que se encuentran ubicados grupos de familias de comuneros con carácter permanente y reconocidos por la Asamblea General de la comunidad.

Artículo 14º.- Competencia de las comunidades campesinas¹⁵

Las comunidades campesinas son competentes para:

- a) Formular y ejecutar sus planes de desarrollo integral: agropecuario, artesanal e industrial, promoviendo la participación de los comuneros;
- b) Regular el acceso al uso del territorio y otros recursos por parte de sus miembros;
- c) Establecer las áreas de los centros poblados y los destinados a uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y otros;
- d) Promover la forestación y reforestación en tierras de aptitud forestal;
- e) Organizar el régimen de trabajo de sus miembros para actividades comunales y familiares que contribuyan al mejor aprovechamiento de su patrimonio;
- f) Concertar con organismos públicos y privados, los servicios de apoyo a la producción y otros, que requieran sus miembros;

¹⁵ Art. 8 propuesta de Subcomisión CC.CC y en parte art. 16 de propuesta de las 4 organizaciones.

- g) Constituir empresas comunales, multicomunales y otras formas asociativas;
- h) Promover, coordinar y apoyar el desarrollo de actividades y festividades cívicas, culturales, religiosas, sociales y otras que respondan a valores, usos, costumbres y tradiciones que les son propias;
- i) Administrar justicia en sus territorios dentro del marco constitucional vigente y sus estatutos;
- j) Las demás que señale el Estatuto de la Comunidad.

Sub Capítulo II De los Comuneros

Artículo 15º.- Comuneros¹⁶

Son comuneros y comuneras los nacidos en la comunidad campesina, los hijos de comuneros y las personas integradas a la comunidad.

Se considera comunera o comunero integrado:

- a) al varón o mujer que conforme pareja estable con un miembro de la comunidad; y,
- b) al varón o mujer, mayor de edad, que solicite ser admitido y sea aceptado por la comunidad.

En ambos casos, si se trata de un miembro de otra comunidad, deberá renunciar previamente a ésta.

El Estatuto de cada comunidad podrá establecer los casos de pérdida de la condición de comunero así como reconocer otros derechos a los comuneros.

Artículo 16º.- Derechos y deberes de los comuneros campesinos¹⁷

Todos los comuneros y comuneras tienen derecho a hacer uso de los bienes y servicios de la comunidad en la forma y con los requisitos que establezca el Estatuto y los acuerdos de la Asamblea General. Tienen además, el derecho a participar con voz y voto en las Asambleas Generales, así como a elegir y

¹⁶ Art. 9 propuesta de Subcomisión CC.CC y art. 17 de propuesta de las 4 organizaciones. Se eliminó la referencia a comuneros calificados, por no aplicarse en muchas comunidades.

¹⁷ Art. 10 propuesta de la Subcomisión de CC.CC, y 18 de propuesta de las 4 organizaciones.

ser elegidos para cargos propios de la comunidad, promoviendo la participación de la mujer y la equidad de género.

Son obligaciones de los comuneros y comuneras cumplir con las normas establecidas en la presente ley y en el Estatuto de la comunidad, desempeñando los cargos y comisiones que se les encomienda y acatar los acuerdos de sus órganos de gobierno.

Sub Capítulo III Régimen Administrativo¹⁸

Artículo 17º.- Órganos de las comunidades campesinas¹⁹

Son órganos de gobierno de la comunidad campesina:

- a) La Asamblea General;
- b) La Directiva Comunal; y
- c) Los Comités Especializados por actividad y Anexo.

Artículo 18º.- La Asamblea es el órgano máximo de la comunidad

La Asamblea General es el órgano supremo de la comunidad. Sus directivos y representantes comunales son elegidos periódicamente mediante voto personal, igual, libre, secreto y obligatorio, de acuerdo a los procedimientos, requisitos y condiciones que establece el Estatuto de cada comunidad. El Estatuto puede contemplar el funcionamiento de Asambleas Generales de Delegados, respetando la proporcionalidad.

En todos los casos, los Anexos comunales estarán representados en la Asamblea General.

Artículo 19º.- Atribuciones de la Asamblea General²⁰

Son atribuciones de la Asamblea General:

¹⁸ Artículos tomados de la propuesta de la Subcomisión de CC.CC. y de propuesta de las 4 organizaciones.

¹⁹ Conforme al art. 19 de propuesta de las 4 organizaciones.

²⁰ Conforme a art. 22 de propuesta de las 4 organizaciones. En cuanto a Jueces de Paz se requiere mayor discusión, pues hay Ley de Elección de Jueces de Paz.

- a) Aprobar, reformar e interpretar el Estatuto de la comunidad;
- b) Elegir y remover por causales previstas como falta grave en el Estatuto de la comunidad, a los miembros de la Directiva Comunal y de los Comités Especializados con representación proporcional de las minorías, y a los delegados de la comunidad que le corresponda, con representación minoritaria;
- c) Solicitar la adjudicación de tierras conforme a la legislación vigente sobre la materia, así como a autorizar las adquisiciones de tierras a título oneroso y las transacciones y conciliaciones sobre tierras que pretenda la comunidad;
- d) Declarar la extinción de la posesión de las parcelas familiares conducidas por los comuneros en los casos establecidos en el artículo 37º de esta Ley;
- e) Aprobar el Presupuesto Anual de la comunidad y el Balance General del Ejercicio que someta a su consideración la Directiva Comunal, con el informe de un Comité Especializado;
- f) Acordar la Constitución de Empresas Comunales;
- g) Acordar la participación de la Comunidad como socia de Empresas Multicomunales y de otras empresas del Sector Público y/o asociativo, así como el retiro de la comunidad de estas empresas;
- h) Autorizar las solicitudes de créditos y la celebración de contrato de endeudamiento con la banca y entidades financieras nacionales y extranjeras;
- i) Aprobar las solicitudes de integración de nuevos comuneros a la comunidad, con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros;
- j) Aprobar el Plan de Desarrollo Comunal, definiendo sus prioridades;
- k) Constituir, cuando lo considere necesario, Comités Especializados;
- l) Aprobar la independización de los Anexos, siempre que cumplan los requisitos establecidos en su Estatuto;
- m) Aprobar el arrendamiento, cesión, hipoteca y en general cualquier forma de disposición de las tierras comunales;

- n) Constituirse en una instancia de administración de justicia, dentro del marco del artículo 149º de la Constitución;
- o) Elegir al Comité Electoral;
- p) Elegir al Agente Municipal; y,
- q) Proponer candidatos a la autoridad competente para la elección de los Jueces de Paz, así como para el nombramiento de Gobernador y Teniente Gobernador en su jurisdicción;
- r) Ejercer las demás atribuciones de su competencia, previstas en la presente ley, en el Estatuto de la comunidad, así como las facultades que expresamente le confieren otras normas legales.

Artículo 20º.- Conformación de la Directiva Comunal²¹

La Directiva Comunal es el órgano responsable del gobierno y administración de la comunidad; está constituida por un Presidente, Vicepresidente y cuatro Directivos como mínimo. Las Directivas Comunales estarán compuestas de por lo menos el 30% de comuneras.

Artículo 21º.- Requisitos para ser miembro de Directiva Comunal²²

Para que un comunero o comunera pueda ser elegido miembro de la Directiva Comunal se requiere:

- a) Gozar del derecho de sufragio;
- b) Estar inscrito en el Padrón Comunal;
- c) Dominio del idioma nativo predominante de la comunidad; y,
- d) Encontrarse hábil de conformidad con los derechos y deberes señalados en el Estatuto de la comunidad.

Los miembros de la Directiva Comunal serán elegidos por un período máximo de dos años y pueden ser reelegidos por un período igual.

²¹ Conforme a la propuesta de Subgrupo de CC.CC y al art. 23 de propuesta de las 4 organizaciones.

²² Conforme a la propuesta de Subgrupo de CC.CC y al art. 24 de propuesta de las 4 organizaciones.

Artículo 22º.- Responsabilidad de los miembros de la Directiva Comunal²³

Los miembros de la Directiva Comunal son responsables individualmente de los actos violatorios de la presente ley y del Estatuto de la comunidad, practicados en el ejercicio de su cargo; y solidariamente por las resoluciones y acuerdos adoptados, a menos que salven expresamente su voto, lo que debe constar en acta.

CAPÍTULO II DE LAS COMUNIDADES NATIVAS

Artículo 23º.- Definición de comunidades nativas²⁴

Las comunidades nativas son pueblos indígenas que tienen su origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva. Están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por idioma o dialecto, elementos culturales y sociales, tenencia y uso común y permanente de un territorio, con asentamiento nucleado o disperso.

Artículo 24º.- Competencias de las Comunidades nativas²⁵

Las comunidades nativas son competentes para:

- a. Formular y ejecutar sus planes de desarrollo integral, con la participación de los comuneros.
- b. Normar el acceso entre los comuneros al uso de la tierra y de otros recursos naturales de su territorio;
- c. Definir las áreas destinadas a los centros poblados, uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y a otros fines;
- d. Promover la forestación y reforestación en tierras de aptitud forestal;
- e. Organizar el régimen de trabajo de sus miembros para actividades comunales y familiares que contribuyan al mejor aprovechamiento de su patrimonio;
- f. Concertar con organismos públicos y privados, los servicios de apoyo a la producción y otros, que requieran;

²³ Conforme al art. 25 de la propuesta de las 4 organizaciones.

²⁴ Ya hay definición en el artículo 3 de esta propuesta.

²⁵ Conforme a parte del art. 18 de propuesta de las 4 organizaciones.

- g. Constituir empresas comunales, multicomunales y otras formas asociativas;
- h. Administrar justicia en sus territorios dentro del marco constitucional vigente y sus estatutos;
- i. Las demás que señala el Estatuto de cada comunidad.

Artículo 25º.- Comuneros nativos²⁶

Son miembros de las comunidades nativas los nacidos en el seno de las mismas y aquellos a quienes éstas incorporen, siempre que reúnan los requisitos que señale su Estatuto.

Artículo 26º.- Derechos y deberes de los comuneros nativos²⁷

Todos los comuneros y comuneras tienen derecho a hacer uso de los bienes y servicios de la comunidad en la forma y con los requisitos que establezca el Estatuto y los acuerdos de la Asamblea General. Tienen además, el derecho a participar con voz y voto en las Asambleas Generales, así como a elegir y ser elegidos para cargos propios de la comunidad, promoviendo la participación de la mujer y la equidad de género.

Son obligaciones de los comuneros y comuneras cumplir con las normas establecidas en la presente ley y en el Estatuto de la comunidad, desempeñando los cargos y comisiones que se les encomienda y acatar los acuerdos de sus órganos de gobierno.

Artículo 27º.- Organización de las comunidades nativas²⁸

Son órganos de gobierno de las comunidades nativas los que ellas establezcan pudiendo contar con:

- a. Asamblea General;
- b. Consejo Directivo y
- c. Comités Especializados por actividad y Anexo.

²⁶ Tomado del DL. 22175, al no desarrollarse en el texto de las 4 organizaciones.

²⁶ Art. 10 propuesta de la Subcomisión de CC.CC, y 18 de propuesta de las 4 organizaciones.

²⁸ Tomado de artículo 19 de propuesta de las 4 organizaciones. Una omisión a corregir es la no consideración entre estos órganos al Jefe de la Comunidad.

Artículo 28º.- Funciones de la Asamblea de las comunidades nativas²⁹

Son atribuciones de la Asamblea General:

- a. Aprobar, reformar e interpretar el Estatuto de la Comunidad;
- b. Elegir y remover a los miembros del Consejo Directivo, de los Comités Especializados y a los delegados de la comunidad. Al elegirse deberá tenerse en cuenta la representación proporcional de las minorías.
- c. Aprobar el Presupuesto Anual de la comunidad y el Balance General del Ejercicio que someta a su consideración el Consejo Directivo, con el informe de un Comité Especializado.
- d. Acordar la Constitución de Empresas Comunales, y acordar su participación como socia de Empresas Multicomunales y de otras empresas del Sector Público y/o asociativo, así como la renuncia de la comunidad a estas empresas;
- e. Autorizar las solicitudes de créditos y la celebración de contrato de endeudamiento con la banca y entidades financieras nacionales y extranjeras;
- f. Aprobar las solicitudes de integración de nuevos comuneros a la comunidad, con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros;
- g. Aprobar el Plan de Desarrollo Comunal, definiendo sus prioridades;
- h. Constituir Comités Especializados;
- i. Proponer candidatos a la autoridad competente para la elección de los Jueces de Paz, así como para el nombramiento de Gobernador y Teniente Gobernador en su jurisdicción;
- j. Ejercer las demás atribuciones de su competencia, previstas en la presente ley, en el Estatuto de la comunidad, así como las facultades que expresamente le confieren otras normas legales.

²⁹ Conforme a parte del artículo 22 de la propuesta de las 4 organizaciones. El tema de la Justicia de Paz requiere igualmente mayor atención.

Artículo 29º.- Funciones del Jefe de las comunidades nativas³⁰

Los Jefes de las comunidades nativas tienen las siguientes atribuciones:

- a. Dirigir las Asambleas de la comunidad nativa;
- b. Ejercer la representación legal de la comunidad nativa;

CAPÍTULO III DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO³¹

Artículo 30º.- Derechos de los pueblos en aislamiento³²

El Estado garantiza los derechos colectivos de los indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial, asumiendo las siguientes obligaciones para con ellos:

- a) Proteger su vida y su salud, privilegiando acciones y políticas preventivas;
- b) Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su integración con el resto de la sociedad nacional;
- c) Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad;
- d) Reconocer su derecho a poseer el territorio que ocupan, impidiendo el ingreso de foráneos a los mismos;
- e) Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus territorios y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia;
- f) Establecer reservas territoriales, las que se determinarán sobre la base de las áreas que ocupan y a las que hayan tenido acceso tradicional, hasta que decidan su titulación en forma voluntaria.

³⁰ Se ha anotado dos funciones al Jefe, ante la omisión en la propuesta de las 4 organizaciones.

³¹ Se ha incluido un nuevo capítulo en este Título.

³² Conforme al art. 46 de propuesta de las 4 organizaciones.

Artículo 31º.-Carácter intangible de las reservas territoriales³³

Las reservas territoriales para los indígenas en aislamiento voluntario son intangibles. El Estado garantiza su integridad mediante las siguientes condiciones:

- a) No podrán establecerse allí asentamientos poblacionales distintos al de los pueblos indígenas que habitan en su interior.
- b) Se prohíbe la realización de cualquier actividad económica, religiosa o cultural distinta a la de sus habitantes.
- c) No se otorgará derechos a terceros para el aprovechamiento de recursos naturales al interior de las reservas territoriales, incluyendo los recursos superficiales así como a los del subsuelo y del sobre suelo.

TÍTULO IV Del Territorio y los recursos Naturales³⁴

CAPÍTULO I DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

Artículo 32º.- Del territorio comunal³⁵

El territorio de las comunidades campesinas y nativas es la superficie terrestre comprendida dentro de los límites que señala el título de propiedad respectivo y que cubre la totalidad del hábitat que la comunidad utiliza.

Artículo 33º.- De las tierras de las comunidades campesinas³⁶

33.1.- Las tierras de las comunidades campesinas están integradas por:

³³ Artículo 47 de la propuesta de las 4 organizaciones.

³⁴ Artículos tomados de la propuesta de la Subcomisión de CC.CC.

³⁵ Tomado de propuesta de la Subcomisión de CC.CC.

³⁶ Tomado parcialmente de Ley de Deslinde y titulación del territorio comunal.

- a) Las tierras originarias de la comunidad, es decir, las que indican sus títulos y a falta de éstos, los que la comunidad viene poseyendo.
- b) Las adjudicadas dentro del proceso de reforma agraria o adquiridas a título gratuito u oneroso, de acuerdo a la legislación común.

33.2.- No se consideran tierras de la comunidad:

- a) Las que contengan restos arqueológicos.
- b) Las que la comunidad adjudique a sus comuneros o a terceros, a título de propiedad.

Artículo 34º.- De las tierras de las comunidades nativas³⁷

El Estado garantiza el derecho de propiedad sobre las tierras que las comunidades nativas ocupan. Cuando hayan adquirido carácter sedentario se titulará la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca. Cuando realicen migraciones estacionales, el título de propiedad comprenderá la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas.

Artículo 35º.- Naturaleza jurídica de las tierras comunales³⁸

Las tierras de las comunidades campesinas y nativas tienen el carácter de imprescriptibles conforme a la Constitución Política del Perú.

Solo pueden ser expropiadas por causa de necesidad pública, previo pago en efectivo a valor de mercado.

Artículo 36º.- Actos de disposición sobre tierras comunales³⁹

Las comunidades podrán disponer, gravar, arrendar, realizar transacciones o conciliaciones sobre tierras comunales, con aprobación de la asamblea general que reúna a no menos de las dos terceras partes de sus miembros hábiles y el voto favorable de las dos terceras partes de los asistentes.

³⁷ De acuerdo a DL 22175 y a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

³⁸ Texto conforme a los artículos 70 y 89 de la Constitución vigente.

³⁹ Según artículo 89 de Constitución y al artículo 11 de Ley 26505.

Tratándose de la transferencia en propiedad o entrega en usufructo a favor de los miembros de la comunidad, será suficiente el acuerdo con los asistentes a la Asamblea General según el quórum requerido en el Estatuto de la comunidad.

Artículo 37º.- Reversión de parcelas a la comunidad⁴⁰

Revierten a la comunidad campesina las parcelas otorgadas en usufructo a los comuneros, injustificadamente abandonadas por más de tres (3) años.

Artículo 38º.- Preferencia para adquirir territorios colindantes⁴¹

Las comunidades campesinas y nativas tienen preferencia para adquirir las tierras colindantes en caso de venta o dación en pago. El propietario que deseare transferirlas, deberá ofrecerlas previamente a la comunidad, mediante aviso notarial, la que tendrá un plazo de sesenta días naturales para ejercer su derecho.

Si no se produjera ese aviso, la comunidad tendrá derecho de retracto, con preferencia a los demás casos que señala el artículo 1599º del Código Civil.

Sub Capítulo I Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas⁴²

Artículo 39º.- De la solicitud de titulación de tierras comunales

La comunidad campesina que careciera de títulos de las tierras que posee, o tuviere títulos de propiedad inscritos en los Registros Públicos sin el correspondiente plano de conjunto o advirtiere disconformidad entre el área real y el que indican sus títulos o éstos fueren imprecisos en cuanto a sus linderos, medidas perimétricas o extensión superficial de sus tierras, solicitará a la respectiva Dirección Regional Agraria el levantamiento del plano definitivo de las tierras de la comunidad,

⁴⁰ Tomado de Ley de Deslinde y Titulación del territorio comunal.

⁴¹ Tomado de Ley de Deslinde y Titulación del territorio comunal

⁴² Se recoge en lo fundamental parte del texto de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas.

ofreciendo las pruebas de la posesión y, si los tuviere, los títulos de propiedad; acompañará además las actas de colindancia y croquis con indicación de los predios colindantes y los nombres de sus propietarios.

Artículo 40º.- De la diligencia de inspección ocular

Recibida la solicitud, la Dirección Regional Agraria, dentro del término de la distancia, practicará la diligencia de inspección ocular para los fines del levantamiento de plano de conjunto y determinación de las colindancias, notificándose al efecto al Presidente y/o a un miembro de la Directiva de la Comunidad así como a los colindantes; además se hará de público conocimiento mediante la publicación en el diario de mayor circulación de la jurisdicción, en el diario oficial «El Peruano» y la difusión por una emisora local durante tres días consecutivos, poniéndose avisos en el local de la Dirección Regional Agraria y del Concejo Distrital al que pertenece la comunidad.

Artículo 41º.- De la oposición de terceros al lindero del territorio comunal

En caso de que un colindante que no sea otra comunidad estuviere en desacuerdo con la línea del lindero señalado por la comunidad, podrá indicar en el acto de la diligencia del levantamiento del plano, la línea que a su juicio constituye el lindero del territorio comunal con el predio de su propiedad, acompañando los títulos respectivos, debidamente inscritos en los Registros Públicos y un croquis que señale esa línea.

Artículo 42º.- De la determinación del lindero del territorio comunal

La Dirección Regional Agraria no tendrá en cuenta el lindero señalado por el colindante si sus títulos no se encuentran inscritos en los Registros Públicos y considerará como lindero el señalado por la comunidad campesina solicitante, dejando a salvo el derecho del colindante para que lo haga valer en sede judicial.

Si los títulos presentados por el colindante se encuentran inscritos en los Registros Públicos y discrepan con el lindero señalado por la comunidad campesina, la Dirección Regional

Agraria invitará a los interesados para que lleguen a una conciliación, la que tendrá valor solo si cuenta con la aprobación de las dos terceras partes de los asistentes a la asamblea general que reúna por lo menos a las dos terceras partes de los miembros hábiles de la comunidad.

Si no hubiere conciliación, la Dirección Regional Agraria determinará el área en controversia según el título del Registro Público, cerrando el perímetro comunal por la línea que no es materia de disputa.

Solo se puede aceptar las controversias sobre las áreas que no estén en posesión de la comunidad campesina.

Artículo 43º.- De las áreas en controversia

Las áreas en controversia a que se refieren los artículos anteriores serán objeto del trámite de deslinde ante el Poder Judicial, a cuyo efecto, la parte interesada solicitará a la Dirección Regional Agraria la expedición de copias certificadas de los documentos que considere necesarios para la interposición de la demanda respectiva.

El trámite judicial se seguirá con las reglas del proceso abreviado del Código Procesal Civil y está exceptuado del pago de tasas judiciales.

Concluido el proceso judicial, el Juez, cursará los partes con la resolución consentida o ejecutoriada a la Oficina Registral correspondiente para su inscripción, con conocimiento de la Dirección Regional Agraria o al organismo que haga sus veces.

Artículo 44º.- De la oposición de otra comunidad campesina al lindero propuesto

En caso de que el colindante sea otra comunidad y no estuviere de acuerdo con la línea del lindero indicada por la comunidad cuyo plano es materia de levantamiento, realizada la inspección ocular se procederá conforme a las reglas siguientes:

- a) Si la comunidad que se opone cuenta con título de propiedad y/o posee la tierras en discusión, la Dirección Regional Agraria cerrará el perímetro excluyendo las

- áreas que se encuentren en posesión por la comunidad opositora,
- b) Si la comunidad que se opone no cuenta con título de propiedad ni se encuentra en posesión de las tierras en controversia, la Dirección Regional Agraria cerrará el perímetro considerando como linderos el señalado por la comunidad campesina solicitante.

La comunidad que se encuentre en desacuerdo con lo resuelto por la Dirección Regional Agraria, hará uso de su derecho, mediante la acción de deslinde ante el Juzgado respectivo, que se interpondrá dentro del plazo de treinta días útiles de notificada con la resolución respectiva; salvo que las partes decidan recurrir al arbitraje conforme a las reglas de la Ley General de Arbitraje, lo que se hará conocer a la Dirección Regional Agraria, dentro del mencionado plazo, mediante documento suscrito por los Presidentes de las comunidades en conflicto.

Artículo 45º.- De la elaboración del plano de conjunto

Efectuada la diligencia de inspección ocular, la Dirección Regional Agraria elaborará el plano de conjunto de las tierras de la comunidad, donde se indicará la línea de deslinde de las áreas comunales así como de las áreas en controversia.

El plano de conjunto deberá establecer el área, los linderos y las medidas perimétricas del territorio comunal, expresados en coordenadas UTM, así como la denominación de los predios colindantes y los nombres de sus respectivos propietarios; deberá estar firmado por ingeniero colegiado.

Artículo 46º.- Títulos definitivos de propiedad

Salvo las áreas en controversia, el plano de conjunto, la memoria descriptiva y las actas de colindancia constituyen títulos definitivos de propiedad de la comunidad campesina sobre sus tierras. Únicamente por su mérito, los Registros Públicos los inscribirán a nombre de la comunidad campesina.

Artículo 47º.- Predios reclamados por particulares dentro de territorio comunal

Respecto de predios reclamados por particulares como suyos, ubicados dentro del territorio de la comunidad campesina materia

de titulación, la declaración del mejor derecho de propiedad se hará en sede judicial, en virtud de la acción que al efecto interponga el interesado.

Artículo 48º.- Inaplicabilidad de Decreto Legislativo N° 667 sobre tierras comunales

En caso de comunidades campesinas que aún no cuentan con título saneado sobre las tierras que ocupan, el croquis presentado en el procedimiento de reconocimiento e inscripción de la comunidad constituye referente del territorio comunal. En ningún caso los funcionarios administrativos, judiciales ni los notarios podrán obviar su existencia para aplicar las normas del Decreto Legislativo N° 667 y modificatorias, relativo al procedimiento de prescripción adquisitiva administrativa, ni de otorgamiento de título supletorio o perfeccionamiento de título.

Sub Capítulo II Deslinde y Tutulación de Comunidades Nativas⁴³

Artículo 49º.- Demarcación del territorio de comunidades nativas

La demarcación del territorio comunal se sujetará al siguiente procedimiento:

- a) La Dirección Regional Agraria programará la realización de una visita inspectiva en el territorio ocupado por la comunidad nativa con la participación de los representantes de ésta, los colindantes y ocupantes si los hubiera. De la visita se inspección se levantará acta de demarcación que será puesta en conocimiento de la Asamblea Comunal. En la misma diligencia el funcionario encargado de la inspección, requerirá de los ocupantes precarios y/o mejoreros ubicados en tierras de la Comunidad su manifestación respecto a si desean integrarse o no a la comunidad;
- b) Practicada la diligencia de demarcación se efectuará la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor,

⁴³ Normas tomadas del DL 22175 y su Reglamento.

- elaborándose los planos y memoria descriptiva e informes técnicos y sociales pertinentes;
- c) En base a lo actuado, la Dirección Regional Agraria, expedirá Resolución aprobando el plano del territorio comunal, que será puesta en conocimiento de la comunidad y demás interesados mediante carteles que se fijarán en el poblado de la comunidad y notificación personal a los ocupantes que se encuentran en el territorio comunal, pudiendo utilizarse adicionalmente otros medios de difusión;
 - d) Dentro del término de 30 días contados a partir de la notificación a que se refiere el inciso anterior, los interesados podrán apelar de la Resolución. La apelación será resuelta por el Ministro de Agricultura;
 - e) Consentida o ejecutoriada la Resolución, el Ministerio de Agricultura mediante Resolución Ministerial, aprobará el procedimiento de demarcación y dispondrá que se otorgue el título de propiedad sobre las tierras con aptitud para el cultivo y la ganadería, asimismo, que INRENA otorgue la concesión sobre las tierras con aptitud forestal;

La Dirección Regional Agraria, de oficio, remitirá el título de propiedad y plano correspondiente a los Registros Públicos de la provincia en la cual se encuentra asentada la comunidad, para que proceda a la inscripción gratuita de dominio.

Artículo 50º.- Demarcación de comunidades nativas sedentarias

La demarcación del territorio de las comunidades nativas que hayan adquirido carácter sedentario, se efectuará teniendo en cuenta la superficie que actualmente ocupan en la que se incluirá lo siguiente:

- a) Los espacios donde se ubican las viviendas, centro poblado y/o servicios;
- b) Las tierras dedicadas a la actividad agropecuaria en forma individual o en común, así como las áreas boscosas comprendidas en el sistema de rotación de uso de tierras que utilizan de acuerdo a sus usos y costumbres, incluyendo las áreas en descanso («purmas»); y

- c) Las áreas que ocupan desarrollando sus actividades de extracción forestal, recolección, caza y pesca.

Artículo 51º.- Demarcación de comunidades nativas migratorias

Para la demarcación del territorio de comunidades nativas que realizan migraciones estacionales se tendrá en cuenta lo siguiente:

- a) Cuando las áreas donde efectúan migraciones estacionales tienen continuidad, se demarcará la totalidad de su superficie;
- b) Cuando las áreas donde efectúan migraciones estacionales no tienen continuidad, se demarcará la superficie de cada una de ellas, las mismas que en su conjunto constituirán el territorio comunal; y
- c) Si el territorio donde una comunidad nativa que efectúa migraciones estacionales no puede ser delimitado con exactitud, la Dirección Regional Agraria mediante Resolución determinará un área provisional que comprenda la superficie donde se presume realizan tales migraciones.

Se entiende como migración estacional, al desplazamiento temporal de una comunidad nativa dentro de un ámbito geográfico determinado, con fines de aprovechamiento de los recursos naturales.

Artículo 52º.- Tierras de particulares dentro del territorio comunal

Salvo que sus titulares decidan integrarse a la comunidad, serán incorporadas al dominio de las comunidades nativas las tierras ubicadas dentro del perímetro del territorio comunal delimitado en aplicación de lo dispuesto por los artículos 50 y 51 de la presente Ley y que hayan sido adjudicadas por el Estado a particulares, con posterioridad al 18 de enero de 1920, quienes serán indemnizados por las mejoras útiles y necesarias, construcciones, instalaciones, plantaciones, maquinaria, equipo y ganado existente, que acrediten haber introducido en el predio.

La incorporación de las tierras al dominio de la comunidad se sujetará al siguiente procedimiento:

- a) Al practicarse la delimitación del territorio de la comunidad, serán demarcadas las tierras de propiedad particular que se encuentren dentro de su perímetro, efectuándose el inventario de las mejoras útiles y necesarias, construcciones, instalaciones, plantaciones, maquinaria, equipo y ganado existente para su valorización de acuerdo a Ley;
- b) La valorización será aprobada por la Dirección Regional Agraria y notificada a la comunidad y al propietario, en el centro poblado comunal, en el predio o en el domicilio que señalen en la capital de la provincia;
- c) En caso de no haber acuerdo sobre el monto de la valorización, cualquiera de las partes acudirá al Juez Civil o Mixto de la provincia para que éste fije el monto correspondiente;
- d) Paralelamente a la valorización la Dirección Regional Agraria iniciará los trámites para la declaración de la extinción de dominio.

CAPÍTULO II DE LOS RECURSOS NATURALES

Artículo 53º.- Derecho preferencial al aprovechamiento de recursos naturales⁴⁴

Las comunidades campesinas y nativas tienen preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, en concordancia con lo previsto en las leyes especiales, respetando los derechos de terceros legalmente establecidos a la fecha de dación de esta Ley. El Estado otorgará, cuando corresponda, las respectivas concesiones u otros títulos para su aprovechamiento.

Artículo 54º.- Explotación de recursos naturales en participación con terceros⁴⁵

En el caso de que una comunidad campesina o nativa no esté en condiciones de explotar directamente cualquiera de

⁴⁴ Art. 40 de propuesta de Subgrupo de Com. Campesinas, concordante con Art. 66 de la Constitución vigente.

⁴⁵ Art. 41 de propuesta de Subgrupo de Com. Campesinas, concordante con el art. 66 de la Constitución vigente.

los recursos naturales existentes en su territorio, podrá constituir empresas con terceros, en las que su participación estará de acuerdo con el volumen de la producción, el uso de los recursos o de cualquier otra forma consensual que guarde justa proporción con sus aportes.

Artículo 55º.- Concesión de recursos naturales a terceros previa consulta⁴⁶

Si determinado recurso natural no es aprovechado por la comunidad, la explotación del recurso será otorgado en concesión por el Estado, en cuyo caso, antes de autorizar cualquier concesión de actividades mineras o de hidrocarburos, de aprovechamiento de bosques u otros recursos naturales ubicados en territorios comunales, previamente deberá consultarse a la Comunidad, a fin de establecerse si sus intereses serán perjudicados.

En todos los casos, se fijará una indemnización a favor de la comunidad por los daños que pudieran causar las actividades de explotación, independientemente de las responsabilidades derivadas de daños ambientales u otros.

Artículo 56º.- Procedimiento de consulta previa⁴⁷

La consulta previa a la que se refiere el artículo anterior se realizará por escrito a la comunidad respectiva, la cual convocará a Asamblea General Extraordinaria con el único objeto de tratar dicha consulta.

Para poder tomar una decisión, la comunidad podrá pedir, antes o durante la Asamblea, la información que considere indispensable, solicitud que hará a la empresa interesada o a la autoridad estatal correspondiente. Dicha información deberá ser proporcionada en un plazo no mayor de dos meses.

Las autoridades sectoriales tomarán en cuenta los resultados de la consulta antes del otorgamiento de la licencia u otro tipo de derecho, según corresponda..

⁴⁶ Art. 42 de propuesta de Subgrupo de Com. Campesinas.

⁴⁷ Se intenta integrar el derecho a la consulta, no desarrollado en la propuesta de las 4 organizaciones ni en el Convenio N° 169 de OIT.

Artículo 57º.- Investigación y aprovechamiento de la biodiversidad⁴⁸

Las comunidades campesinas y nativas pueden desarrollar actividades de aprovechamiento sostenible e investigación de los recursos naturales y de la diversidad biológica existente en sus territorios, por ellos mismos o asociados con terceros. Para tal efecto, se requerirá de la celebración de acuerdos específicos que deberán coordinar con la autoridad competente del Estado, en los que se garantizará la propiedad intelectual colectiva a favor de la comunidad. El Estado establecerá el registro correspondiente en forma descentralizada y simplificada.

Artículo 58º.- Actividades ecoturísticas⁴⁹

El Estado y las instituciones privadas cooperarán en la promoción del turismo en las áreas en las que se asientan las comunidades campesinas y nativas, en el marco del respeto a las culturas y de preservación del medio ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales.

TÍTULO V Del Desarrollo Económico Sustentable⁵⁰

Artículo 59º.- Formas de actuación empresarial de comunidades⁵¹

Las comunidades campesinas y nativas pueden ejercer su actividad empresarial bajo la modalidad siguiente:

- a) Empresas Comunales;
- b) Empresas Multicomunales; y
- c) Participando como socias en empresas del Sector Público, Asociativo o Privado.

Artículo 60º.- Empresas comunales⁵²

La comunidad promoverá la organización empresarial de sus comuneros. Cuando todos los comuneros participan en la

⁴⁸ Art. 81 de propuesta de Subgrupo de Com. Nativas.

⁴⁹ Art. 83 de propuesta de Subgrupo de Com. Nativas.

⁵⁰ Tomado de los artículos 43 a 49, 52 y 53 de la propuesta de Subgrupo de Com. Campesinas.

⁵¹ Conforme a parte del art. 57 de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁵² Conforme al art. 58 de propuesta de las 4 organizaciones.

empresa bastará la personería jurídica de la comunidad para realizar actividades económicas. El Reglamento determinará su régimen de organización y funcionamiento.

La liquidación de la empresa comunal no significa el fin de la comunidad campesina.

Artículo 61º.- Empresas multicomunales⁵³

Las Empresas Multicomunales son personas jurídicas de derecho privado, de responsabilidad limitada, cuyas participaciones son de propiedad directa de las comunidades socias. Son autónomas en lo económico y administrativo. Se constituyen para desarrollar actividades económicas de producción, distribución, transformación, industrialización, comercialización de bienes y servicios requeridos por las necesidades del desarrollo comunal.

El Reglamento determina su régimen de organización y funcionamiento, régimen económico-financiero, laboral y de participación de los trabajadores, distribución de utilidades y disolución y liquidación de estas empresas.

La constitución de una Empresa Multicomunal y todo acto que la modifique será acordado en Asamblea General que celebren los delegados de las comunidades socias. Estas empresas tienen existencia legal desde el momento de su inscripción en el Libro de Comunidades Campesinas y Nativas del Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos. La sola presentación de las copias certificadas, por Notario Público o por Juez de Paz, del acta de constitución serán títulos suficientes para su inscripción registral.

Artículo 62º.- Adquisiciones de bienes exoneradas de tributos⁵⁴

Las importaciones de bienes de capital como maquinarias, equipos, herramientas, así como los insumos, envases y otros bienes, que efectúen las comunidades campesinas comunidades nativas y las Empresas Comunales, Multicomunales y otras formas asociativas para el desarrollo de sus actividades productivas, están exoneradas del pago de

⁵³ Conforme al art. 59 de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁵⁴ Conforme al primer párrafo del art. 62 de la propuesta de las 4 organizaciones.

impuestos, derechos de importación, tasas y tributos, siempre que no compitan con la industria nacional.

Las maquinarias, equipos, herramientas, insumos, envases y otros, de manufactura nacional, que adquieran las comunidades campesinas, comunidades nativas, sus Empresas Comunales y otras formas asociativas, estarán exonerados del pago de todo impuesto.

Artículo 63º.- Inafectación tributaria a la propiedad predial⁵⁵

Las tierras comunales están exentas de todo tributo creado o por crearse que grave la propiedad predial.

Artículo 64º.- Actividades asociativas y empresariales⁵⁶

Las comunidades campesinas promoverán la realización de actividades económicas realizadas en forma asociativa o empresarial por sus integrantes.

Artículo 65º.- Inversión del Estado, asistencia técnica y financiera

El Estado, a través de los diferentes sectores y de los Gobiernos Regionales y Locales, implementará programas de asistencia técnica que atiendan preferentemente a las comunidades campesinas y nativas, facilitando el establecimiento de líneas de financiamiento especiales.

Artículo 66º.- Promoción de la inversión privada

El Estado y los Gobiernos Regionales y Locales promoverán las inversiones de los particulares para el aprovechamiento sostenible de los recursos y potencialidades de las comunidades campesinas y nativas, pudiendo otorgar los avales y garantías del caso.

⁵⁵ Conforme a parte del art. 61 de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁵⁶ Conforme al art. 60 de la propuesta de las 4 organizaciones.

Artículo 67º.- Fondo de Fomento al Desarrollo a los Pueblos Originarios y Comunidades del Perú⁵⁷

Crease el Fondo de Fomento de Desarrollo de las Comunidades y Pueblos Indígenas, (FONDECPI) cuyos objetivos son:

- a. Brindar apoyo financiero descentralizado al desarrollo económico integral y sostenible de las comunidades campesinas y nativas.
- b. Administrar líneas de crédito para financiar las actividades de investigación, producción, transformación y comercialización que realicen las comunidades.

Artículo 68º.- Recursos económicos del FONDECPI⁵⁸ **Constituyen recursos del Fondo:**

- a. Los asignados en el Presupuesto Nacional de la República.
- b. Las donaciones y legados que se hagan a su favor.
- c. Los provenientes de la cooperación técnica y financiera nacional o internacional.
- d. Los provenientes de los presupuestos y fondos de la descentralización y transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales
- e. Los provenientes de los recursos destinados por el Estado, las regiones, municipios y particulares a la reposición y conservación de recursos naturales renovables y no renovables o los que se obtenga de las sanciones por infracción a las normas de aprovechamiento de recursos naturales.

Artículo 69º.- Administración del FONDECPI⁵⁹

El FONDECPI será administrado por un Directorio conformado mayoritariamente por representantes de las organizaciones de las comunidades campesinas y nativas.

⁵⁷ Conforme al art. 54 de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁵⁸ Conforme al art. 55 de propuesta de las 4 organizaciones.

⁵⁹ Conforme al art. 56 de propuesta de las 4 organizaciones.

TÍTULO VI

De la Autonomía, Organizaciones Representativas y Gobierno de las Comunidades campesinas y Nativas.

Artículo 70º.- De la Participación de las comunidades⁶⁰

El Estado reconoce y promueve la plena y libre participación de las comunidades campesinas y nativas en la toma de decisiones respecto a políticas, leyes y programas que los involucren directa o indirectamente.

Artículo 71º.- Participación Política⁶¹

El Estado reconoce el derecho de las comunidades campesinas y nativas a participar en la vida política de los Gobiernos Regionales y de la República. La legislación electoral considerará la incorporación de representantes de dichas comunidades en proporción a la población comunera existente en los ámbitos distrital, provincial y regional.

Artículo 72º.- Comunidad y proceso de descentralización

En el plazo de ciento ochenta días, el Poder Ejecutivo presentará al Congreso un proyecto de Ley para promover y consolidar la participación de las comunidades en el proceso de descentralización.

Artículo 73º.- Rol promotor de las municipalidades⁶²

Corresponde a las municipalidades provinciales canalizar los recursos financieros destinados al desarrollo de las Comunidades, para lo cual se tomará como base los Planes de Desarrollo Comunales.

En las municipalidades provinciales ubicadas en zonas con presencia importante de Comunidades Campesinas, un porcentaje no menor del 15% del presupuesto municipal se deberá orientar hacia la ejecución de obras en el ámbito de las comunidades campesinas.

⁶⁰ Conforme al art. 63 de propuesta de las 4 organizaciones.

⁶¹ Parte del art. 64 de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁶² Art. 61 de propuesta de Subgrupo de Com. Campesinas.

Artículo 74º.- Comunidad y gobierno local⁶³

En caso que la comunidad sea al mismo tiempo municipalidad de centro poblado, la Directiva Comunal podrá ejercer el gobierno municipal.

TÍTULO VII Del Marco Administrativo

Artículo 75º.- Del Instituto de Desarrollo y Promoción de las Comunidades⁶⁴

Créase el Instituto Nacional de Desarrollo y Promoción de las Comunidades Campesinas y Nativas –INDECCN-, como organismo público descentralizado multisectorial, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía técnica, administrativa y económica.

El INDECCN tendrá la capacidad de definir y de ejecutar políticas en materia de promoción del desarrollo de comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

Artículo 76º.- Funciones del Instituto de Desarrollo y Promoción de las Comunidades⁶⁵

El INDECCN, como organismo promotor del desarrollo integral de las comunidades campesinas y nativas, tiene las funciones siguientes:

- a. Formular la política nacional de desarrollo de las comunidades campesinas y nativas.
- b. Promover el reconocimiento y respeto de las comunidades campesinas y nativas.
- c. Planificar y programar en el ámbito nacional, regional y local programas y proyectos orientados al desarrollo de las comunidades campesinas y nativas.

⁶³ Conforme a parte del art. 65 de la propuesta de las 4 organizaciones y al art. 57 de Subgrupo Com. Campesinas.

⁶⁴ Conforme a parte de art. 52 de propuesta de las 4 organizaciones y al art. 58 del Subgrupo Com. Campesinas. Debe buscarse coordinar con el proceso en curso de creación del INDEPA.

⁶⁵ Conforme al art. 59 de la propuesta de Subgrupo Com. Campesinas.

- d. Captar y canalizar los recursos económicos destinados al desarrollo de las comunidades campesinas y nativas.
- e. Concertar, articular y coordinar las acciones de apoyo, fomento, capacitación y asistencia técnica, de las entidades públicas y privadas en beneficio de las comunidades campesinas y nativas.
- f. Cautelar el adecuado cumplimiento de la Constitución y demás normas referidas a las comunidades campesinas y nativas y pueblos indígenas en aislamiento voluntario.
- g. Promover la adecuada explotación de las tierras de las comunidades campesinas y nativas y promover su equilibrio ecológico.
- h. Cautelar y asumir la defensa de los derechos sobre sus tierras y recursos naturales, así como promover la conciliación entre las comunidades campesinas y nativas, en los casos que se requiera.
- i. Mantener un registro administrativo actualizado de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas, así como un registro de sus territorios tierras.
- j. Proponer al Congreso de la República proyectos de reformas legales y administrativas necesarias para proteger los derechos de las comunidades campesinas y nativas, así como de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y velar por el cumplimiento de la presente ley.
- k. Las demás que le asignen las leyes.

Artículo 77º.- Conformación del Instituto de Desarrollo y Promoción de las Comunidades⁶⁶

El INDECCN, tendrá un Consejo Consultivo en el que participarán representantes de las organizaciones de comunidades campesinas y nativas y de la Defensoría del Pueblo. Su composición será determinada en el Reglamento de esta Ley.

⁶⁶ Conforme en parte al art. 53 de la propuesta de las 4 organizaciones.

TÍTULO VIII

Del Derecho Consuetudinario y Administrativo de Justicia

Artículo 78º.- Jurisdicción Comunal⁶⁷

El Estado reconoce jurisdicción a las autoridades de las comunidades campesinas, y nativas para ejercer su propio derecho y administrar justicia dentro de su territorio, de acuerdo a su cultura y costumbres, con respeto de los derechos fundamentales.

Las comunidades campesinas y nativas son competentes para:

- 1.- La conciliación y la solución de toda controversia donde las partes puedan disponer de sus derechos, salvo delitos o asuntos que sean competencia del Poder Judicial o no puedan intervenir por mandato de la Ley.
2. Excepcionalmente, y por acuerdo de las partes, resuelven asuntos sobre posesión de tierras y hurto de ganado que no revisten gravedad, prestación de alimentos que competan a los jueces de Paz, así como casos de violencia familiar y faltas en agravio de la persona y el patrimonio.
3. Prevenir todo tipo de delitos, faltas y daños al medio ambiente.
4. Remitir al Ministerio Público, al Poder Judicial, o a la Policía Nacional, según sea el caso, a los agentes activos del delito capturados por comuneros o ronderos que hayan sido sorprendidos perpetrando la infracción o sean requeridos por las autoridades.
5. Procederán a la recuperación de los bienes producto del ilícito cometido, en su caso, remitirlos a las autoridades respectivas o devolverlos a sus propietarios dejando constancia en Acta.
6. Diligenciar exhortos y oficios remitidos por las autoridades judiciales, policiales o el Ministerio Público, pudiendo delegar esta función a las Rondas Campesinas.
7. Ejecutar las conciliaciones y decisiones conforme a sus normas.

⁶⁷ Conforme al art. 62 Subgrupo Com. Campesinas.

8. Conocer los casos que el derecho consuetudinario contempla.

Artículo 79º.- Derecho Consuetudinario⁶⁸

El derecho consuetudinario está conformado por el sistema de normas, principios, valores, prácticas, instituciones, usos y costumbres que los miembros de las comunidades campesinas y nativas consideran legítimos y obligatorios y les permite regular la vida social, el orden comunal y establecer derechos y deberes.

Artículo 80º.-Información y Difusión del Derecho Consuetudinario⁶⁹

El Estado desarrollará acciones de difusión de la cultura y el derecho consuetudinario, en el ámbito nacional, para promover su respeto. En todas las instancias de la educación pública se incorporará materias referidas a la multiculturalidad y el pluralismo legal.

En la enseñanza del derecho y materias a afines se incorporarán, de modo obligatorio, el pluralismo legal y el derecho consuetudinario. Los operadores de la justicia, abogados y funcionarios encargados de aplicar la ley en zonas con predominancia indígena deberán conocer la cultura, el idioma, el derecho consuetudinario y los derechos especiales de los miembros de comunidades campesinas y comunidades nativas.

Las instituciones de formación judicial deben incorporar obligatoriamente materias referidas a la multiculturalidad, pluralismo legal y derecho consuetudinario.

Artículo 81º.- Garantías para aplicación del derecho consuetudinario⁷⁰

Los miembros de la comunidad que intervengan en funciones jurisdiccionales resolverán los asuntos que conozcan de acuerdo a su real saber y entender, por lo que no pueden ser denunciados por sus votos. Tampoco podrán serlo los miembros

⁶⁸ Conforme al art. 63 de Subgrupo Com. Campesinas y al art. 27 de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁶⁹ Conforme al art. 65 de Subgrupo Com. Campesinas.

⁷⁰ Conforme al art. 66 de Subgrupo Com. Campesinas.

de las Rondas Campesinas que apoyen tales funciones, salvo la comisión de delitos o actos que afecten los derechos humanos, en cuyo caso, los afectados harán valer sus derechos conforme a Ley.

TÍTULO IX **Disposiciones complementarias y finales**

PRIMERA.- Obligación de actualizar el Estatuto de cada comunidad⁷¹

Las Comunidades Campesinas y Nativas adecuarán su Estatuto, considerando sus particularidades, dentro del marco de la presente Ley y su Reglamento en el plazo máximo de un año.

Las Comunidades Campesinas reconocerán el derecho de los desplazados por la violencia política a reintegrarse a la vida de la comunidad.

SEGUNDA.- Inscripción de comunidades en los Registros Públicos⁷²

Las Comunidades Campesinas y Nativas inscritas conforme a normas anteriores a la presente Ley mantienen su personería jurídica.

CUARTA.- Reglamentación de esta ley⁷³

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo de noventa días.

QUINTA.- Gratuidad de la inscripción registral de títulos de las comunidades

La inscripción en los Registros Públicos de los títulos de propiedad otorgados conforme a la presente ley, será gratuita hasta el 31 de diciembre de 2005 y deberá hacerse en un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir de su

⁷¹ Conforme al segundo párrafo de la Primera Disposición Transitoria y Final de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁷² Conforme a la Segunda Disposición Transitoria y Final de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁷³ Conforme a la Tercera Disposición Transitoria y Final de la propuesta de las 4 organizaciones.

presentación. Asimismo, son gratuitos los trámites y diligencias que se realicen o los servicios que presten las entidades del Estado a que se refiere la presente ley, bajo responsabilidad.

SEXTA.- Modificación del Decreto Legislativo N° 653

Sustitúyase el texto del artículo 23 del Decreto Legislativo N° 653 por el siguiente:

«La propiedad de las tierras eriazas corresponde al Estado, con la única excepción de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Declarase de necesidad nacional y utilidad pública la promoción de inversión privada en dichas áreas.»

SÉTIMA.- Conformación del INDECCN

Transfiérase al INDECCN el personal, infraestructura, recursos materiales y financieros, documentación y todo el acervo documentario de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – CONAPA.

OCTAVA.- Normas modificadas y Normas derogadas⁷⁴

Derógese la Ley N° 26505, Ley de Promoción de la Inversión en las actividades económicas en las Tierras del Territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas; Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa; la Ley 26570, sus ampliatorias y modificatorias, la Ley N° 28259, Ley de Reversión de Tierras y su reglamento.

Asimismo, se derogan las Leyes Nos. 24656, 24657 y Decreto Ley N° 22175 y otras normas que se opongan a la presente Ley.

NOVENA.- Vigencia de la presente Ley⁷⁵ Conforme a la Décima Disposición Transitoria y Final de la propuesta de las 4 organizaciones.

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial «El Peruano».

⁷⁴ Conforme a la Octava Disposición Transitoria y Final de la propuesta de las 4 organizaciones.

⁷⁵ Conforme a la Décima Disposición Transitoria y Final de la propuesta de las 4 organizaciones.

Ante Proyecto de Ley de Pueblos Originarios y Comunidades Campesinas e Indígenas del Perú¹.

AIDESEP - CONAP - CCP -CNA

TÍTULO I Disposiciones Generales

Artículo 1º.- El Estado y las Comunidades Campesinas e Indígenas.

El Estado reconoce la pre-existencia y los derechos de los Pueblos Originarios conformados en Comunidades Campesinas e Indígenas y de sus propias organizaciones como entidades democráticas, autónomas en su organización y gobierno, uso de tierras y territorio, en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

Este derecho comprende las siguientes obligaciones estatales:

- a. Que, el Estado reconoce que la existencia de las Comunidades Campesinas e Indígenas constituye un factor vital para el desarrollo integral de la nación.
- b. Que, el Estado reconoce y promueve el desarrollo de las Comunidades Campesinas e Indígenas, como expresión de democracia participativa y autogobierno.
- c. Que, el Estado garantiza la inversión pública y la asistencia técnica para el autodesarrollo agrario

¹ Propuesta presentada ante la Comisión Revisora de la legislación de comunidades campesinas y nativas por las organizaciones campesinas y nativas el 22 de octubre 2004.

- campesino e indígena en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria.
- d. Que, el Estado garantiza y respeta el derecho consuetudinario.
 - e. Que, el Estado apoya las prácticas culturales propias de los Pueblos.
 - f. Que, el Estado garantiza y promueve la educación intercultural bilingüe.

Artículo 2º.- Finalidad de la Ley

Es propósito de esta Ley garantizar los derechos de los pueblos originarios y la existencia legal de los Comunidades Campesinas e Indígenas. Apoyar su auto desarrollo integral así como legalizar a sus organizaciones representativas, dentro del marco constitucional del Estado y de los convenios internacionales.

Artículo 3º.- Objetivo de la Ley

La presente Ley establece los derechos colectivos de los Pueblos Originarios, Comunidades Campesinas e Indígenas y los derechos individuales de sus miembros. Garantiza la propiedad de sus territorios y demás recursos naturales, así como establece las obligaciones del Estado respecto a estos derechos.

Artículo 4º.- Principios básicos de las Comunidades Campesinas e Indígenas

Son principios que rigen la vida institucional de las Comunidades Campesinas e Indígenas:

- a. La defensa de su identidad cultural de la de sus miembros;
- b. El aporte a la identidad nacional, a la armonía social y ecológica, y al desarrollo científico y tecnológico de la humanidad;
- c. La igualdad de derechos y obligaciones entre los comuneros;
- d. Solidaridad, reciprocidad y ayuda mutua entre todos sus miembros;
- e. Defensa de sus derechos consuetudinarios;
- f. Desarrollo de la vida comunal como expresión democrática de autogobierno;

- g. Vigencia de la propiedad comunal como derecho colectivo;
- h. Protección especial del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales, en la relación espiritual que establecen con el territorio y la naturaleza.

Artículo 5º.- Ámbito de aplicación de la Ley

La presente Ley es de aplicación a los Pueblos Originarios, a las comunidades y a las personas que se auto identifican como descendientes de las culturas ancestrales asentadas en las zonas de costa, sierra y selva peruana. Es también aplicable a quienes por migración habitan en los asentamientos urbanos, siempre que se auto identifiquen como miembros de los pueblos originarios.

Artículo 6º.- Entidades de Interés Público, existencia legal y personalidad jurídica.

Los Pueblos Originarios por sí o constituidos en Comunidades Campesinas e Indígenas y sus organizaciones representativas, son entidades de interés público, con existencia legal y personalidad jurídica.

Están integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos sociales, económicos y culturales, expresadas en la propiedad comunal, la ayuda mutua, el ayni y la minka, cuyas actividades orientan con fines de aprovechamiento de sus recursos naturales en beneficio equitativo de los comuneros promoviendo el desarrollo integral.

TÍTULO II

Derechos colectivos y Funciones de los Pueblos Originarios

Artículo 7º.- Derechos de las Comunidades Campesinas e Indígenas

Son derechos colectivos de las Comunidades Campesinas e Indígenas:

- a. su existencia jurídica como pueblos originarios;

- b. la autoafirmación de su condición de pueblos;
- c. la autodefinition de su condición y la de sus miembros;
- d. la autonomía en sus decisiones;
- e. el ejercicio de su identidad cultural;
- f. el empleo de su idioma y la educación intercultural bilingüe;
- g. el derecho a la tierra, territorio y demás recursos naturales.

Artículo 8º.- Reconocimiento jurídico.

El Estado reconoce la existencia legal de las Comunidades Campesinas e Indígenas y sus formas propias de organización así como, sus facultades democráticas de autogobierno. Su inscripción en los Registros Públicos no requiere autorización administrativa alguna.

Artículo 9º.- Derecho a la autonomía

Las Comunidades Campesinas e Indígenas tienen derecho a ejercer en forma libre la capacidad para regular sus propias formas de organización social, cultural, espiritual y política, así como para controlar, administrar sus territorios, recursos naturales y aplicar su derecho consuetudinario.

Artículo 10º.- Derecho a la identidad cultural

Las Comunidades Campesinas e Indígenas tienen derecho a su identidad cultural, entendida como el derecho a preservar, expresar y desarrollar libremente su propia cosmovisión. El derecho a la identidad incluye el reconocimiento de la existencia de vínculos espirituales e históricos con su territorio.

Son derechos a la identidad cultural de los miembros de los pueblos originarios y los comuneros:

- a. La representación social y política de su condición cultural originaria.
- b. Acceso a la prestación de servicios de salud culturalmente adecuados.
- c. Emplear el nombre propio en su idioma y a su inscripción fiel en los registros civiles.
- d. Usar su idioma en toda ocasión en que lo crea conveniente para garantizar que sus derechos o que su

- libertad de expresión no quede restringida por razones lingüísticas.
- e. Ser juzgado de acuerdo a sus costumbres y a su derecho consuetudinario.
 - f. Contar con procedimientos legales y administrativos adaptados a su condición cultural propia.
 - g. Acceder a una adecuada tutela jurisdiccional.
 - h. Profesar sus creencias religiosas.
 - i. Conservar su identidad familiar y al matrimonio tradicional.
 - j. Educarse de acuerdo a su cultura, con enfoque intercultural.
 - k. Tener derechos laborales adaptados a su condición cultural. Son derechos de las mujeres de los pueblos originarios y de las comunidades, elegir y ser elegidas como dirigentes de sus organizaciones y participar con poder de decisión, a todo nivel. Asimismo el proponer, decidir y ejecutar acciones para lograr el ejercicio efectivo de sus derechos y asumir funciones en la estructura del Estado y en la representación del gobierno nacional, regional y local.

Artículo 11º.- Derecho al idioma y la educación bilingüe

El Estado garantiza el uso de la lengua quechua, aymara y otras lenguas andinas y amazónicas como oficiales en los territorios de las Comunidades Campesinas e Indígenas, las mismas que serán empleadas en las actuaciones y procedimientos administrativos, judiciales y políticos, reconociendo que el idioma forma parte sustancial de su identidad, por tanto:

- a. La Comunidad Campesina e Indígena tienen pleno derecho de participar en el desarrollo de los procesos educativos, toma de decisiones en el marco de la descentralización y regionalización del sistema educativo.
- b. Los elementos y valores culturales de las comunidades se incorporan en los planes y programas curriculares de los Centros Educativos al que pertenecen. Incluyendo la enseñanza en su propio idioma.

- c. El Estado garantiza una partida presupuestaria y los recursos financieros de Canon y Regalías, para la educación comunitaria.
- d. Es obligación de los medios de comunicación del Estado dar espacios a los representantes de los pueblos originarios, para dirigir sus propios programas de difusión de sus derechos y costumbres.
- e. Las Universidades Nacionales e Institutos Superiores del Estado, otorgarán becas a los estudiantes de los pueblos originarios y de las Comunidades Campesinas e Indígenas.

Artículo 12º.- Derecho a la no discriminación.

No se discriminará el uso de una lengua originaria, imponiéndose el uso de otro idioma, para condicionar el ejercicio de derechos o la obtención de beneficios.

La discriminación de los comuneros y miembros de los pueblos originarios por el uso de su lengua, su raza, sus creencias religiosas o políticas, da lugar a sanciones que serán establecidas en el reglamento de la presente Ley.

Articulo 13º.- Derecho a la salud

Las comunidades tienen derecho al ejercicio y reconocimiento legal de su medicina tradicional, a las formas propias de prevención y de tratamiento, así como a su farmacopea.

- a. El Ministerio de Salud y las organizaciones campesinas e indígenas de representación nacional, regional, provincial, distrital y comunal, diseñarán y ejecutarán programas de salud integral, para las Comunidades Campesinas e Indígenas.
- b. Cada Comunidad establecerá su sistema integral de salud. El Estado apoyará ese sistema comunal mediante personal calificado, con programas de nutrición, capacitación, investigación, prevención, tratamiento de enfermedades y aplicación de la medicina tradicional.
- c. El Estado garantiza e implementa el Seguro Social campesino e indígena.

Los miembros de las Comunidades Campesinas e Indígenas tienen derecho a asegurarse en el sistema integral de salud del Estado.

d. El Estado garantiza partidas presupuestales para el financiamiento de la capacitación técnica de los miembros de las comunidades campesinas e indígenas, respetando la medicina tradicional.

Artículo 14º.- Derecho a la Propiedad colectiva Intelectual y de Conocimientos

Los pueblos originarios y comunidades campesinas e indígena, tienen derecho a la propiedad de sus conocimientos colectivos, de los elementos biogenéticos y de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, así como a las nuevas variedades vegetales creadas por ellos. Tienen derechos de autor sobre su producción cultural. El Estado garantiza estos derechos.

Prohibe toda disposición de estos derechos, sin consentimiento previo e informado de los pueblos originarios y comunidades.

Los pueblos y comunidades tienen derecho a contar con su propio registro y control.

TÍTULO III De la Autonomía y del Autogobierno

Artículo 15º.- Niveles de Organización

El Estado respeta el derecho de los Pueblos Originarios y comunidades a organizarse en la forma que lo determinen. Estas organizaciones son autónomas, y pueden tener nivel local, regional y nacional.

Pueden realizar todas las funciones propias a su condición sin obligación de su inscripción en los registros públicos.

Artículo 16º.- Competencias de los pueblos originarios, las Comunidades Campesinas e Indígenas

Los pueblos originarios, las Comunidades Campesinas e Indígenas son competentes para:

a. Formular y ejecutar sus planes de desarrollo integral, con la participación de los comuneros.

- b. Las comunidades participarán en la toma de decisiones, gestión, co-gestión, fiscalización, de los gobiernos locales y regionales, así como en el presupuesto participativo.
- c. Normar el acceso entre los comuneros al uso de la tierra y de otros recursos naturales de su territorio.
- d. Zonificar las áreas destinadas a los centros poblados, uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y a otros fines.
- e. Conservar la forestación y promover la reforestación en tierras de aptitud forestal;
- f. Organizar el régimen de trabajo de sus miembros para actividades comunales y familiares que contribuyan al mejor aprovechamiento de su patrimonio;
- g. Concertar con organismos públicos y privados, los servicios de apoyo a la producción y otros, que requieran.
- h. Constituir empresas comunales, multicomunales y otras formas asociativas;
- i. Velar por el pleno ejercicio de sus costumbres, tanto en el sistema educativo, de salud y diversidad cultural, promoviendo el desarrollo de actividades y festividades cívicas, culturales, religiosas, sociales y otras que respondan a valores y tradiciones que le son propias.
- j. Desempeñar funciones de Gobierno Local – Municipal
- k. Elegir al Juez de Paz
- l. Usufructuar, conservar y administrar los centros arqueológicos que se encuentran en sus territorios y beneficiarse directamente de los recursos económicos que se generen.
- m. Participar en los trabajos de planificación, estudios de impacto, control y seguimiento y cualquier otro tipo de resguardo que puedan estimar conveniente en las obras y actividades, previamente consentidas, que desarrollen instituciones públicas o privadas.
- n. Las demás que señala el Estatuto de cada comunidad.

Artículo 17º.- De los miembros de las Comunidades campesinas

Son comuneros y comuneras los nacidos en la Comunidad campesina, los hijos de comuneros ya sean profesionales o técnicos y las personas aceptadas por la comunidad.

Para ser comunero o comunera calificada se requiere:

- a. Ser mayor de edad o tener capacidad civil.
- b. Tener residencia o vínculo estable en la comunidad.
- c. No pertenecer a otra comunidad.
- d. Estar inscrito en Padrón Comunal y
- e. Las demás que señala el Estatuto de la Comunidad.

Se considera comunera o comunero integrado:

- a. Al varón o mujer que conforme pareja estable con un miembro de la comunidad y sea aceptado por la comunidad.
- b. Al varón o mujer, mayor de edad, que solicite ser admitido y sea aceptado por la comunidad.

En ambos casos, si se trata de un miembro de otra Comunidad, deberá renunciar previamente a ésta.

Artículo 18º.- Deberes y Derechos de los comuneros.

Todos los comuneros y comuneras tienen derecho a hacer uso de los bienes y servicios de la Comunidad, en la forma y con los requisitos que establezca el Estatuto y los acuerdos de la Asamblea General. Tienen además derecho a participar con voz y voto en las Asambleas Generales, así como a elegir y ser elegidos para cargos propios de la Comunidad, promoviendo la participación de la mujer y la equidad de género.

Son obligaciones de los comuneros y comuneras cumplir con las normas establecidas en la presente ley y en el Estatuto de su Comunidad, desempeñando los cargos y comisiones que se les encomienda y aceptando los acuerdos de sus órganos de gobierno.

Artículo 19º.- Órgano de Gobierno de las Comunidades Campesinas e Indígenas:

Son órganos de gobierno de la Comunidad Campesina e Indígenas los que ellos establezcan pudiendo contar con:

- a. La Asamblea General;
- b. Consejo Directivo y
- c. Los Comités Especializados por actividad y Anexo.

Artículo 20º.- Son Comités Especializados dependientes de la Asamblea General de las comunidades, las Juntas y

Comités de Regantes, los Clubes de Madres, las Rondas Campesinas y Comunales, los Comités de Crédito y otros similares.

Artículo 21º.- La Asamblea de la Comunidad

La Asamblea General es el órgano supremo de la Comunidad. Sus directivos y representantes comunales son elegidos periódicamente por dos años, mediante voto personal, igual, libre, secreto y obligatorio, de acuerdo a los procedimientos, requisitos y condiciones que establece el Estatuto de cada Comunidad. El Estatuto puede contemplar el funcionamiento de Asambleas Generales de Delegados, respetando la proporcionalidad.

En todos los casos, los Anexos comunales estarán representados en la Asamblea General.

Artículo 22º.- Atribuciones de la Asamblea General

Son atribuciones de la Asamblea General:

- a. Aprobar, reformar e interpretar el Estatuto de la Comunidad;
- b. Elegir y remover a los miembros del Consejo Directivo, de los Comités Especializados y a los delegados de la Comunidad. Al elegirse deberá tenerse en cuenta la representación proporcional de las minorías.
- c. Aprobar el Presupuesto Anual de la Comunidad y el Balance General del Ejercicio que someta a su consideración el Consejo Directivo, con el informe de un Comité Especializado.
- d. Acordar la Constitución de Empresas Comunales, y acordar su participación como socia de Empresas Multicomunales y de otras empresas del Sector Público y/o asociativo, así como la renuncia de la Comunidad a estas empresas;
- e. Autorizar las solicitudes de créditos y la celebración de contrato de endeudamiento con la banca y entidades financieras nacionales y extranjeras;
- f. Aprobar las solicitudes de integración de nuevos comuneros a la Comunidad, con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros;
- g. Aprobar el Plan de Desarrollo Comunal, definiendo sus prioridades;

- h. Constituir Comités Especializados;
- i. Aprobar o denegar la independización de los Anexos de la comunidad;
- j. Elegir al Comité Electoral.
- k. Elegir a las autoridades tradicionales, Jueces de Paz, agente Municipal y otros.
- l. Fiscalizar las obras que se ejecutan al interior de la comunidad.
- m. Ejercer las demás atribuciones de su competencia, previstas en la presente ley, en el Estatuto de la Comunidad, así como las facultades que expresamente le confieren otras normas legales.

Artículo 23º.- Composición del Consejo Directivo Comunal

El Consejo Directivo Comunal es el órgano responsable del gobierno y administración de la Comunidad; está compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y al menos cuatro y máximo nueve Directivos, siendo de obligación la participación de al menos el 30% de mujeres comuneras.

Artículo 24º.- Requisitos para ser miembro del Consejo Directivo Comunal

Para que un comunero o comunera pueda ser elegido miembro del Consejo Directivo Comunal se requiere:

- a. Ser mayor de edad;
- b. Estar inscrito en el Padrón Comunal.
- c. Dominio del idioma originario, predominante en la Comunidad.
- d. Encontrarse hábil de conformidad con los derechos y deberes señalados en el Estatuto de la Comunidad.

Los miembros del Consejo Directivo Comunal, serán elegidos por un período máximo de dos años y pueden ser reelegidos por un período igual.

Artículo 25º.- Responsabilidad de los miembros de la Consejo Directivo Comunal

Los miembros del Consejo Directivo Comunal son responsables individualmente de los actos violatorios de la

presente ley y del Estatuto de la Comunidad, practicados en el ejercicio de su cargo; y solidariamente por las resoluciones y acuerdos adoptados, a menos que salven expresamente su voto, lo que debe constar en acta.

TÍTULO IV **Administración de Justicia**

Artículo 26º.- Jurisdicción de los Pueblos Originarios.

El Estado reconoce la vigencia, el interés público, la utilidad social y la aplicación de la legislación especial de los pueblos originarios y comunidades, de sus sistemas normativos de control y regulación social como componentes del ordenamiento jurídico nacional y como expresión de la pluralidad cultural del país.

Los sistemas normativos de los pueblos originarios son la expresión de su derecho consuetudinario y están constituidos por las normas, instituciones, usos, costumbres y procedimientos que han prevalecido a través de su historia cultural, así como las iniciativas normativas que hayan incorporado para regular la vida social de acuerdo con sus valores sociales, culturales, religiosos y espirituales.

Los sistemas normativos de los pueblos originarios tienen características propias y específicas en cada pueblo y son expresión de la diversidad cultural del país. Los pueblos originarios definen colectivamente los deberes y derechos de los individuos para con sus pueblos y comunidades.

Artículo 27º.- Derecho Consuetudinario.

El derecho consuetudinario está conformado por el sistema de normas, principios, valores, prácticas, instituciones, usos y costumbres que los miembros de las comunidades Campesinas e Indígenas, consideran legítimos y obligatorios, que permite regular la vida social, el orden comunal, establecer derechos y deberes.

Artículo 28º.- Jurisdicción especial.

La jurisdicción especial está organizada libremente por cada pueblo y comunidad de acuerdo a su identidad. Esa potestad

comprende todo acto relacionado con la prevención de faltas y delitos y su persecución, la resolución de los conflictos y la aplicación de los medios necesarios para reparar el daño, restaurar la paz y la armonía comunal, en conformidad con los derechos fundamentales de la persona.

Artículo 29º.- Resolución de casos

Los conflictos y controversias que se originen entre los miembros de los pueblos originarios y comunidades, serán resueltos o sancionados en su caso, por los órganos de gobierno del pueblo indígena, conforme a su derecho consuetudinario, siempre que no se violen los derechos fundamentales de la persona, reconocidos por el sistema jurídico nacional y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 30º.- Autoridades judiciales originarias

Las autoridades comunales u originarias son competentes para conocer, resolver o sancionar en el ámbito de su territorio los conflictos y controversias de cualquier naturaleza que se produzcan dentro del territorio de los pueblos originarios y comunidad, de acuerdo a su sistema normativo y de conformidad con los derechos fundamentales de la persona humana. Si hubiera el Consejo de Ancianos será de su competencia resolver dichos conflictos. De entre ellos se elegirán a quien la presida.

Artículo 31º.- Coordinación de autoridades.

Las fuerzas policiales y autoridades políticas deben colaborar con las autoridades judiciales comunales u originarias cuando les sea requerido y sea necesario su apoyo para el ejercicio de su función jurisdiccional.

Artículo 32º.-Jueces de paz

Las autoridades de los pueblos originarios y comunidades asumirán dentro de sus tierras y territorios todas las funciones correspondientes a los jueces de paz.

En los distritos y caseríos con población mayoritariamente originaria u comunera, los Jueces de Paz serán de esa condición cultural.

Artículo 33º.- Efectos de las decisiones de las autoridades de los pueblos y comunidades en su función jurisdiccional

Para el sistema jurídico nacional, las decisiones de las autoridades de los pueblos y comunidades tienen el efecto de cosa juzgada dentro del ámbito de su competencia.

Artículo 34º.- Acceso a la justicia ordinaria

En los casos penales en los que se involucre a un miembro de un pueblo originario con otros nacionales o cuando los hechos delictivos se hayan producido fuera del territorio del pueblo o de la comunidad, el juez de la causa determinará, de oficio o a solicitud de parte, acerca de la conveniencia de que sea juzgado o sancionado por las autoridades originarias de acuerdo a sus propios procedimientos.

Las autoridades originarias podrán trasladar la competencia a las autoridades ordinarias en los casos de desacato, rebeldía, u otros motivos que consideren que hacen imposible su actuación jurisdiccional.

Artículo 35º.- Garantías judiciales

Los miembros de los pueblos originarios que sigan procesos judiciales penales ante las autoridades de la justicia ordinaria tendrán las siguientes garantías:

1. A que se indague y respete su pertenencia a un determinado pueblo originario y se garantice el respeto a sus derechos.
2. A que se determine plenamente el error de comprensión cultural de acuerdo con los valores sociales, espirituales, religiosos o culturales del pueblo al que pertenece.
3. A que se considere como antecedente para la determinación de circunstancias que atenúen o eximan la responsabilidad, el grado de entendimiento, por parte de la persona comunera u originaria, del sistema jurídico ordinario y su articulación cultural con el sistema de valores que allí se expresa.
4. A que se tomen en consideración los usos, costumbres y demás circunstancias previstas en el sistema normativo y del sistema de administración de justicia

- del pueblo originario al que pertenece y a reclamar informes de autoridades originarias
5. A entender y ser entendido en su propio idioma.
 6. A que el poder judicial le asigne un defensor gratuito en caso de no disponer de uno. Ser acompañado, en todas las diligencias, por las autoridades originarias de su pueblo, o representante de sus organizaciones.
 7. A que sean consideradas las consecuencias de sentencias ordinarias en la integridad cultural, moral, social y espiritual de los procesados por el poder judicial.
 8. A que se analice por las autoridades judiciales la conveniencia de utilizar los mecanismos de sanción propios de cada pueblo y las circunstancias que puedan aconsejar la aplicación de la sanción dentro del ámbito de su propio pueblo bajo responsabilidad de las autoridades originarias.
 9. A que sea preferida cualquier otra forma de sanción al encarcelamiento por delitos que en la práctica de normas usuales de derecho consuetudinario o de costumbres hayan implicado trasgresiones de los derechos humanos.

Artículo 36º.- Derecho Consuetudinario y Poder Judicial.

En los procesos en que se juzgue a una persona comunera u originaria, el Poder Judicial tendrá en cuenta al resolver, las costumbres, tradiciones, creencias y valores socio-culturales de su pueblo. En los procesos penales se aplicará la costumbre ancestral. El principio de error de comprensión culturalmente condicionado contenido en el Artículo 15º del Código Penal, deberá interpretarse de manera amplia cuando ello pueda servir para eximir o atenuar la responsabilidad penal.

La comunidad llevará un Registro de los casos conocidos por ella.

Artículo 37º.- Derechos ante la Jurisdicción Ordinaria

En los procedimientos judiciales ordinarios que involucren a miembros de Comunidades Campesinas e Indígenas se garantizará el derecho de los mismos de comprender los contenidos y efectos de tales procedimientos. Además, tienen

derecho de contar con defensa profesional idónea, el uso de su propio idioma y el respeto de su cultura.

En caso de hechos que ameriten persecución penal por la justicia ordinaria, se considerará las condiciones socio-económicas y culturales de los miembros de Comunidades Campesinas e Indígenas, para determinar las penas o medidas correspondientes, en caso de condena, se establecerán preferentemente penas distintas al encarcelamiento y que permitan la reincisión a su medio socio-cultural, eliminando todo tipo de discriminación. Así mismo la justicia ordinaria garantiza una sentencia adecuada según las condiciones socioculturales.

Artículo 38º.- Ministerio Público

El Estado a través del Ministerio Público, deberá velar desde el inicio de la investigación, hasta la culminación del proceso por el estricto cumplimiento de los derechos de defensa de los miembros de los pueblos originarios y comunidades.

Artículo 39º.- Pericia Especial

Cuando la costumbre deba acreditarse en los procesos judiciales en que se involucran a ciudadanos indígenas es obligatorio el Informe Pericial bajo responsabilidad del Juez. Además de lo establecido en el Art. 172 del Código Procesal Penal, el Informe Pericial se realizará por las autoridades de las comunidades y pueblos originarios mediante sus organizaciones representativas que conocen sus tradiciones normativas. En caso de omitirse el derecho al peritaje o que no se tome en cuenta la costumbre indígena, el Fiscal dispondrá bajo responsabilidad la pericia omitida.

Artículo 40º.- Derecho a Intérprete.

En los procesos judiciales y administrativos donde sea parte una persona indígena, tendrá el derecho de expresarse en su propio idioma, a cuyo efecto se nombrará al intérprete del pueblo al que pertenece.

Artículo 41º.- Defensa Judicial Gratuita.

El Poder Judicial proveerá gratuitamente de la defensa y apoyo legal a las personas indígenas que tengan pendientes

tramites judiciales o se encuentren inculpados. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, serán de aplicación las normas sobre defensa gratuita previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 42º.- Programas judiciales de capacitación

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial desarrollará programas de capacitación dirigidos a las autoridades judiciales de la jurisdicción nacional y de la jurisdicción de los pueblos originarios y comunidades para facilitar y garantizar la debida aplicación de las disposiciones contenidas en la presente Ley, para lo cual se asignarán los recursos presupuestales necesarios.

Las Comunidades son competentes para:

1. La conciliación y la solución de toda controversia donde las partes puedan disponer de sus derechos.
2. Por acuerdo de las partes, resuelven asuntos sobre posesión de tierras y hurto de ganado que no revisten gravedad, prestación de alimentos que competan a los jueces de Paz, así como casos de violencia familiar y faltas en agravio de la persona y el patrimonio.
3. Prevenir todo tipo de delitos, faltas y daños al medio ambiente.
4. Remitir al Ministerio Público, al Poder Judicial, o a la Policía Nacional, según sea el caso a personas que cometan delito grave o que sean requeridos por las autoridades.
5. Procederán a la recuperación de los bienes producto del ilícito cometido, en su caso, remitirlos a las autoridades respectivas o devolverlos a sus propietarios dejando constancia en Acta.
6. Diligenciar exhortos y oficios remitidos por las autoridades judiciales, policiales o el Ministerio Público.
7. Ejecutar las conciliaciones y decisiones conforme a su derecho consuetudinario.
8. Conocer los casos que el derecho consuetudinario contemple.

Artículo 43º.- Información y Difusión del Derecho Consuetudinario

El Estado desarrollará acciones de difusión de la cultura y el derecho consuetudinario y el pluralismo legal en el ámbito nacional

En la enseñanza del Derecho y materias afines, se incorporarán, de modo obligatorio el pluralismo legal y el derecho consuetudinario. Los operadores de la justicia, abogados y funcionarios encargados de aplicar la ley en zonas con predominancia indígena, deberán conocer la cultura, el idioma, el derecho consuetudinario y los derechos especiales de los miembros de Comunidades Campesinas e Indígenas.

Las instituciones de formación judicial deben incorporar obligatoriamente materias referidas al pluralismo legal y derecho consuetudinario.

TÍTULO V Territorio y Recursos Naturales

Artículo 44º.- De la Tierra y Territorio Comunal

El territorio de los pueblos originarios, las comunidades Campesinas e Indígenas comprende la totalidad del hábitat, entendiéndose este como la superficie, el subsuelo, el espacio aéreo y todos los recursos naturales que se encuentren en él; en consecuencia:

El territorio los pueblos originarios, de las Comunidades Campesinas e Indígenas esta integrado por los territorios originalmente ocupados, los adjudicados dentro del proceso de reforma agraria, los adquiridos a título gratuito u oneroso, y todos aquellos que formen parte de su ámbito tradicional. No podrán ser despojados de sus territorios y de sus recursos naturales.

1. Participar en forma directa de los beneficios que se obtengan del aprovechamiento de los recursos naturales existentes para el desarrollo integral de la comunidad.
2. Tener una protección y seguridad especial en periodos de conflictos armados y de violencia política, con arreglo a las normas del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos.

3. La tierra y territorio de las Comunidades Campesinas e Indígenas, tienen el carácter de IMPRESCRIPTIBLE, INALIENABLE, INEMBARGABLE E INEXPROPIABLE. No tienen validez los títulos otorgados a terceros con posterioridad al 18 de enero de 1920.

Artículo 45º . - Ámbito de la propiedad territorial

Los territorios de los pueblos originarios y comunidades, comprenden las área poseídas, la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan, las área a las que hayan tenido acceso tradicional, incluyendo los recursos naturales, los barrales, los eriazos, las tierras forestales, de protección, álveos, islas, cuerpos y fuentes superficiales y subterráneas de aguas. También incluyen las áreas necesarias para la conservación de los recursos naturales y preservación de los ecosistemas.

Artículo 46º.- Derechos de los pueblos en aislamiento y contacto inicial

El Estado garantiza los derechos colectivos y reservas territoriales de los Pueblos Originarios en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial, asumiendo las siguientes obligaciones para con ellos:

- a. Proteger la vida y la salud, dada su vulnerabilidad frente a enfermedades fácilmente transmisibles por la población no indígena, privilegiando las acciones y políticas preventivas.
- b. Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su integración con el resto de la sociedad nacional. Ninguna autoridad política o proyecto de desarrollo podrá forzarlos a establecer contactos con las autoridades estatales o los particulares.
- c. Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de los pueblos originarios con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad.
- d. Reconocer la propiedad y posesión del territorio que ocupan.
- e. Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus territorios y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia, protegiéndolos en forma

- especial e impidiendo el ingreso de foráneos a los mismos.
- f. Establecer Reservas Territoriales, las que se determinarán sobre la base de las áreas que ocupan y las que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido acceso tradicional, hasta que decidan su titulación en forma voluntaria.

Artículo 47º.-Carácter Intangible de las Reservas

Las Reservas Territoriales para los Pueblos Originarios en Aislamiento Voluntario o no contactados son intangibles. El Estado garantiza su integridad mediante las siguientes condiciones:

- a. No podrán establecerse allí asentamientos poblacionales distintos al de los pueblos originarios que habitan en su interior.
- b. Se prohíbe la realización de cualquier actividad económica, religiosa o cultural distinta a la de sus habitantes.

No pueden otorgarse derechos a terceros para el aprovechamiento de recursos naturales al interior de las Reservas. Esta prohibición abarca tanto a los recursos superficiales como los del subsuelo y del sobresuelo.

Artículo 48º.- Titulación de los territorios de los pueblos originarios y comunidades

La titulación de los territorios de los pueblos originarios y comunidades, realizada por el Estado, es un acto declarativo, que reconoce la condición histórica de derecho de propiedad pre-existente en los pueblos y comunidades.

El Reglamento de la presente Ley fija los procedimientos para la titulación e inscripción de la propiedad de los pueblos originarios y comunidades.

Artículo 49º.- Restitución de áreas

Los Pueblos Originarios y las Comunidades tienen derecho a la restitución de las tierras y territorio que han ocupado tradicionalmente y de las que hayan sido despojadas por confiscación, por ocupación de hecho, usadas o degradadas, por mal uso. En caso de no ser posible la restitución tienen

derecho a una compensación territorial equivalente y a percibir una indemnización justa y equitativa.

Artículo 50º.- Territorios y política ambiental

Para el diseño e implementación de la política ambiental del Estado, la propiedad de los Pueblos Originarios y Comunidades sobre sus territorios, constituye un factor fundamental y preferencial para el manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales.

Artículo 51º.- Usurpación de la propiedad territorial

Tratándose de usurpación de territorio de propiedad de los pueblos originarios y comunidades, el Estado brindará apoyo a la defensa posesoria, con medidas de ejecución inmediata y efectivas, para protegerla y prevenir e impedir y sancionar este delito.

Dentro de las 24 horas de formulada la denuncia penal, el Ministerio Público realizará la inspección ocular y ordenará la restitución posesoria del territorio comunal usurpado.

TÍTULO VI De la Institucionalidad

Artículo 52º.- En un plazo de 60 días,

Para dar efectivo cumplimiento a las normas y los derechos de los pueblos originarios y comunidades, el Poder Ejecutivo elaborará un proyecto de Ley para crear una institucionalidad adecuada a esa necesidad, que concentre las funciones hoy dispersas en los distintos sectores del Estado, en un único órgano que cuente con una dirección centralizada y las siguientes características:

- a. Capacidad de ejecutar políticas sectoriales de manera concertada;
- b. Capacidad de decisión y orientación de la política general del Estado;
- c. Que cuente con participación fiscalizadora de los representantes de los pueblos originarios y comunidades;
- d. Transferencia del presupuesto y funciones de los sectores, de modo que no irrogue gasto adicional al

presupuesto nacional, ni suponga nueva contratación de personal;

Artículo 53º.- Créase un Consejo Nacional de Concertación de los Pueblos Originarios, formado por el Estado y las organizaciones representativas de los pueblos originarios, encargado del diseño, planificación y seguimiento de las políticas generales que deben ejecutarse e implementarse a través del órgano señalado en el artículo anterior.

La Defensoría del Pueblo participa en el Consejo Nacional de Concertación de los Pueblos Originarios, en calidad de observador.

Los acuerdos entre los representantes del Estado y de los genuinos representantes de las organizaciones representativas de los pueblos originarios, serán de obligatorio cumplimiento por las partes.

TÍTULO VII Del Desarrollo Económico

Artículo 54º.- Fondo de Fomento al Desarrollo a los Pueblos Originarios y Comunidades del Perú.

Crease el Fondo de Fomento del Desarrollo de los Pueblos Originarios y Comunidades del Perú, (FONDEP) cuyos objetivos son:

- a. Apoyo financiero descentralizado al desarrollo económico integral y sostenible de las comunidades.
- b. Administrar líneas de crédito para financiar las actividades de investigación, producción, transformación y comercialización que realicen los pueblos originarios y comunidades.

Artículo 55º.- Recursos económicos del FONDEP.

Constituyen recursos del Fondo:

- a. Los que se establecen en la partida especial del Presupuesto Nacional de la República.
- b. Las donaciones y legados que se hagan a su favor.
- c. Los provenientes de la cooperación técnica y financiera nacional o internacional, que no constituyan deuda externa;

- d. Los provenientes de los presupuestos y fondos de la descentralización y transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales.
- e. Los provenientes de los recursos destinados por el Estado, las regiones, municipios y particulares a la reposición y conservación de recursos naturales renovables y no renovables o los que se obtenga de las sanciones por infracción a las normas de aprovechamiento de Recursos Naturales.

Artículo 56º.- El FONDEP será administrado por un Directorio conformado mayoritariamente por los genuinos representantes de las organizaciones de los pueblos Originarios y Comunidades.

Artículo 57º.- Organización Empresarial

Los pueblos originarios y las Comunidades Campesinas e Indígenas, pueden realizar actividades económicas que consideren convenientes, actuando dentro de los principios tradicionales de solidaridad comunal y de acuerdo a la modalidad empresarial que autónomamente elijan. Pudiendo emplear entre otras, las modalidades siguientes:

- a. Empresa Individual;
- b. Empresa Familiar;
- c. Empresa Comunal;
- d. Empresas Multicomunales; y
- e. Participando como socias en empresas del sector asociativo o privado.

Artículo 58º.- Empresas comunales

La comunidad promoverá la organización económica empresarial de sus comuneros. Cuando todos los comuneros participan en la empresa bastará la personería jurídica de la comunidad para realizar actividades económicas. El Reglamento determinará su régimen de organización y funcionamiento.

Artículo 59º.- Empresas multicomunales

Las Empresas Multicomunales son personas jurídicas de derecho privado, de responsabilidad limitada, cuyas participaciones son de propiedad directa de las Comunidades

socias. Son autónomas en lo económico y administrativo. Se constituyen para desarrollar actividades económicas de producción, distribución, transformación, industrialización, comercialización de bienes y servicios requeridos para el desarrollo comunal.

El Reglamento determina su régimen de organización y funciones, régimen económico-financiero, laboral y de participación de los trabajadores, distribución de utilidades y disolución y liquidación de estas empresas.

La constitución de una Empresa Multicomunal y todo acto que la modifique será acordado en Asamblea General que celebren los delegados de las Comunidades Socias. Estas empresas tienen existencia legal desde el momento de su inscripción en el Libro de Comunidades Campesinas e Indígenas del Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos. La sola presentación de las copias certificadas por Notario Público o por Juez de Paz, del Acta de Constitución, serán títulos suficientes para su inscripción registral.

Artículo 60º.- Actividades asociativas y empresariales

Las comunidades promoverán la realización de actividades económicas realizadas en forma asociativa o empresarial por sus integrantes.

Artículo 61º.- Régimen Tributario Especial

Las comunidades, sus pequeñas empresas familiares, comunales, multicomunales y las mixtas, están exoneradas del pago de todo tributo o contribución creado o por crearse, del impuesto predial, así mismo del pago de su inscripción legal y de la inscripción de sus títulos de propiedad en los Registros Públicos. Las tierras comunales también están exentas de todo tributo creado o por crearse que grave la propiedad predial. Estos beneficios no alcanzan a los comuneros que hayan adquirido títulos de propiedad de parcelas comunales.

Artículo 62º.- Adquisiciones de bienes exonerados de tributos

Las importaciones de bienes de capital como maquinarias, equipos, herramientas, así como los insumos, envases y otros bienes, que efectúen para el uso directo en sus actividades

productivas, las comunidades y las empresas familiares, comunales y multicomunales, están exoneradas del pago de impuestos, derechos de importación, tasas y tributos, siempre que no compitan con la industria nacional.

TÍTULO VIII

De la Participación y Representación Política

Artículo 63º.- De la Participación y Representación Política

El Estado reconoce y promueve la plena y libre participación de los Pueblos Originarios y comunidades Campesinas e Indígenas, en la toma de decisiones respecto a políticas, leyes y programas que los involucren directa o indirectamente y garantiza su representación equitativa.

Artículo 64º.- Participación política

Por ser el derecho de los Pueblos Originarios constitutivo de la nación, participan directamente en la vida política y democrática del gobierno nacional, regional y local, para tal efecto, la composición de los órganos de gobierno, del Concejo Municipal, Consejo Regional y Congreso de la República, estarán constituidos por un mínimo de 33 % de representantes de los Pueblos Originarios.

Artículo 65º.- Comunidad y Gobierno Local

En los casos que los Centros Poblados o Distritos estén dentro de territorios de los Pueblos Originarios, Comunidades Campesinas e Indígenas, las funciones y recursos municipales estarán a cargo de las autoridades elegidas por la propia Comunidad y subordinadas a ella.

Artículo 66º.- Transferencia de Recursos Municipalidades

Corresponde a las municipalidades distritales y provinciales transferir a las comunidades, los recursos financieros destinados a su desarrollo, para lo cual se tomará como base los Planes de Desarrollo Comunal.

Artículo 67º.- Transferencia de Recursos de los Gobiernos Regionales

El Gobierno Regional, transferirá a los pueblos originarios y las comunidades en su ámbito jurisdiccional, las partidas presupuestarias, destinadas directa o indirectamente a la implementación de los planes de desarrollo regional, provincial y local.

TÍTULO IX De las Garantías Constitucionales

Artículo 68º.- Acción de Garantía

Los derechos de los Pueblos Originarios y Comunidades Campesinas e Indígenas, tendrán una garantía constitucional para su cumplimiento, denominada «Acción Especial» ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

TÍTULO X Disposiciones Transitorias y Finales

PRIMERA.-

Las Comunidades Campesinas y Nativas adecuarán su Estatuto, considerando sus particularidades, dentro del marco de la presente Ley y su Reglamento en el plazo máximo de un año. Las Comunidades Campesinas reconocerán el derecho de los desplazados por la violencia política a reintegrarse a la vida de la comunidad.

SEGUNDA.-

Las Comunidades Campesinas e Indígenas inscritas conforme a normas anteriores a la presente Ley mantienen su personería jurídica, así como el título de propiedad de sus territorios.

TERCERA.-

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo máximo de noventa días a través de un Decreto Supremo.

CUARTA.-

En un plazo de 60 días, se dará cumplimiento a la creación de la entidad estatal para la atención de asuntos de los pueblos originarios y comunidades que se establece en el Título VI de la presente norma.

QUINTA.-

Las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas, podrán con acuerdo de los dos tercios de sus miembros, tomado en Asamblea General, cambiar su nombre por el de Comunidad Indígena.

SEXTA.-

A partir de la promulgación de la presente Ley, las autoridades que ejercen funciones competitivas y paralelas a las de las comunidades, pasarán a la jurisdicción de la Comunidad.

SÉPTIMA.-

Las áreas forestales otorgadas a las Comunidades Nativas en cesión en uso por aplicación del DL 22175 serán incorporadas de pleno derecho al territorio de la Comunidad como propiedad.

OCTAVA.-

Quedan derogadas las disposiciones que se opongan a la presente Ley, así como todas las normas promulgadas en el marco de la Constitución de 1993, entre las que se encuentran:

- Ley N 26505 Ley de Tierras
- Ley N 26570 Ley de Servidumbre Minera
- Ley N 26845 Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de Costa.
- Ley N 28259 Ley de Reversión de Tierras y su Reglamento.

DECIMA

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial «El Peruano».

Conclusiones de consultas hechas en Comunidades Campesinas sobre reforma legislativa¹

En las páginas siguientes se reproducen las principales conclusiones a las que llegaron dirigentes campesinos y de comunidades campesinas en cuatro Talleres realizados en Cusco, Puno, Huancayo y Chiclayo, durante el mes de setiembre de 2003, organizados por el Grupo ALLPA – Comunidades y Desarrollo.

Dichos talleres contaron con la presencia de 500 dirigentes, provenientes de distintos departamentos, que confluieron en estas ciudades para expresar sus inquietudes y sobre todos sus propuestas. En todos los casos, los asistentes trabajaron en torno a la legislación especial de las comunidades campesinas, así como a las normas constitucionales que se ocupan de estas organizaciones, mostrando los aspectos que consideran críticos y señalando las propuestas de modificación que consideran indispensables.

Como es natural, aunque muchas de las sugerencias y propuestas están profundamente vinculadas, hemos intentado ordenarlas en este documento en torno a algunos temas más específicos, distinguiendo las propuestas legales en torno a la propiedad de las tierras comunales, el aprovechamiento de los

¹ Documento entregado a la Comisión de Asuntos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos del Congreso de la República el 7 de Diciembre del 2003 y publicado por el Grupo ALLPA.

recursos naturales existentes dentro de las tierras comunales, los problemas de deslinde y titulación, así como las propuestas de modificación constitucional.

Al final de cada uno de estos temas se hace un breve comentario, dirigido a precisar las peculiaridades regionales, pero también a señalar algunos aspectos que requerirían ser mejor desarrollados. Puede que para algunas personas no resulte tan evidente, por lo que conviene recordar que los dirigentes comunales conocen su realidad bastante bien, pero no así la frondosa legislación vigente, motivo por el cual no se les puede pedir la coherencia legislativa exigible a abogados que manejen estos temas.

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN LEGAL SOBRE COMUNIDADES Y TIERRAS

Principios de protección de la propiedad

- Los principios de protección de las tierras comunales establecidos en la Constitución de 1979 (inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad).
- Esa protección debe involucrar a todas las tierras comunales (tanto las originarias, como las adjudicadas por reforma agraria, compradas, donadas, etc.).
- Debe establecerse la distinción entre tierras de propiedad privada y tierras de propiedad comunal, ya que ambas merecen distintos tratamientos y consideraciones legales.
- Derogación de la Ley de Tierras, Nº 26505, por atentar contra la unidad de las comunidades campesinas.
- El Estado debe establecer límites a la tenencia de la tierra (por pisos ecológicos y zonas).

Parcelación de tierras

- A pesar de que se reconoce una tendencia en algunas comunidades campesinas hacia la parcelación de las tierras comunales, se plantea que la titulación de las

tierras debe realizarse de forma comunal, y no individualmente. Esto sin prejuicio del reconocimiento de los propietarios privados (no comuneros) al interior de las comunidades campesinas.

- Dependiendo de las características de cada comunidad, ésta debe titularse de forma comunal o mixta. La forma mixta contempla la titulación de una parte de la comunidad bajo titulación comunal y otra bajo titulación privada en la misma comunidad.
- La titulación individual es percibida como una de las causantes de los conflictos en la organización comuna. Si se aplica puede llevar a perder la calidad de comunero y afectar la forma solidaria de vida de la comunidad.
- No tiene sentido titular individualmente en las comunidades, ya que las parcelas familiares tienen extensiones muy reducidas.
- La comunidad campesina, a través de su Directiva Comunal, debe entregar certificado de posesión de parcelas familiares.

Recursos naturales: Propiedad y uso

- El Estado debe reconocer a las comunidades campesinas la propiedad del suelo, del subsuelo y de los recursos renovables y no renovables que se encuentren en las tierras de éstas.
- Las comunidades campesinas deben tener la prioridad para la explotación de los recursos que se encuentran bajo su territorio.
- La explotación de los recursos naturales al interior del territorio comunal por parte de empresas o terceros debe darse luego de la aprobación de la comunidad y a través de convenios que garanticen algún nivel de control por parte de esta última.
- La explotación de los recursos naturales –ya sea por la comunidad o por empresas externas a ella- debe realizarse de manera sostenible con el territorio, cuidando el ecosistema (clima, agua, suelos, flora, fauna, aire, etc.).

- La explotación de recursos naturales en el territorio comunal debe darse en armonía con sus normas de organización, respetando sus órganos de gobierno y autonomía administrativa, económica, social y cultural.
- Anulación del procedimiento de Servidumbre Minera.
- El canon por la explotación de recursos naturales al interior del territorio comunal debe priorizar el beneficio de la misma.
- El Estado debe reconocer el derecho de propiedad intelectual de los recursos originarios de las comunidades campesinas y brindarles protección.
- Reconociendo el derecho de los comuneros a un medio ambiente sano, las comunidades campesinas deben participar en la protección del medio ambiente.

Sistema de organización comunal

- Los Registros Públicos deben crear mecanismos para facilitar y ordenar la información referida a las comunidades campesinas.
- Luego de las elecciones comunales, cada dos años, debe inscribirse a la Directiva Comunal en Registros Públicos.
- La inscripción en Registros Públicos debe ser gratuita.
- Debe trabajarse con las comunidades campesinas en la uniformización y actualización de los Estatutos Comunales.
- Deben regularizarse los padrones comunales cada dos años y debe crearse el padrón de parcelas al interior de cada comunidad.
- Otorgamiento a la Directiva Comunal de las facultades del Centro Poblado Menor.
- Deben crearse mecanismos internos en la comunidad para la distribución equitativa de las parcelas familiares entre los comuneros.
- Los líderes comunales deben recibir capacitación en legislación agraria y comunal para un mejor conocimiento, ejercicio y defensa de sus derechos.

- Deben crearse escuelas para líderes comunales que incorporen además la perspectiva de género como uno de sus componentes.

Desarrollo Comunal

- El Estado debe diseñar y ejecutar una carpeta de proyectos sociales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población de las comunidades campesinas.
- Los proyectos sociales para las comunidades campesinas no deben ser asistencialistas, ya que ello no contribuye al desarrollo comunal y debilita su organización.
- El Estado debe brindar asistencia técnica y financiera a las comunidades campesinas para la explotación de los recursos naturales de su territorio.
- Deben promoverse asociaciones provinciales de productores agropecuarios para la planificación participativa de planes y proyectos de desarrollo comunal.
- El Estado debe crear un fondo exclusivo para la promoción del desarrollo de las comunidades campesinas.
- El Estado debe crear un ente rector –Ministerio de Comunidades Campesinas-, que se ocupe del desarrollo de las comunidades campesinas.
- Las comunidades campesinas deben contar con sus propios Planes de Desarrollo Estratégico y con su presupuesto comunal.
- Deben reinstalarse juzgados especiales para tratar temas relacionados a las comunidades campesinas (Fuero Agrario).
- Estado debe promover módulos de capacitación para líderes comunales.

COMENTARIOS

Como se ha visto, la propuesta de los comuneros es que se vuelva al tratamiento constitucional establecido en 1979, el cual consagraba que las tierras comunales eran inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sin embargo, cabe precisar que dicha Constitución no establecía la inalienabilidad absoluta

de las tierras comunales, como lo hizo la Constitución de 1933. Por el contrario, la Carta Constitucional de 1979 reconocía la inalienabilidad pero admitía dos excepciones: la posibilidad de expropiar tierras comunales, en caso de necesidad y utilidad públicas, y la decisión de las comunidad (solicitada por dos tercios de los comuneros), en ambos casos con pago previo en dinero. De esta forma, cuando se propone retomar el tratamiento de las tierras comunales contenido en la Constitución de 1979 debe tomarse en cuenta que ella admite las posibilidades de enajenación de tierras comunales basadas en la decisión de la comunidad.

Asimismo, el reclamo de tratamiento diferenciado de las tierras de propiedad privada y tierras de propiedad comunal admite una precisión. Es explicable que los comuneros reclamen un tratamiento legislativo distinto para las tierras comunales, porque ellas, en efecto se manejan de forma distinta que la simple propiedad privada, su trabajo responde normalmente a prácticas comunales y por último involucra una forma distinta de acercarse a la tierra, no como una mera mercancía o un factor de producción. No obstante, la Constitución debe garantizar el derecho de propiedad de la comunidad sobre su tierra (como de hecho ocurre desde 1920) de la misma manera que garantiza la propiedad de los particulares.

Respecto de la derogatoria de la Ley de Tierras, Nº 26505, debe entenderse que las objeciones comuneras se orientan a la derogatoria de sus artículos 10º y 11º, que son los que se refieren directamente a las tierras comunales, posibilitando la disposición de ellas, en función de lo que la Constitución admite.

Los dirigentes comunales de la costa expresaron que la mayoría de comunidades campesinas se encuentran sin titular (en forma comunal o integral). Ello explica que uno de los problemas más importantes para ellas la actualidad sea la existencia de problemas con las comunidades vecinas.

En el caso de los dirigentes comunales de Puno, se entiende que demanden la dación de leyes específicas relacionadas con el uso y tenencia de la tierra en ese

departamento, respondiendo a las peculiaridades provenientes en buena medida de la reestructuración de tierras de reforma agraria practicada en 1986.

Respecto de la parcelación de tierras comunales, el rechazo de los comuneros es muy claro. Sin embargo, en algunos de los Talleres se reconoció que existen comunidades que están a favor de la titulación individual, mientras otras no. Reconociendo incluso una realidad bastante extendida, se sugirió que además de la titulación de todo el territorio comunal, en forma conjunta, se pueda titular en forma «mixta», es decir, una parte de tierras tituladas en forma comunal otra parte de las tierras tituladas familiarmente.

Un argumento muy importante para rechazar la titulación individual fue señalado en uno de los Talleres: la reducida extensión de las parcelas familiares. Habría que agregar a ello las dificultades técnicas y económicas para llevarla a cabo. Resulta claro también que se perciba a la titulación individual como una potencial fuente de conflictos, que debiliten a la comunidad.

En el Taller realizado en Cusco se propuso una fórmula de parcelación sin título, consistente en la entrega a comuneros de parcelas para su conducción, pero bajo propiedad de la comunidad.

Respecto de la propiedad y uso de los recursos naturales existentes dentro de las tierras o territorios comunales se reflejan en las propuestas dos propuestas distintas, toda vez que no hubo consenso entre los asistentes. Así, mientras algunos reclaman el reconocimiento a las comunidades de la propiedad de sus tierras y de todos los recursos naturales existentes en ella (tanto en el subsuelo como sobre el suelo), otros reclaman la prioridad o preferencia para su aprovechamiento. La legislación del Perú, al igual que la de la mayoría de países latinoamericanos, establece que todos los recursos naturales pertenecen a la nación, es decir a todos los peruanos, por lo que resulta difícil reconocer a las comunidades propiedad sobre los mismos. Pero también el Perú, al ratificar el Convenio N° 169 de la OIT se ha comprometido a respetar el

derecho de las comunidades a sus tierras y por lo menos a consultar respecto al aprovechamiento de los recursos naturales que puedan encontrarse en sus tierras.

La explotación de recursos naturales ubicados en tierras comunales por las empresas privadas se encuentra regulado, de forma que no puede darse sin el consentimiento de la comunidad. Asimismo, está regulado un mecanismo de participación de la comunidad en los beneficios que obtenga la comunidad, pero el mecanismo para fijar esa participación no se ha desarrollado.

La anulación del procedimiento de servidumbre minera es un reclamo generalizado, lo que se explica por el aprovechamiento que han hecho las empresas de su mejor posición. Por ello se requiere la revisión de esas normas, para garantizar a las comunidades que reciban algún beneficio significativo de esas actividades extractivas y que pueda contribuir al desarrollo sostenible de la comunidad.

La sugerencia de que Registros Públicos faciliten y ordenen la información referida a las comunidades campesinas se explica por el hecho de que no existe en la actualidad un órgano especializado en las comunidades campesinas y nativas, resultando entonces las oficinas de los Registros Públicos las únicas que concentran información actualizada sobre las comunidades, aunque ordenadas según sus criterios y necesidades. El pedido de actualizar y uniformizar los estatutos comunales tiene taimen relación con la ausencia en el Estado de un ente promotor de las comunidades.

La complejidad de los trámites, pero sobre todo la observación de numerosas formalidades hace que los dirigentes comunales reclamen por la gratuidad de las inscripciones en los Registros Públicos, más aún si para poder cumplir con las exigencias de los Registros deban realizar algunos viajes. La pobreza rural afecta principalmente a las comunidades, dato que no puede dejarse de lado en estos casos.

El pedido de creación de un Ministerio de Comunidades Campesinas o de manera más general, de un ente rector y promotor de las comunidades tiene relación con la ausencia del Estado en el mundo comunal.

Las comunidades asimismo reclaman al Estado una carpeta de proyectos sociales para mejorar la calidad de vida de los comuneros, pero hacen la precisión de que dichos proyectos no deben ser asistencialistas. Al respecto de su reclamo de crear un fondo exclusivo para la promoción del desarrollo de las comunidades campesinas, debe recordarse que éste se creó en 1987 bajo las siglas del FONDEC, en la Ley General de Comunidades Campesinas, pero al depender del Instituto Nacional de Desarrollo de las Comunidades Campesinas la iniciativa languideció rápidamente.

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN LEGAL SOBRE DESLINDE Y TITULACIÓN

Saneamiento

- Es obligación del Estado deslindar y titular las tierras de las comunidades campesinas y nativas, las que probarán su derecho mediante la presentación de documentos históricos, el levantamiento de planos, memorias descriptivas y actas de colindancia entre comunidades vecinas.
- El proceso de deslinde, titulación e inscripción de la propiedad en Registros Públicos debe ser gratuito para las comunidades campesinas o se debería fijar tasas especiales para ellas.
- Deben uniformizarse los criterios para el proceso de desmembramiento de una comunidad con sus anexos, pues no hay claridad en los mismos.
- Las autoridades y gremios comunales deben participar, en coordinación con las autoridades agrarias, en los procesos de titulación de las tierras comunales.

- Debe establecerse sanciones para los funcionarios corruptos que participan en los procesos de titulación, perjudicando a las comunidades campesinas y agravando los conflictos existentes.
- Debe culminarse el proceso de descentralización del PETT.
- Debe implementarse y difundirse un catastro de zonas de reserva nacional.

Conflictos internos y conciliación

- Los conflictos comunales deben resolverse a través del diálogo y la conciliación, y sólo en última instancia a través de la vía judicial.
- Los estatutos comunales deben estar elaborados de forma tal que se prevengan y planteen alternativas a los posibles conflictos internos por tierras.
- Las audiencias públicas pacíficas en los predios en conflicto pueden ser un mecanismo para propiciar el diálogo abierto y conciliador.

Conflictos externos

- El saneamiento de la propiedad comunal es el primer paso para evitar los conflictos por linderos con comunidades vecinas y para la defensa ante la invasión de terceros (empresas mineras, particulares, etc.).
- La demarcación de los linderos mediante hitos es importante como un mecanismo para evitar los conflictos por linderos entre comunidades
- La formación de comuneros y comuneras en sus derechos de propiedad es una forma de enfrentar la usurpación de las propiedades comunales por las empresas mineras y otros agentes externos.
- Las comunidades vecinas no involucradas en el conflicto por linderos deberían actuar como mediadores neutrales para la resolución de los conflictos.

- Los estatutos comunales deben estar elaborados de acuerdo a la Ley de Deslinde y Titulación de Tierras y de acuerdo a la realidad de cada comunidad.
- Deben evitarse los procesos judiciales en los conflictos externos por las tierras y propiciarse el diálogo entre los dirigentes de las partes enfrentadas, la conciliación y el arbitraje.
- En la resolución de los conflictos debería firmarse un acta y estar presente un funcionario del Estado a fin de dar mayor solidez al acuerdo.
- El Estado debe capacitar a las comunidades campesinas en temas de negociación y conciliación para enfrentar los problemas con las empresas mineras.

COMENTARIOS

Desde la promulgación de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, en 1987, el Estado reconoció su obligación de culminar el saneamiento de la propiedad comunal, declarándolo de interés nacional, algo que evidentemente no se ha cumplido.

Aunque es un tema discutible, existe una fuerte presión entre los anexos de las comunidades por independizarse y constituirse en nuevas comunidades. La Ley General de Comunidades Campesinas no recogió esta posibilidad, por lo que los funcionarios del Ministerio de Agricultura se apoyan en normas internas para viabilizarlo, por lo que se requiere de criterios claros y generales.

Es destacable que los dirigentes comunales reunidos hayan reconocido el valor del diálogo y la conciliación para la solución de los conflictos internos, procurando evitar el recurrir a los mecanismos judiciales, que tienen una lógica interna y un ritmo que no coincide con el de los comuneros y que, por último, no asegura soluciones sostenibles. En cuanto a los conflictos con otras comunidades es sugerente la idea de que otras comunidades, siempre que no estén involucradas en el conflicto, puedan intervenir como mediadores.

Respecto a los conflictos con particulares y empresas, los dirigentes comunales destacaron que un medio para prevenir los conflictos y para la mejore defensa de sus derechos es contar con la propiedad debidamente saneada.

Aunque en el caso de conflicto con otras comunidades y con terceros se expresó también el valor de la conciliación y el arbitraje, evitando recurrir al Poder Judicial, resulta de la mayor importancia la sugerencia que se hizo en los Talleres de Cusco y Puno de reinstalar los juzgados especiales agrarios para tratar temas relacionados a las comunidades campesinas.

PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Derechos de las Comunidades

- El Estado debe reconocer plenamente la personería jurídica de las comunidades campesinas, así como su autonomía y autodeterminación en la organización y administración de su territorio.
- Las comunidades campesinas son originarias, por lo cual, el Estado debe dar prioridad a su desarrollo, así como proteger, revalorar e impulsar sus tradiciones, costumbres y su identidad cultural.
- El Estado debe hacer consultas a las comunidades campesinas para la elaboración de leyes vinculadas a la problemática comunal, así como para el diseño y la implementación de proyectos sociales.
- Las comunidades campesinas deben tener representación política en las instancias de toma de decisiones del gobierno, estableciéndose porcentajes de acuerdo a las regiones.
- Deben producirse normas que incorporen la participación de las comunidades campesinas en los espacios locales de concertación.
- El Estado debe respetar las formas comunales de administrar justicia en los temas que les competen. Esta

administración se realiza mediante las rondas campesinas.

Tierras y territorio

- Las tierras de las comunidades campesinas son inalienables, inembargables e imprescriptibles.
- El Estado debe reconocer la propiedad de las comunidades campesinas sobre el suelo, el subsuelo y los recursos renovables y no renovables que se encuentren en éstos.
- Las comunidades tienen el derecho de explotar todos los recursos naturales que se encuentren en su territorio.
- El Estado debe patentar los productos originarios de las comunidades campesinas.
- Las comunidades campesinas deben participar en la elaboración de leyes y normas que regulen el aprovechamiento de los recursos naturales.

Desarrollo Rural

- El Estado debe dar prioridad al uso de tierras para la actividad agrícola.
- El Estado debe promover la producción de productos orgánicos en las comunidades campesinas.
- El Estado debe garantizar mercados con precios rentables para las comunidades campesinas.
- El Estado debe brindar a las comunidades campesinas asistencia técnica y financiera para la producción agropecuaria.
- El Estado debe fomentar las organizaciones intercomunales para la elaboración de planes y estrategias desarrollo conjunto.
- El Estado debe otorgar créditos blandos a las comunidades campesinas y pequeños agricultores a fin de garantizar su desarrollo.
- El Estado debe exonerar de todo tipo de tributos a las comunidades campesinas.
- El Estado debe implementar un sistema de seguros de salud individual para los comuneros, así como un seguro por desastres naturales para la comunidad.

COMENTARIOS

En cuanto al reconocimiento de los derechos de las comunidades, debe destacarse la demanda por el respeto a la autonomía y el derecho a la autodeterminación en la organización y administración de su territorio por las comunidades campesinas.

Un aspecto de ese reconocimiento es la participación comunal en la elaboración de leyes relacionadas con la problemática comuna, así como en el diseño de proyectos sociales que las involucren.

Como es lógico, al tratarse de las modificaciones al texto de la Constitución vigente, se reiteró por los comuneros la idea de restablecer la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de las tierras comunales. Reiteramos nuestra observación en el sentido que la Constitución de 1979 admitía dos excepciones a la inalienabilidad de las tierras comunales, una de ellas basada en la decisión de la propia comunidad.

El reclamo de reconocer la propiedad de los recursos existentes en el territorio comunal, tanto en el subsuelo como en el sobresuelo, deben significar una modificación importante en el sistema jurídico nacional, lo que tendría que plasmarse también una modificación constitucional.

Un aspecto importante, que vincula la protección de la biodiversidad con la búsqueda del desarrollo comunal es el relacionado con la promoción por el Estado de los productos orgánicos en las comunidades y de la búsqueda de mercados a los cuales exportar dichos productos.

Por último, los asistentes al Taller en Cusco recomendaron el reconocimiento de la participación directa de las comunidades campesinas en el aprovechamiento del canon que se produzca por la explotación de los recursos naturales en sus regiones.

Propuesta de modificación de la Ley Nº 24656, ley general de Comunidades Campesinas¹

Grupo ALLPA

Antecedentes

En 1987, ante la ausencia de un marco legal que regulara la autonomía comunal, se aprobó la Ley General de Comunidades Campesinas, derogando el Decreto Supremo Nº 37-70-A, Estatuto Especial de Comunidades Campesinas. Esta Ley fue reglamentada por partes, guardando en general coherencia con la Ley y, por supuesto, con la Constitución entonces vigente, la de 1979.

En 1993, con la dación de la Constitución de 1993, se produjo importantes cambios en la normativa comunal. Aunque en forma general se mantuvo la regulación especial de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo su existencia legal y personalidad jurídica, lo que constituye un tratamiento excepcional en nuestro sistema jurídico, el ámbito de su autonomía se vio ampliado. Modificando drásticamente lo que había sido su regulación tradicional, se estableció que dicha autonomía comprende el «uso y la libre disposición de sus tierras», lo que constituye un recorte del régimen de protección de sus tierras. De esta forma, sólo se encuentra vigente el atributo de la imprescriptibilidad de las tierras

¹ Propuesta elaborada por el Grupo ALLPA luego de talleres de consulta a expertos. Fue presentado a la Comisión de Asuntos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos del Congreso de la República en Junio del 2003.

comunales, con la sola y cuestionable excepción del abandono, por no ser en ningún una clase de prescripción.

Más tarde, al promulgarse la Ley de Tierras, en julio de 1995, se desarrolló, aunque en forma un tanto oscura, la necesidad de adecuación de las comunidades campesinas y nativas al nuevo régimen constitucional. Adicionalmente se estableció en dicha Ley un régimen diferenciado, de un lado, para las comunidades campesinas de la costa y, del otro lado, para las comunidades campesinas de la sierra y las comunidades nativas de la selva. En buena cuenta, la diferencia se estableció en función de facilitar a las comunidades campesinas de la costa las posibilidades de disposición de sus tierras.

La Ley de Tierras no fue reglamentada en estos aspectos relacionados a la disposición de tierras comunales. Sin embargo, derogando parte del artículo 10 de dicha Ley, en julio de 1997 se promulgó la Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, N° 26845, con la clara intención de flexibilizar aún más la disposición de tierras de estas comunidades. A más de cuatro años de la dación de la Ley su Reglamento aún se encuentra pendiente.

Adicionalmente, en diciembre de 1993 el Congreso del Perú ratificó el Convenio N° 169 de la OIT, relacionado con los pueblos indígenas y organizaciones tribales en países independientes, el cual pone una serie de consideraciones que la legislación peruana debe reconocer.

De este modo, la actual legislación de comunidades campesinas se encuentra incompleta y lo que es más complicado, se presentan vacíos y contradicciones en su aplicación, por lo que desde hace algunos años, las comunidades campesinas, las organizaciones agrarias y estudiosos del tema han planteado la necesidad de una profunda revisión y actualización.

Sustentación

El ánimo central de la propuesta de modificación es el de completar la regulación legal de las comunidades campesinas, pero hacerlo no de modo de considerarlas como guardianes de la tradición, sino orientándose sobre todo hacia el desarrollo de estas importantes organizaciones sociales del mundo rural peruano. En ese sentido, se intenta recoger al máximo la actual realidad y tendencias de las comunidades, pero afirmando al máximo posible la autonomía comunal.

La propuesta de modificación de la Ley General de Comunidades Campesinas busca sustituir de manera integral la vigente Ley N° 24656, completando los vacíos legales y eliminando normas ahora inconstitucionales o que no guardan relación con la realidad comunal.

Así, sin renunciar a lo que en el Convenio N° 169 de la OIT se alude por «territorio», en la propuesta de modificación se alude en todos los casos a «tierras», por ser más preciso a la situación de nuestra legislación, aunque abriendo canales para por ejemplo la consulta a las poblaciones afectadas por el aprovechamiento de los recursos naturales existentes dentro de sus ámbitos.

Al mismo tiempo, se reconoce que en la actualidad las tierras comunales sólo son imprescriptibles, por cuanto las comunidades cuentan con la libre disposición de sus tierras. Se ha agregado, como un mecanismo de protección de las comunidades campesinas y nativas la improcedencia de la declaración de abandono de sus tierras. En la medida que la regulación actual del abandono es deficiente, al afectar únicamente a los concesionarios de tierras, se ha eliminado la posibilidad de adjudicar tierras abandonadas a las comunidades.

Respetando el principio de autonomía comunal, se ha eliminado la distinción entre comuneros y comuneros calificados, por cuanto en la mayor parte de comunidades esta diferencia no se aplica, y se deja a la comunidad la potestad de fijar ella misma regímenes distintos. Al mismo tiempo, se ha explicitado la

condición de comuneras de las mujeres, con lo que ello implica, es decir, la igualdad de derechos y obligaciones.

Para restituir lo que fue el sentido original del Anteproyecto que en 1986 el Poder Ejecutivo enviará al Congreso, se ha modificado el artículo 15 para disponer la preferencia en la atención de solicitudes para el aprovechamiento de recursos naturales ubicados dentro de las tierras comunales. Ello implica necesariamente la modificación de las leyes específicas, como la Ley General de Minería. También se regula lo relativo a la consulta a las comunidades campesinas y la consiguiente indemnización, de ser el caso, tratándose del aprovechamiento de dichos recursos por otras personas.

Las atribuciones de la Asamblea General de la Comunidad han sufrido ligeras modificaciones, para concordarlas con la legislación vigente. En especial, destaca la posibilidad de reconocer Anexos de la comunidad y la posibilidad del funcionamiento de Asambleas de Delegados, en comunidades muy grandes o dispersas, o que cuenten con más de un Anexo.

El tratamiento de la empresa comunal ha sufrido también cambios, tratando de reconocer la realidad, por la cual son pocas familias las que se integran a estas empresas y las que aportan su trabajo.

El régimen promocional ha sido también modificado fuertemente, dejando de lado normas fundamentalmente tributarias, inaplicables por varias razones. Se ha dejado vigentes sólo unas pocas normas para facilitar la capitalización de las comunidades o sus trámites ante Registros Públicos.

También se formaliza la desaparición del Instituto Nacional de Comunidades Campesinas y del FONDEC, entidades que dejaron de operar hace muchos años. En su reemplazo se asigna de manera directa a las Agencias Agrarias del Ministerio de Agricultura cumplir un rol promotor, el que se complementa, desde los aspectos financieros, por los municipios provinciales. Al PETT del Ministerio de Agricultura se le encomienda la

culminación de los procesos de saneamiento físico y legal de las comunidades campesinas en un plazo perentorio de cinco años.

Se reconoce la posibilidad que la comunidad pueda decidir su disolución y liquidación, algo no previsto en nuestra legislación. En una norma que sin duda requerirá mayor discusión, en la propuesta también se reconoce la posibilidad de que la propia comunidad asuma el rol de municipio distrital o de centro poblado menor.

Por último, se deroga la inconstitucional Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, N° 26845.

PROPUESTAS LEGISLATIVA

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- Reconocimiento y autonomía de las comunidades campesinas

Declaráse de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas. El Estado las reconoce como instituciones democráticas fundamentales, autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro de los marcos de la Constitución, la presente ley y disposiciones conexas. En consecuencia, el Estado:

- a) Garantiza la integridad del derecho de propiedad de las tierras de las Comunidades Campesinas;
- b) Respeta y protege el trabajo comunal como una modalidad de participación de los comuneros, dirigida a establecer y preservar los bienes y servicios de interés comunal, regulado por un derecho consuetudinario;
- c) Promueve la organización y funcionamiento de las empresas comunales, multicomunales y otras formas asociativas libremente constituidas por la Comunidad; y,

- d) Respeta y protege los usos, costumbres y tradiciones de la Comunidad.

Artículo 2º.- Definición de comunidad campesina y de Anexo

Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinadas tierras, ligadas por vínculos sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y el desarrollo de su ámbito local.

Constituyen Anexos de la Comunidad, los grupos de familias ubicados en tierras comunales en forma permanente y reconocida por la Asamblea General de la Comunidad.

Artículo 3º.- Principios que rigen a las comunidades

Las Comunidades Campesinas en el desarrollo de su vida institucional se rigen por los principios siguientes:

- a) Igualdad de derechos y obligaciones de los comuneros;
- b) Defensa de los intereses comunes;
- c) Participación plena en la vida comunal;
- d) Solidaridad, reciprocidad y ayuda mutua entre todos sus miembros; y,
- e) La defensa del equilibrio ecológico, la preservación y el uso racional de los recursos naturales.

TÍTULO II FUNCIONES

Artículo 4º.- Competencia de las comunidades campesinas

Las Comunidades Campesinas son competentes para:

- a) Formular y ejecutar sus planes de desarrollo integral: agropecuario, artesanal e industrial, promoviendo la participación de los comuneros;
- b) Regular el acceso al uso de la tierra y otros recursos por parte de sus miembros;

- c) Levantar el catastro comunal y delimitar las áreas de los centros poblados y los destinados a uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y otros;
- d) Promover la forestación y reforestación en tierras de aptitud forestal;
- e) Organizar el régimen de trabajo de sus miembros para actividades comunales y familiares que contribuyan al mejor aprovechamiento de su patrimonio;
- f) Concertar con organismos públicos y privados, los servicios de apoyo a la producción y otros, que requieran sus miembros;
- g) Constituir empresas comunales, multicomunales y otras formas asociativas;
- h) Promover, coordinar y apoyar el desarrollo de actividades y festividades cívicas, culturales, religiosas, sociales y otras que respondan a valores, usos, costumbres y tradiciones que les son propias; e,
- i) Las demás que señale el Estatuto de la Comunidad.

TÍTULO III DE LOS COMUNEROS

Artículo 5º.- Comuneros

Son comuneros y comuneras los nacidos en la Comunidad, los hijos de comuneros y las personas integradas a la comunidad.

Se considera comunera o comunero integrado:

- a) al varón o mujer que conforme pareja estable con un miembro de la comunidad; y,
- b) al varón o mujer, mayor de edad, que solicite ser admitido y sea aceptado por la comunidad.

En ambos casos, si se trata de un miembro de otra Comunidad, deberá renunciar previamente a ésta.

El estatuto de cada comunidad podrá establecer los casos de pérdida de la condición de comunero y de otros derechos.

Artículo 6º.- Derechos y deberes de los comuneros

Todos los comuneros y comuneras tienen derecho a hacer uso de los bienes y servicios de la Comunidad en la forma y con los requisitos que establezca el Estatuto y los acuerdos de la Asamblea General. Tienen además, el derecho a participar con voz y voto en las Asambleas Generales, así como a elegir y ser elegidos para cargos propios de la Comunidad.

Son obligaciones de los comuneros y comuneras cumplir con las normas establecidas en la presente ley y en el Estatuto de la Comunidad, desempeñando los cargos y comisiones que se les encomienda y acatar los acuerdos de sus órganos de gobierno.

TÍTULO IV DE LAS TIERRAS COMUNALES

CAPÍTULO I NORMAS GENERALES SOBRE LAS TIERRAS COMUNALES

Artículo 7º.- Tierras comunales y su protección

Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y son imprescriptibles.

Podrán ser enajenadas, por acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad.

Las tierras comunales sólo pueden ser expropiadas por causa de necesidad pública, pagando el valor de mercado, en dinero y por adelantado.

No procede la declaración de abandono de tierras de comunidades campesinas y nativas.

Artículo 8º.- Cesión en uso de tierras comunales

Las Comunidades Campesinas pueden ceder el uso de sus tierras a favor de sus unidades de producción empresarial, manteniendo la integridad territorial comunal.

Artículo 9º.- Preferencia para adquirir tierras colindantes

Las Comunidades Campesinas tienen preferencia para adquirir las tierras colindantes en caso de venta o dación en pago. El propietario que deseare transferirlas, deberá ofrecerlas previamente a la Comunidad, mediante aviso notarial, la que tendrá un plazo de sesenta días para ejercer su derecho. Si no se diera dicho aviso, la Comunidad tendrá derecho de retracto con preferencia a los demás casos que señala el Artículo 1599º del Código Civil.

CAPÍTULO II RÉGIMEN DE TENENCIA Y USO DE LA TIERRA

Artículo 10º.- Uso de las tierras comunales

Cada Comunidad Campesina determina el régimen de uso de sus tierras, en forma comunal, familiar o mixta. Cada Comunidad lleva un padrón de uso de tierras donde se registran las parcelas familiares y sus usuarios.

Está prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad, así como la difusión del minifundio.

Artículo 11º.- Posibilidad de adjudicación familiar de tierras

La Asamblea General de la comunidad podrá decidir, con el voto favorable de dos terceras partes de los comuneros la adjudicación en propiedad de tierras a sus comuneros, sea en forma gratuita u onerosa.

Los comuneros que adquieran la propiedad de tierras en esta forma no perderán su condición de comuneros, manteniendo sus demás derechos y obligaciones.

Artículo 12º.- Trabajo de parcelas familiares por comuneros

Las parcelas familiares deben ser trabajadas por comuneros, en extensiones que no superen a las fijadas por la Asamblea General de cada Comunidad Campesina, de acuerdo a su disponibilidad de tierras y dentro del plazo que señala el Reglamento. Asimismo, la Asamblea General promoverá la fijación de extensiones mínimas de las parcelas para la subsistencia de las familias.

Artículo 13º.- Aprovechamiento de pastos comunales por los comuneros

Cuando se trate de tierras de pastos naturales, la Asamblea General de la Comunidad determina la cantidad máxima de ganado de propiedad de cada comunero que puede pastar en ellas, así como la destinada al establecimiento de unidades de producción comunal.

Artículo 14º.- Recuperación de la posesión de parcelas por la comunidad

La extinción de la posesión familiar podrá ser declarada con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Asamblea General de la Comunidad, la que tomará posesión de la parcela.

La Comunidad recupera la posesión de las parcelas abandonadas, así como las que exceden a la extensión fijada por la Asamblea General, previo pago de las mejoras necesarias hechas en ellas.

Artículo 15º.- Aprovechamiento de recursos naturales en las tierras comunales

Las Comunidades Campesinas tendrán prioridad para la explotación y/o el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que se encuentran dentro de sus tierras, incluyendo los del subsuelo y del sobre suelo, respetando los derechos de terceros legalmente establecidos a la fecha de la dación de esta Ley. El Estado otorgará, cuando corresponda, las respectivas concesiones u otros títulos para su aprovechamiento.

En caso de que la Comunidad Campesina no esté en condiciones de explotar directamente cualesquiera de estos recursos, en la forma a que se refiere el acápite anterior, podrá constituir empresas con terceros, en las que su participación estará de acuerdo con el volumen de la producción, el uso de los recursos o de cualquier otra forma consensual que guarde justa proporción con sus aportes.

Artículo 16º.-Consulta previa al aprovechamiento de recursos en tierras comunales

Antes de autorizar cualquier concesión de actividades mineras, de aprovechamiento de bosques u otros recursos naturales ubicados en tierras comunales, el Estado deberá consultar a las comunidades campesinas involucradas a fin de determinar si sus intereses serán perjudicados. En todo caso, las comunidades que se consideren afectadas tendrán derecho a percibir una indemnización por los daños que ocasionen dichas actividades, independientemente de las responsabilidades derivadas de daños ambientales u otras.

TÍTULO V RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

Artículo 17º.- Órganos de las comunidades

Son órganos de gobierno de la Comunidad Campesina:

- a) La Asamblea General;
- b) La Directiva Comunal; y
- c) Los Comités Especializados por actividad y Anexo.

CAPÍTULO I DE LA ASAMBLEA GENERAL

Artículo 18º.- La Asamblea es el órgano máximo de la comunidad

La Asamblea General es el órgano supremo de la Comunidad. Sus directivos y representantes comunales son elegidos periódicamente mediante voto personal, igual, libre, secreto y obligatorio, de acuerdo a los procedimientos, requisitos y condiciones que establece el Estatuto de cada Comunidad. El Estatuto puede contemplar el funcionamiento de Asambleas Generales de Delegados, respetando la proporcionalidad.

En todos los casos, los Anexos comunales estarán representados en la Asamblea General.

Artículo 19º.- Atribuciones de la Asamblea General

Son atribuciones de la Asamblea General:

- a) Aprobar, reformar e interpretar el Estatuto de la Comunidad;
- b) Elegir y remover por causales previstas como falta grave en el Estatuto de la Comunidad, a los miembros de la Directiva Comunal y de los Comités Especializados con representación proporcional de las minorías, y a los delegados de la Comunidad que le corresponda, con representación minoritaria;
- c) Solicitar la adjudicación de tierras conforme a la legislación vigente sobre la materia, así como a autorizar las adquisiciones de tierras a título oneroso y las transacciones y conciliaciones sobre tierras que pretenda la Comunidad;
- d) Declarar la extinción de la posesión de las parcelas familiares conducidas por los comuneros en los casos que señala el artículo 14º de la presente ley;
- e) Aprobar el Presupuesto Anual de la Comunidad y el Balance General del Ejercicio que someta a su consideración la Directiva Comunal, con el informe de un Comité Especializado;
- f) Acordar la Constitución de Empresas Comunales;
- g) Acordar la participación de la Comunidad como socia de Empresas Multicomunales y de otras empresas del Sector Público y/o asociativo, así como el retiro de la Comunidad de estas empresas;
- h) Autorizar las solicitudes de créditos y la celebración de contrato de endeudamiento con la banca y entidades financieras nacionales y extranjeras;
- i) Aprobar las solicitudes de integración de nuevos comuneros a la Comunidad, con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros;
- j) Aprobar el Plan de Desarrollo Comunal, definiendo sus prioridades;
- k) Constituir, cuando lo considere necesario, Comités Especializados;
- l) Aprobar la independización de los Anexos, siempre que cumplan los requisitos establecidos en su Estatuto;

- m) Aprobar el arrendamiento, cesión, hipoteca y en general cualquier forma de disposición de las tierras comunales, conforme al artículo 12 de la Ley N° 26505;
- n) Constituirse en una instancia de administración de justicia, dentro del marco del artículo 149 de la Constitución;
- o) Elegir al Comité Electoral;
- p) Elegir al Agente Municipal; y,
- q) Proponer candidatos a la autoridad competente para los nombramientos de Jueces de Paz, Gobernador y Teniente Gobernador, en su jurisdicción;
- r) Ejercer las demás atribuciones de su competencia, previstas en la presente ley, en el Estatuto de la Comunidad, así como las facultades que expresamente le confieren otras normas legales.

CAPÍTULO II DE LA DIRECTIVA COMUNAL

Artículo 20º.- Conformación de la Directiva Comunal

La Directiva Comunal es el órgano responsable del gobierno y administración de la Comunidad; está constituida por un Presidente, Vicepresidente y cuatro Directivos como mínimo. En las Directivas Comunales se incorporará por lo menos a dos comuneras.

Artículo 21º.- Requisitos para ser miembro de Directiva Comunal

Para que un comunero o comunera pueda ser elegido miembro de la Directiva Comunal se requiere:

- a) Gozar del derecho de sufragio;
- b) Estar inscrito en el Padrón Comunal;
- c) Dominio del idioma nativo, predominante de la Comunidad; y,
- d) Encontrarse hábil de conformidad con los derechos y deberes señalados en el Estatuto de la Comunidad.

Los miembros de la Directiva Comunal, serán elegidos por un período máximo de dos años y pueden ser reelegidos por un período igual.

Artículo 22º.- Responsabilidad de los miembros de la Directiva Comunal

Los miembros de la Directiva Comunal son responsables individualmente de los actos violatorios de la presente ley y del Estatuto de la Comunidad, practicados en el ejercicio de su cargo; y solidariamente por las resoluciones y acuerdos adoptados, a menos que salven expresamente su voto, lo que debe constar en acta.

TÍTULO VI DEL TRABAJO COMUNAL

Artículo 23º.- Régimen de trabajo comunal (faenas y otros)

El trabajo que los comuneros aportan, con su libre consentimiento, en beneficio de la Comunidad, se considera como la unión de esfuerzos dirigidos al logro del desarrollo integral de la misma. Por tanto, no genera necesariamente retribución salarial y no es objeto de un contrato de trabajo.

Se efectuará voluntariamente a cambio de los beneficios que señale el Estatuto.

TÍTULO VII RÉGIMEN ECONÓMICO

CAPÍTULO I DEL PATRIMONIO COMUNAL

Artículo 24º.- Bienes de las comunidades campesinas

Son bienes de las Comunidades Campesinas:

- a) Las tierras comunales cuyo dominio ejercen, así como las tierras rústicas y urbanas que se les adjudiquen o adquieran por cualquier título;
- b) Los pastos naturales;
- c) Los inmuebles, las edificaciones, instalaciones y obras construidas, adquiridas o sostenidas por la Comunidad dentro y fuera de sus tierras;

- d) Las maquinarias, equipos, herramientas, implementos, muebles, enseres y semovientes y, en general, cualquier otro bien que posean a título privado;
- e) Los muebles y semovientes abandonados o de dueño no conocido que se encuentren dentro de su territorio;
- f) Los legados y donaciones a su favor, salvo que ellos sean expresamente otorgados por gastos específicos; y,
- g) Todo lo que puedan adquirir en las formas permitidas por la ley.

Artículo 25º.- Rentas de las comunidades campesinas

Son rentas de la Comunidad Campesina:

- a) Las transferencias que reciban del Tesoro Público o de la municipalidad provincial;
- b) Los beneficios generados por las empresas de su propiedad o en las que tengan participación;
- c) La participación a que se refiere el artículo 15º de la presente ley, así como las indemnizaciones respectivas;
- d) Los ingresos provenientes de las ventas de los frutos de las tierras trabajadas en común;
- e) Los intereses que obtengan por la imposición de sus capitales en entidades del sistema financiero nacional;
- f) Los beneficios que obtengan de la venta de sus tierras y otros bienes;
- g) Los ingresos por operaciones diferentes a los señalados en los incisos anteriores; y,
- h) Las cuotas que eroguen los comuneros, por disposición estatutaria o por acuerdo de la Asamblea General.

CAPÍTULO II DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL

Artículo 26º.- Formas de actuación empresarial de comunidades

Las Comunidades Campesinas ejercen su actividad empresarial bajo la modalidad siguiente:

- a) Empresas Comunales;
- b) Empresas Multicomunales; y

- c) Participando como socias en empresas del Sector Público, Asociativo o Privado.

Artículo 27º.- Empresas comunales

La comunidad promoverá la organización empresarial de sus comuneros. Cuando todos los comuneros participan en la empresa bastará la personería jurídica de la comunidad para realizar actividades económicas. El Reglamento determinará su régimen de organización y funcionamiento.

La liquidación de la empresa comunal no significa el fin de la comunidad campesina.

Artículo 28º.- Empresas multicomunales

Las Empresas Multicomunales son personas jurídicas de derecho privado, de responsabilidad limitada, cuyas participaciones son de propiedad directa de las Comunidades socias. Son autónomas en lo económico y administrativo. Se constituyen para desarrollar actividades económicas de producción, distribución, transformación, industrialización, comercialización y consumo de bienes y servicios requeridos por las necesidades del desarrollo comunal.

El Reglamento determina su régimen de organización y funcionamiento, régimen económico-financiero, laboral y de participación de los trabajadores, distribución de utilidades y disolución y liquidación de estas empresas.

La constitución de una Empresa Multicomunal y todo acto que la modifique será acordado en Asamblea General que celebren los delegados de las Comunidades Socias. Estas empresas tienen existencia legal desde el momento de su inscripción en el Libro de Comunidades Campesinas y Nativas del Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos. La sola presentación de las copias certificadas, por Notario Público o por Juez de Paz, del acta de constitución serán títulos suficientes para su inscripción registral.

TÍTULO VIII **RÉGIMEN PROMOCIONAL**

Artículo 29º.- Exoneración de pago de derechos en oficinas registrales

Las Comunidades Campesinas, sus Empresas Comunales y las Empresas Multicomunales están exoneradas del pago de los derechos que cobren los Registros Públicos, por concepto de inscripción de la comunidad, inscripción de empresa comunal, empresa multicomunal, inscripción de sus títulos de propiedad, inscripción oportuna de sus Directivas Comunales y disolución y liquidación de la comunidad, así como de las empresas comunales y multicomunales.

Estos beneficios no alcanzan a los comuneros que se hayan beneficiado de la entrega en propiedad de parcelas comunales.

Artículo 30º.- Adquisiciones de bienes exoneradas de tributos

Las importaciones de bienes de capital como maquinarias, equipos, herramientas, así como los insumos, envases y otros bienes, que efectúen las Comunidades Campesinas y las Empresas Comunales, Multicomunales y otras formas asociativas para el desarrollo de sus actividades productivas, están exoneradas del pago de impuestos, derecho de importación, tasas y tributos, siempre que no compitan con la industria nacional.

Las maquinarias, equipos, herramientas, insumos, envases y otros, de manufactura nacional, que adquieran las Comunidades Campesinas, sus Empresas Comunales y otras formas asociativas, estarán exonerados del pago de todo impuesto.

Artículo 31º.- Rol promotor del Ministerio de Agricultura

El Ministerio de Agricultura, a través de sus Agencias Agrarias, promoverá el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas, para lo cual:

- a) Promoverá y asesorará el funcionamiento de las Comunidades, ejecutando las acciones de capacitación que fueren necesarias;

- b) Apoyará la elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal;
- c) Proveerá de información oportuna y suficiente a las comunidades campesinas sobre la evolución de los precios, mercados nacionales e internacionales para sus productos, proyecciones de climas, utilización de fertilizantes, entre otras.
- d) Concertará, articulará y coordinará las acciones de apoyo, fomento, capacitación y asistencia técnica de las entidades públicas y privadas, a favor de las Comunidades;
- e) Coordinará con las municipales provinciales y los Gobiernos Regionales; y
- f) Mantendrá actualizado el Registro Nacional de las Comunidades Campesinas.

Artículo 32º.- Saneamiento de las tierras comunales

El Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural -PETT- del Ministerio de Agricultura culminará en el plazo de cinco años, contados desde la entrada en vigencia de esta Ley, el saneamiento físico y legal de todas las tierras de comunidades campesinas, aplicando las normas de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal.

Artículo 33º.- Rol promotor de las municipalidades

Corresponde a las municipalidades provinciales canalizar los recursos financieros destinados al desarrollo de las Comunidades, para lo cual se tomará como base los Planes de Desarrollo Comunales.

En las municipalidades provinciales ubicadas en zonas con presencia importante de Comunidades Campesinas un porcentaje no menor del 15% del presupuesto municipal se deberá orientar hacia la ejecución de obras en el ámbito de las comunidades campesinas.

TÍTULO IX **DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS**

PRIMERA.- Obligación de actualizar el Estatuto de cada comunidad.

Las Comunidades Campesinas adecuarán su Estatuto, considerando sus particularidades, dentro del marco de la presente Ley y su Reglamento en el plazo máximo de un año.

SEGUNDA.- Inscripción de comunidades en los Registros Públicos.

Las Comunidades Campesinas inscritas conforme a normas anteriores a la presente Ley mantienen su personería jurídica.

TERCERA.- Disolución de comunidades campesinas.

La Asamblea General válidamente instalada puede decidir la liquidación y disolución de la comunidad campesina. La decisión se toma en Asamblea General Extraordinaria convocada únicamente para ese fin y será aprobada con los votos de las dos terceras partes de los comuneros que se encuentren en pleno goce de sus derechos. La copia del Acta respectiva se presentará en la oficina correspondiente de los Registros Públicos para su correspondiente inscripción.

CUARTA.- Comunidad gobierno local

En caso que la comunidad sea al mismo tiempo municipio distrital o centro poblado menor, la Directiva Comunal ejercerá el gobierno municipal.

QUINTA.- Normas derogatorias y modificatorias

Derógase la Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, Nº 26845.

SEXTA.- Reglamentación de esta ley

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo de noventa días.

SÉTIMA.- Entrada en vigencia de esta ley

La presente Ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

Lima, Junio 2003

10

Propuesta de modificación de la Ley Nº 26507, ley de deslinde y titulación del territorio comunal¹

Antecedentes

En abril de 1987 se promulgó la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, como complemento de la Ley Nº 24656. Concebida como una ley especial, esta nueva ley buscaba solucionar el grave problema de la falta de saneamiento de la propiedad de las comunidades campesinas del país, situación que convertía en inoperante la protección de las tierras comunales establecida en nuestras constituciones políticas desde 1920.

La Ley Nº 24657 contempló un trámite administrativo bastante simple para lograr la titulación y la linderación comunal, además de estimular la conciliación extrajudicial, derivando a los jueces sólo los conflictos en que no se pudiera llegar a acuerdos.

Complementariamente, el Estado debía impulsar el saneamiento comunal habilitando partidas económicas para la contratación de técnicos para hacer el levantamiento de planos y hasta nombrando jueces ad-hoc, lo que por la penurias fiscales no llegó a cumplirse.

¹ Propuesta elaborada por el Grupo ALLPA luego de talleres de consulta a expertos. Fue presentado a la Comisión de Asuntos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos del Congreso de la República en Junio del 2003.

Entre 1991 y 1997 se han producido sucesivas modificaciones a la normativa de las tierras comunales que no han significado la revisión de la legislación y que, por el contrario, complican su aplicación. La más importante de ellas está contenida en la Constitución de 1993, que restringe la protección de las tierras comunales tan sólo a su imprescriptibilidad.

Adicionalmente se han producido importantes modificaciones en el marco regulatorio de los conflictos como la dación de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, un nuevo Código Procesal Civil, pero también una Ley General de Arbitraje y una Ley de Conciliación, normas que afectan directamente a la Ley 24657.

Sustentación

En atención a la definición constitucional del Art. 66º, todos los recursos naturales pertenecen a la nación, por lo que no cabe la apropiación privada de los mismos. En ese sentido, el uso indistinto en la Ley Nº 24657 de los términos «tierra» y «territorio» puede causar confusión, más aún si nuestra legislación específica sobre los distintos recursos naturales no reconoce a las comunidades campesinas ninguna forma de preferencia para su aprovechamiento. No obstante, el empleo en esta propuesta de Ley del término «tierra» se debe entender en el sentido que el Convenio Nº 169 de la OIT lo regula.

En la propuesta se ha ratificado las opciones de la Ley Nº 24657, al definir las tierras comunales. Se rectifica así al mismo tiempo a la Ley de Tierras, que incluyó –contra nuestra tradición legislativa– a los eriazos ubicados dentro del ámbito comunal entre las tierras de dominio público y, por el contrario, se ratifica como la excepción a dicho principio a las tierras eriazas de las comunidades campesinas.

Asimismo, se ha revisado y concordado con otras normas vigentes la lista de las tierras que no se consideran tierras comunales, evitando los excesos en que se incurrió al aprobar la Ley N° 24657.

Respecto del trámite del deslinde y titulación comunal, entre otros cambios menores se ha cuidado de ampliar los mecanismos de publicidad de la solicitud de deslinde. Asimismo, se ha ordenado y completado los requisitos para la admisión de la oposición de los particulares a la solicitud de la comunidad campesina recurrente y se adecúa el trámite de la conciliación a la ley respectiva, lo mismo que se precisa las normas procesales y la vía procedural aplicable en caso de que fracasare la conciliación.

Del mismo modo, se ha ordenado y desarrollado mejor los supuestos de oposición por parte de otra comunidad campesina, ante distintas posibilidades (comunidad opositora con título de propiedad o sin él; en posesión de la tierra disputada o no), dándoles salida mediante los mecanismos de la conciliación o el arbitraje y, como última vía, el procedimiento judicial, igualmente regulado en la propuesta.

Se ha buscado también precisar que en caso de comunidades campesinas que aún no cuentan con un título saneado sobre las tierras que ocupan, el croquis presentado en el proceso de reconocimiento e inscripción de la comunidad constituye referente del área comunal, añadiéndose que en ningún caso los funcionarios administrativos, judiciales ni los notarios podrán obviar su existencia. Ello con la finalidad de evitar la aplicación indebida de las normas del Decreto Legislativo N° 667 y sus modificatorias sobre tierras comunales.

Dentro de las normas finales se contempla la gratuidad de la inscripción de los títulos de propiedad otorgados en aplicación de la presente Ley ante los Registros Públicos, hasta el 31 de diciembre de 2005.

PROPUESTAS LEGISLATIVA

PROPIUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY Nro. 26507 LEY DE DESLINDE Y TITULACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

Artículo 1º.- Deslinde y titulación de las comunidades campesinas es necesidad nacional

Declarase de necesidad nacional el deslinde y la titulación de las tierras de las Comunidades Campesinas.

Artículo 2º.- Tierras que conforman el territorio comunal

Las tierras comunales están integradas por: las tierras originarias de la Comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario. Las tierras originarias comprenden las que la Comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos.

No se consideran tierras de la Comunidad:

- a) Los predios de propiedad de terceros amparados en títulos otorgados con anterioridad al 18 de Enero de 1920 y que cuyos titulares se encuentren en posesión y explotación económica;
- b) Las tierras comunales que hubieran sido adjudicadas a terceros con fines de Reforma Agraria, salvo aquellas sobre las que se hubiera planteado acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas.
- c) Las tierras en que se encuentren restos arqueológicos, siempre que sean declarados como tales por el Estado; y
- d) Las que la Comunidad adjudique a sus comuneros o a terceros.

Artículo 3º.- Defectos subsanables con esta Ley

Cuando las Comunidades Campesinas carecieren de títulos de las tierras que poseen, o hubiere disconformidad entre el área real y la que indican sus títulos o éstos fueren imprecisos en cuanto a sus linderos, medidas perimétricas o tierras superficiales que comprende dicho territorio, tales defectos se salvarán en la forma que se establece en los artículos siguientes.

Artículo 4º.- Solicitud que da inicio al trámite

La Comunidad Campesina que se encuentre en alguna de las situaciones indicadas en el artículo anterior, solicitará a la respectiva Dirección Regional Agraria el levantamiento del plano definitivo de las tierras comunales, ofreciendo cualquier medio de prueba de la posesión y, si los tuviere, los títulos de propiedad y las actas de colindancia, así como un croquis con indicación de los predios colindantes y los nombres de sus propietarios.

Artículo 5º.- Publicidad de diligencia de levantamiento de plano de conjunto

Recibida la solicitud, la Dirección Regional Agraria, dentro del término de la distancia, practicará la diligencia del levantamiento del plano de conjunto y la determinación de las colindancias, con notificación personal al Presidente y/o a un miembro de la Directiva de la Comunidad y a los colindantes y con publicación en el diario encargado de los avisos judiciales del lugar, si lo hubiere, y en el Diario Oficial «El Peruano», además de su difusión por una emisora local durante tres días consecutivos.

Artículo 6º.- Oposición de un colindante particular con el lindero propuesto

En caso de que un colindante que no sea otra Comunidad estuviere en desacuerdo con la línea del lindero señalado por la Comunidad, podrá indicar en el acto de la diligencia del levantamiento del plano, la línea que pretende constituye el lindero del territorio comunal con el predio de su propiedad, acompañando los títulos respectivos, debidamente inscritos en los Registros Públicos, y un croquis que señale dicha línea.

Artículo 7º.- Requisitos para aceptar la oposición de colindante particular

La Dirección Regional Agraria no tendrá en cuenta el lindero señalado por el colindante si sus títulos no se encuentran inscritos en los Registros Públicos y considerará como lindero el señalado por la Comunidad Campesina, dejando a salvo el derecho del colindante de recurrir a la vía conciliatoria; en caso de no lograrse acuerdos se seguirá el trámite previsto en el inciso 3 del artículo 504º del Código Procesal Civil.

Sólo se puede aceptar las controversias sobre las áreas que no estén en posesión de la Comunidad Campesina a la fecha de la publicación de la presente ley y que cumplan con todos los supuestos establecidos en el inciso a) del artículo 2º de esta Ley.

Artículo 8º.- Invitación a conciliación con colindante particular que se opone válidamente

Si los títulos presentados por el colindante se encuentran inscritos en los Registros Públicos y discrepan con el lindero señalado por la Comunidad Campesina, la Dirección Regional Agraria derivará el expediente a un centro de conciliación, de acuerdo a las reglas de la Ley de Conciliación Extrajudicial N° 26872.

Las propuestas de acuerdo conciliatorio serán sometidas a consulta en Asamblea General Extraordinaria. Su aprobación se hará con el voto de los 2/3 de los comuneros que se encuentren en pleno goce de sus derechos.

Si no hubiera conciliación, la Dirección Regional Agraria determinará el área en controversia según el título del Registro Público, cerrando el perímetro comunal por la línea que no es materia de disputa, sin perjuicio del derecho de la Comunidad.

Artículo 9º.- Elaboración de plano de conjunto por la Dirección Regional Agraria

Efectuada la diligencia a que se refieren los artículos anteriores, la Dirección Regional Agraria elaborará el plano de conjunto de las tierras comunales, donde se indicará la línea de deslinde de las áreas comunales, así como las áreas en controversia.

El plano de conjunto deberá expresar el área, los linderos y las medidas perimétricas del territorio comunal, expresados en coordenadas UTM, así como la denominación de los predios colindantes y los nombres de sus respectivos propietarios. Deberá estar firmado por Ingeniero Colegiado e inscrito en el Índice de Profesionales de la Oficina Registral Regional respectiva.

Artículo 10º.- Inscripción de plano de conjunto en los Registros Públicos

Salvo las áreas en controversia, el plano de conjunto, las actas de colindancia y la memoria descriptiva, constituyen títulos definitivos de propiedad de la Comunidad Campesina sobre sus tierras. Únicamente por su mérito, los Registros Públicos los inscribirán a nombre de la Comunidad Campesina.

Artículo 11º.- Poder Judicial sólo verá áreas que se mantengan en controversia

Únicamente en caso que hubiere áreas en controversia, concluido sin éxito el intento de conciliación, la Dirección Regional Agraria, de oficio, remitirá al Juzgado respectivo el expediente de levantamiento del plano de conjunto de la Comunidad, para que éste se pronuncie sobre dichas áreas.

El trámite judicial se seguirá con las reglas del proceso abreviado del Código Procesal Civil, expidiéndose copias certificadas por la Dirección Regional Agraria a la parte que lo solicite, para el inicio del correspondiente proceso judicial de deslinde.

Artículo 12º.- Oposición de otra comunidad campesina con lindero propuesto por la comunidad

En caso de que el colindante sea otra Comunidad y no estuviere de acuerdo con la línea del lindero indicada por la Comunidad cuyo plano es materia de levantamiento, luego de realizada la inspección ocular se procederá de conformidad con las siguientes reglas:

- a) Si la comunidad que se opone cuenta con título de propiedad y/o posee la tierra en discusión por más de cinco años, la Dirección Regional Agraria cerrará el perímetro excluyendo las áreas que se encuentren en posesión por la comunidad opositora;
- b) Si la comunidad que se opone no cuenta con título de propiedad, ni se encuentra en posesión de las tierras en disputa, la Dirección Regional Agraria cerrará el perímetro, considerando como lindero el señalado por la comunidad campesina solicitante.

Artículo 13º.- Conciliación, arbitraje e impugnación judicial en caso de diferencia entre comunidades campesinas

Aquella comunidad que se considere afectada por la aplicación del artículo anterior, tendrá expedito su derecho para iniciar el procedimiento conciliatorio y, en caso de no lograrse acuerdo, iniciar el trámite judicial de conformidad con las reglas del proceso abreviado del Código Procesal Civil.

En caso las comunidades optaran por recurrir al arbitraje se seguirán las reglas de la Ley General de Arbitraje, previo acuerdo de los dos tercios de los integrantes de ambas comunidades.

Artículo 14º.- Predios de particulares dentro del territorio comunal

Cuando se trate de predios ubicados dentro del territorio de propiedad de la Comunidad Campesina, la declaración del derecho de propiedad se hará por el Juez, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 11º de la presente ley.

Artículo 15º.- Jueces no admitirán demandas por colindancia y otros sobre tierras comunales

Cuando se trate de controversia por colindancia, las solicitudes de títulos supletorios y de perfeccionamiento de títulos, así como las demandas de deslinde de predios rústicos, no serán admitidas a trámite por el Juez competente, si no son recaudadas con los requisitos previstos en el artículo 505º del Código Procesal Civil, además del certificado de la Dirección Agraria respectiva de que dichas tierras no son objeto de procedimiento de levantamiento del plano de conjunto. En caso de serlo, se declarará de plano inadmisible la demanda, sin perjuicio de que el interesado haga valer su derecho de acuerdo al procedimiento establecido en la presente ley.

Artículo 16º.- Inaplicabilidad del Decreto Legislativo Nº 667 en tierras comunales

En caso de comunidades campesinas que aún no cuentan con un título saneado sobre las tierras que ocupan, el croquis

presentado en el proceso de reconocimiento e inscripción de la comunidad constituye referente del área comunal. En ningún caso los funcionarios administrativos, judiciales ni los notarios podrán obviar su existencia para aplicar las normas del Decreto Legislativo N° 667 y sus modificatorias.

Artículo 17º.- Gratuidad de la inscripción registral de títulos de las comunidades

La inscripción en los Registros Públicos de los títulos de propiedad otorgados conforme a la presente ley, será gratuita hasta el 31 de diciembre de 2005 y deberá hacerse en un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir de su presentación. Asimismo, son gratuitos los trámites y diligencias que se realicen o los servicios que presten las entidades del Estado a que se refiere la presente ley, bajo responsabilidad.

Artículo 18º.- Modificación del Decreto Legislativo N° 653

Sustitúyase el texto del artículo 23 del Decreto Legislativo N° 653 por el siguiente:

«La propiedad de las tierras eriazas corresponde al Estado, con la única excepción de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Declárase de necesidad nacional y utilidad pública la promoción de inversión privada en dichas áreas.»

Artículo 19º.- Derogación de normas legales contrarias a esta ley

Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Artículo 20º.- Entrada en vigencia de la ley

La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos¹

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:
LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE
PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANO**

TÍTULO I Disposiciones Generales

Artículo 1º .- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, en adelante INDEPA, y regular su naturaleza, estructura y funciones para la efectiva formulación de las políticas nacionales dirigidas al desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

Artículo 2º .- Definición del INDEPA

El INDEPA es el organismo rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

¹ Ley aprobada por Congreso de la República en Sesión Ordinaria del Pleno del 16 Diciembre. Al cierre de la edición aún no era promulgada por el Ejecutivo.

Artículo 3º .- Naturaleza

El INDEPA es un organismo público descentralizado – OPD – multisectorial, con rango ministerial, personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional, técnica, económica, financiera, administrativa y presupuestal.

Constituye un pliego presupuestal adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Tiene jurisdicción en el ámbito nacional.

Artículo 4º .- Funciones del INDEPA

El INDEPA tiene las siguientes funciones específicas:

- a. Formular y aprobar la política, programas y proyectos de alcance nacional para el desarrollo integral de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
- b. Planificar, programar y coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales las actividades de desarrollo integral de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
- c. Coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los programas y proyectos de alcance regional, para el desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, en concordancia con el artículo 45º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- d. Concertar, articular y coordinar las acciones de apoyo, fomento, consulta popular, capacitación, asistencia técnica, y otros, de las entidades públicas y privadas, a favor de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
- e. Coordinar con los Gobiernos Regionales las acciones pertinentes para la protección a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas, a la que se refiere la Ley Nº 28216, Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblo Indígenas.
- f. Promover y asesorar a los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano en las materias de su competencia.
- g. Elaborar y mantener actualizada la estadística de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano,

- basándose en los Registros Públicos, y de aquellos que se encuentran en proceso de reconocimiento.
- h. Estudiar los usos y costumbres de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano como fuente de derecho buscando su reconocimiento formal.
 - i. Canalizar los recursos financieros destinados para el INDEPA, con la finalidad de desarrollar los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
 - j. Coordinar con el Proyecto Especial de titulación de Tierras y Catastro Rural (PTT), a efecto de culminar con el proceso de saneamiento físico legal territorial de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
 - k. Las demás que por ley se le asigne.

Estas funciones se realizan dentro del marco de la Constitución Política del Estado y los principios establecidos en los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y afroperuanos.

TÍTULO II DE LA ESTRUCTURA DEL INDEPA

CAPÍTULO I DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Artículo 5º . - De la Estructura Organizativa

El INDEPA para su funcionamiento contará con los siguientes órganos:

- a) Consejo Directivo
- b) Presidencia Ejecutiva
- c) Secretaría Técnica

El desarrollo de la organización y estructura administrativa del INDEPA se establece en el reglamento de la presente Ley.

CAPÍTULO II DEL CONSEJO DIRECTIVO

Artículo 6 .- Composición del Consejo Directivo

El Consejo Directivo es el órgano máximo del INDEPA, está conformado por diecinueve (19) miembros:

- El Presidente Ejecutivo del INDEPA, quien lo preside;
- Un representante del Ministerio de Justicia;
- Un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social;
- Un Representante del Ministerio de Educación;
- Un Representante del Ministerio de Agricultura;
- Un Representante del Ministerio de Salud;
- Un Representante del Ministerio de Energía y Minas;
- Dos (2) Representantes de los Gobiernos Regionales;
- Un Representante de los Gobiernos Locales Provinciales;
- Cuatro (4) Representantes de los Pueblos Andinos;
- Tres (3) Representantes de los Pueblos Amazónicos; y,
- Dos (2) Representantes del Pueblo Afroperuano.

Los Representantes de los ministerios contarán con reconocida experiencia y competencia profesional en el tema.

Los integrantes del Consejo Directivo que representan a los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano son elegidos al interior de sus respectivos pueblos, de acuerdo a sus procedimientos tradicionales y a las reglas que establece el reglamento.

Los miembros del Consejo Directivo son acreditados mediante resolución suprema de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 7º .- Funciones del Consejo Directivo

El Consejo Directivo tiene las siguientes funciones:

- a. Aprobar la política nacional de desarrollo integral de los Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
- b. Aprobar los instrumentos normativos internos del INDEPA.
- c. Aprobar los programas y proyectos de alcance regional dirigidos a la promoción, defensa, afirmación de los

derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

d. Designar o remover al Secretario Técnico.

CAPÍTULO III **DE LA PRESIDENCIA EJECUTIVA Y** **LA SECRETARÍA TÉCNICA**

Artículo 8º .- De la Presidencia Ejecutiva

El Presidente Ejecutivo es el titular del pliego presupuestal, tiene rango de ministro, el cual es designado por la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante resolución suprema.

- El Presidente Ejecutivo tiene las siguientes funciones:
- a. Asumir la representación legal del INDEPA.
 - b. Proponer la política nacional de desarrollo integral de los pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
 - c. Formular y emitir opinión técnica sobre las políticas nacionales, y los lineamientos de las mismas, vinculadas a la promoción, defensa, afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, en coordinación con los demás sectores de la administración pública.
 - d. Ejecutar las políticas y estrategias que aprueba el Consejo Directivo.
 - e. Proponer los instrumentos normativos internos del INDEPA para su aprobación por el Consejo Directivo.
 - f. Presenta semestralmente a la Presidencia del Consejo de Ministros un informe sobre los avances realizados por el INDEPA.
 - g. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias del INDEPA a través de la Secretaría Técnica.
 - h. Las demás que corresponden de acuerdo al reglamento de la presente Ley y los dispositivos legales vigentes; e,
 - i. Asistir a las sesiones del Consejo de Ministros con voz pero sin voto.

Artículo 9º .- Secretaría Técnica

Para el cumplimiento de sus funciones el INDEPA cuenta con una Secretaría Técnica que se encarga de:

- a. Articular, coordinar y supervisar la labor, funciones y responsabilidades de las áreas operativas y administrativas de la Institución.
- b. Cumplir con las funciones asignadas por el Presidente Ejecutivo.
- c. Proponer al Consejo Directivo para su aprobación el plan operativo y presupuestal institucional ejecutando las actividades necesarias para garantizar su cumplimiento.
- d. Asistir, asesorar y emitir opinión técnica a la Presidencia Ejecutiva y al Consejo Directivo del INDEPA, en asuntos técnicos, administrativos y legales.
- e. Actuar como secretario del Consejo Directivo.
- f. Las demás que correspondan de acuerdo al reglamento de la presente Ley, o los dispositivos legales vigentes.

CAPÍTULO IV **SOBRE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS**

Artículo 10º .- Elaboración y ejecución de los programas y proyectos

El INDEPA, elabora y aprueba los programas y proyectos, dirigidos a la promoción, defensa, afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, de alcance nacional.

Los Gobiernos Regionales en concordancia con los artículos 45º y 60º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, elaboran programas y proyectos dirigidos a la promoción, defensa, afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

Artículo 11º .- Convenios de Gestión

El INDEPA celebra convenios de gestión con los Gobiernos Regionales a efecto de que éstos ejecuten los programas y proyectos previamente aprobados por el Consejo Regional respectivo.

CAPÍTULO V RÉGIMEN ECONÓMICO

Artículo 12º .- Recursos del INDEPA

Son recursos del INDEPA:

- a. Los que se consignan en la Ley Anual del Presupuesto y sus modificatorias.
- b. Recursos propios que pueda generar.
- c. Los que obtenga de la Cooperación Nacional e Internacional.

Artículo 13º .- Tratamiento prioritario

El INDEPA da un tratamiento prioritario a los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano que se encuentren en zona de frontera y aquellos que se encuentren en aislamiento voluntario.

TÍTULO III DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

PRIMERA .- De los compromisos de la CONAPA

El INDEPA asume las obligaciones estipuladas en los convenios, contratos y demás compromisos suscritos por la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

SEGUNDA .- Asignación de recursos para INDEPA

Autorízase al Pliego N° 001 – PCM, para que con cargo a los recursos considerados para la actividad N° 1.00207 «Desarrollo de las Comunidades Indígenas», transfiera financieramente la totalidad de los recursos establecidos para la citada actividad y para el inicio de las operaciones del INDEPA.

Esta autorización comprende los recursos establecidos para el Ejercicio Fiscal 2005.

TERCERA .- Desactivación de la CONAPA

Dentro de los sesenta (60) días de entrada en vigencia de la presente Ley, se procederá a desactivar la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano – CONAPA, debiéndose transferir su acervo documentario y patrimonial a favor del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

CUARTA .- Plazo para la acreditación de los miembros del Consejo Directivo

Los miembros señalados en el artículo 6º de la presente Ley, serán elegidos y designados en un plazo no mayor de treinta (30) días desde la vigencia de la presente Ley y su reglamento.

QUINTA .- Aplicación de las disposiciones de la Ley Marco del Empleo Público.

El personal del INDEPA está sujeto al régimen laboral de la actividad privada, en tanto, se aprueben las leyes dispuestas por la Ley Marco del Empleo Público, momento en que se adecuará al nuevo régimen.

SEXTA .- Obligación de la presentación del Informe Anual al Congreso

El Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano presentará anualmente a la presidencia del Congreso de la República un Informe Anual de los avances realizados en sus políticas referidas al desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

SÉTIMA .- Del Reglamento de la Ley

El Poder Ejecutivo aprobará por decreto supremo el reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor a sesenta (60) días, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

OCTAVA .- Derogación de Normas

Derógase toda norma que se opongan la presente Ley y déjanse sin efecto los siguientes decretos supremos: Decreto

Supremo N° 111-2001-PCM, Decreto Supremo N° 073-2003-PCM, Decreto Supremo N° 072-2001-PCM, Decreto Supremo N° 012-2003-PCM y Decreto Supremo N° 037-2004-PCM.

Comuníquese al señor Presidente de la república para su promulgación.

En Lima, a los veinte días del mes de diciembre de dos mil cuatro.

ANTERO FLORES ARAOZ E.

Presidente del Congreso de la República

NATALE AMPRIMO PLÁ

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Anexo: Proceso legislativo sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas y Pueblos Indígenas

Grupo ALLPA

Propuestas elaboradas para la Reforma Constitucional

1. Tierras

Art. El estado garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en forma individual, comunal o asociativa; en armonía con el interés social y el medio ambiente:

- a. Promueve prioritariamente el uso agrario de las tierras
- b. Promueve el uso racional de la tierra cuidando el equilibrio ecológico y la defensa del medio ambiente.
- c. Prohíbe el latifundio y promueve la eliminación del minifundio.
- d. Los titulares de derechos sobre tierras están obligados a inscribirlos en el Catastro Rural y los Registros Públicos.
- e. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado.

¹ Documento "Propuestas para la Reforma Constitucional sobre el Regimen agrario y comunidades campesinas". Presentados al Congreso de la República el 21 de Mayo del 2002.

2. Comunidades Campesinas y Nativas

Art. Las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y personería jurídica. Son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece. El Estado respeta su identidad cultural y social.

Art. El Estado promueve el desarrollo integral de las comunidades campesinas y nativas. La atención a esta población se hará mediante un organismo especializado.

Art. Las tierras de las comunidades campesinas y nativas son inembargables, imprescriptibles e inalienables, salvo en caso de expropiación por necesidad y utilidad pública autorizada por ley, previo pago del justiprecio e indemnización por perjuicio causado.

Las tierras de las comunidades campesinas y nativas están inafectas a proceso de abandono de tierras. Igualmente queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la comunidad.

Reforma Constitucional¹ **Capítulo VII- Derecho de** **los pueblos originarios**

TEXTO SUSTITUTORIO DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

(Presentado al Pleno del Congreso de la República por la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales el día 5 de Abril del 2002)

(...)

CAPITULO VII **DERECHOS DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS**

Artículo 95º.- El Estado reconoce la existencia de los pueblos originarios del Perú y otorga personería jurídica a sus comunidades campesinas y nativas. Son aquellos que descienden de los pueblos ancestrales anteriores al Estado peruano, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas y se autoreconocen como tales.

Asimismo, reconoce la existencia de poblaciones afroperuanas y de otras tradicionalmente arraigadas en el Perú.

¹ Texto presentado por la Comisión de la Constitución del Congreso de la República por el debate en el pleno, el 5 de Abril del 2002.

La ley establece las condiciones para el reconocimiento de su personería jurídica.

Artículo 96º.- El Estado reconoce y garantiza la protección a los siguientes derechos de naturaleza colectiva:

- 1.- Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad étnica y cultural.
- 2.- Preservar la propiedad de las tierras que ocupan ancestralmente. Estas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la comunidad, y solicitada por la mayoría del número legal de los miembros calificados de ésta, o en caso de expropiación por necesidad pública o social. En ambos casos con pago previo en dinero.
- 3.- A una participación adecuada en los beneficios derivados de la utilización, a cargo de terceros, de los recursos naturales ubicados en sus tierras. La ley establecerá las condiciones para la percepción de este beneficio.
- 4.- A que la utilización de los recursos naturales se haga previa evaluación del impacto social y ecológico que produzca. En caso de daño, producido como consecuencia de la utilización irracional de los recursos naturales, la ley establece las medidas necesarias para la recuperación del hábitat afectado y el resarcimiento de las poblaciones que lo sufrieran.
- 5.- A la propiedad de sus conocimientos colectivos así como a establecer derechos de propiedad intelectual sobre ellos, su cultura, conocimientos de medicina tradicional y salud, valores genéticos, biodiversidad y a la promoción del acceso de éstos al mercado. El Estado establece políticas para incluir a las comunidades indígenas en los beneficios de la comercialización e industrialización de estos recursos.
- 6.- A la consulta previa sobre cualquier acto legal o administrativo que afecte los derechos establecidos en

el presente artículo, así como a presentar iniciativas de ley, en las materias que les conciernen a través de sus organizaciones representativas.

(...)

TÍTULO III DEL RÉGIMEN ECONÓMICO

CAPÍTULO VII DEL RÉGIMEN AGRARIO

Artículo 132º.- El Estado otorga prioridad al desarrollo integral del sector agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado.

El Estado adopta medidas para erradicar la pobreza rural y facilitar el acceso de los pobres a los recursos productivos.

Artículo 133º.- El Estado fomenta al sector agrario a través de apoyo económico, información y asistencia técnica para incrementar su producción, productividad y acceso a mercados nacionales e internacionales. Promueve obras de irrigación y rehabilitación de tierras de cultivo, así como de forestación y reforestación, con recursos públicos y privados. Alienta el desarrollo de la agroindustria. Propicia el Seguro Agrario, Forestal y Pesquero por riesgos y daños por calamidades y desastres. Impulsa la educación y capacitación técnica del agricultor, así como el incremento de su competitividad a través de desarrollo científico y tecnológico de su producción.

(...)

CAPÍTULO VIII

PODER JUDICIAL

Artículo 189°.- La potestad de impartir justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial y por aquellos organismos que la Constitución faculta, de conformidad con esta, sus leyes orgánicas y demás leyes. En consecuencia no existen procesos ni jueces de excepción.

Se reconocen los procesos dados en comunidades y rondas campesinas, aplicando el derecho consuetudinario, en la medida que respeten los derechos fundamentales, de conformidad con la ley.

Proyectos de ley presentados al Congreso de la República sobre temas de Comunidades Campesinas, Comunidades nativas y Pueblos Indígenas

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
03/12/2004	Exonerar del IGV a las Importaciones de bienes para el consumo de la Amazonía : Propone que la importación de bienes que se destine al consumo de la Amazonía, hasta el 31 de diciembre de 2005, se encontrará exonerada del Impuesto General a las Ventas, de acuerdo a lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria de la Ley núm. 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, y sus normas modificatorias, complementarias y reglamentarias.	Rafael Altá Campodónico	En comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos - Economía
24/11/2004	Exoneración del IG para contratistas con Entidades del Estado: Propone modificar el artículo 13º de la Ley núm. 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, referente a que las obras que contraten las entidades públicas están exentas del Impuesto General a las Ventas independientemente del domicilio fiscal del contratista.	Roger Santa María del Águila, Carlos Chávez Trujillo, Luis Gasco Bravo, Daniel Robles López.	En comisión Economía e Inteligencia Financiera - Amazonía.
24/11/2004	Exoneración del IGV para las importaciones de la selva: Propone prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2006 la exoneración del Impuesto General a las Ventas, establecido en la Tercera Disposición Complementaria de la Ley núm. 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, y sus normas modificatorias, complementarias y reglamentarias.	Sahuanca Caivides Eduardo, Almerí Veramendi, Carlos, Aranda Dextre Ernesto, Arpasi Velásquez Paulina, Chávez Trujillo Carlos, Figueiroa Quintana Juan, Herrera Beccerra Ernesto, Mena Melgarejo Máximo, Mera Ramírez Jorge, Molina Almanza Mario, Santa María Del Águila Róger, Velásquez Rodríguez Jaime.	Ley N° 28450 30/12/2004 Ley que prorroga el plazo de la tercera disposición complementaria de la ley n° 27037 y la vigencia del artículo 48º del texto ordenado del impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo.

Fuente: Página web Congreso de la República.

Elaboración SER.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
17/11/2004	Propone derogar la Ley núm. 26845, Ley de reversión en favor del Estado de los Predios Rústicos Adjudicados a Título Gratuito.	Paulina Arpasi Velásquez	En Comisión de Asuntos Andinos Amazonicos y Atroperuanos.
02/11/2004	Propone modificar el artículo 28° de la Ley núm. 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referente a que el Estado promueve la reforestación mediante el otorgamiento del derecho de propiedad.	Eduardo Salihuana Cavidés	En Comisión Agraria.
27/10/2004	Reforma Constitucional: Propone la reforma de la Constitución en materia de los derechos de los pueblos originarios y comunidades campesinas e indígenas.	Paulina Arpasi Velásquez	En Comisión Amazonía Asuntos indígenas y Atroperuanos.
27/10/2004	Ampliación de Plazo de Comisión Revisora: Propone ampliar el plazo de trabajo concedido a la Comisión Especial revisora de la Legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas a que se refiere el artículo 2 de la Ley núm. 28150 hasta el 30 de abril de 2005.	Paulina Arpasi Velásquez	Ley N°28399 27/11/2004 Ley que modifica los artículos 2° y 3° de la ley n° 28150, ley que crea la Comisión Revisora de la legislación sobre comunidades campesinas y comunidades nativas.
25/10/2004	Ley de Comunidades Campesinas y Nativas: Propone Ley de Comunidades Campesinas y Nativas.	Alcides Chamorro Balbín	En Comisión Amazonía Asuntos indígenas y Atroperuanos.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
21/10/2004	Instituto de Desarrollo de los Pueblos Andinos Amazónicos y Afro peruanos: Propone la creación del INDEPA.	Jaime Velásquez Rodríguez, ac.	Aprobada en el Pleno el 14/12/2004 y observada el 12/01/2005. Descentralización.
30/09/2004	Reforma Constitucional: Propone modificar diversos artículos de la Constitución Política de Perú: 89°, »El Estado reconoce y garantiza los siguientes derechos de naturaleza colectiva» y 149°, »La potestad de impartir justicia emaná del pueblo».	Santa María Del Aguila Róger, Aranda Dextre Ernesto, Chávez Sibina Jorge, Mera Ramírez Jorge, Molina Almanza Mario , Valderrama Chávez Hipólito, Valdez Meléndez Víctor.	Actualmente en Comisión de Descentralización (este proyecto junto con otros ha servido de base para la Ley de INDEPA, aprobada en el pleno el 12 /12/04 y observada por el Ejecutivo el 12/01/05).
28/09/2004	Ley de Desarrollo Indígena	Yhoni Lescano Ancieta	En Comisión Amazonía Asuntos indígenas y Afroperuanos.
20/09/2004	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblo Indígenas Nativos.	Mario Molina Almanza	Actualmente en Comisión de Descentralización (este proyecto junto con otros ha servido de base para la Ley de INDEPA, aprobada en el pleno el 12 /12/04 y observada por el Ejecutivo el 12/01/05).

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
28/07/2004	Ley INDEPA: Propuesta por el Poder Ejecutivo, Crear el Instituto Nacional de Pueblos andino Amazonicos y Afro peruanos.	Poder Ejecutivo	Actualmente en Comisión de Descentralización (este proyecto junto con otros ha servido de base para la Ley de INDEPA, aprobada en el pleno el 12 /12/04 y observada por el Ejecutivo el 12/01/05).
21/07/2004	Prorroga plazo de la Ley 27037 (Ley de Promoción e Inversión en la Amazonía) Propone prorrogar el plazo para las importaciones en la región de la Selva.	Manuel García Olaechea	Ley N° 28450 30/12/2004 Ley que prorroga el plazo de la tercera disposición complementaria de la ley n° 27037 y la vigencia del artículo 48° del texto ordenado del impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo.
28/06/2004	Ejecución de obras de saneamiento: Propone incorporar la Disposición Décimo Primera a las Disposiciones Complementarias contenidas en la Ley núm. 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, referente a la ejecución de obras de saneamiento.	Almerí Veramendi	En comisión de Asuntos Andinos Amazónicos y Afroperuanos.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
25/06/2004	Ley INDEPA propone crear el Instituto Nacional de Pueblos andinos Amazónicos y Afroperuanos.	Paulina Arpasi Velásquez	Actualmente en Comisión de Descentralización (este proyecto junto con otros ha servido de base para la Ley de INDEPA, aprobada en el pleno el 12 /12/04 y observada por el Ejecutivo el 12/01/05).
10/06/2004	Ley que Modifica la Ley N° 24657 Ley de Deslinde y Titulación: Propone incorporar el artículo 3º-A al texto de la Ley núm. 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, así como la procedencia del saneamiento físico legal.	Paulina Arpasi Velásquez	En Comisión Agraria.
26/05/2004	Ley que crea el Ministerio de la Amazonía	Franceza Marabotto Kuenenn	Actualmente en Comisión de Descentralización.
19/05/2004	Ley de Regalías Forestales, que plantea que se debe afectar como regalía el 10% sobre el valor de la madera extraída.	Víctor Valdez Meléndez	EN Comisión de Inteligencia Financiera.
02/04/2004	Amplían Plazo de la Ley N° 28150. Ley que prorroga el plazo de trabajo concedido a la Comisión Especial a que se refiere el artículo ^{2º} de la Ley núm. 28150, Ley que crea la Comisión Revisora de la Legislación sobre CC Y CN, hasta el 30 de noviembre de 2004.	Paulina Arpasi Velásquez	Ley N° 28255 18/06/2004 Ley que modifica el artículo 2º de la Ley núm. 28150 que crea la Comisión Revisora de la legislación sobre comunidades campesinas y comunidades nativas.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
17/03/2004	Propone ampliar alcances del artículo 28º de la Ley 24656 Referido al Régimen Promocional de las comunidades campesinas y la gratuidad para su inscripción en los Registros Públicos.	Pedro Morales Mansilla	En Comisión de Inteligencia Financiera.
09/03/2004	Ley que Modifica la Ley N° 28106 Propone modificar la Ley de Reconocimiento, Preservación, Fomento y Difusión de las Lenguas Aborigenes núm. 28106, referentes a los derechos lingüísticos y los deberes del Estado en materia lingüística, respectivamente.	Paulina Alpasi Velásquez	En comisión Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural.
16/02/2004	Ley que propone declarar a la Amazonía como «Pulmón del Mundo»	Jorge Mera Ramírez	En Comisión de Amazonía Asuntos indígenas y Afroperuanos.
10/12/2003	Ley de Reintegro del IGV a Comerciantes de la Selva. Ley que prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005, la importación de bienes que se destine consumo de Amazonía, se encontrará exonerada del Impuesto General a las Ventas, de acuerdo a lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria de la Ley núm. 27037, Ley de Promoción de la inversión en la Amazonía, y sus normas modificatoria, complementarias y reglamentarias.	Jorge Almerí Veramendi	<u>Ley N°. 28450</u> 30/12/2004 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Ordenado Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
09/12/2003	Ley que crea la Comisión Especial para el Estudio de la Jurisdicción Especial. Propone modificar el artículo 149° de la Constitución Política del Perú, y propone la creación de una Comisión para el Estudio de la Jurisdicción Especial de las Comunidades Campesinas y Nativas.	Fabiola Morales Castillo, Rafael Valencia – Dongo Cárdenas	En Comisión de Asuntos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos.
05/12/2003	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone prorrogar hasta el 31 de diciembre del año 2004, todos los plazos y beneficios establecidos en la Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, prorrogado por Ley N° 27897.	Kuennen Francesca Marabotto	Dictamen Negativo Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
04/12/2003	Ley que incorpora a la Legislación el término pueblos Indígenas. Propone incorporar en la legislación nacional, la denominación de Pueblos Indígenas, a fin de adecuarse a los Convenios Internacionales suscritos por el Perú.	Hipólito Valderama Chávez	En comisión Amazonía, asuntos Indígenas y Afroperuanos.
28/11/2003	Ley de exoneraciones tributarias para la Amazonía Propuesta de Ley de Exoneraciones Tributarias Voluntarias de la Amazonía, aplicables a los departamentos de Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios.	Eduardo Salhuana Cavides	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
27/11/2003	Ley de los derechos de los pueblos originarios Propone establecer derechos fundamentales y colectivos de los pueblos originarios.	Mario Molina Almanza	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
27/11/2003	Ley de desarrollo de la Jurisdicción Especial Propone desarrollar el artículo 149º de la Constitución Política del Estado, que regula el derecho consuetudinario y función jurisdiccional de los pueblos originarios.	Mario Molina Almanza	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
26/11/2003	Propone « Ley de los Pueblos Indígenas ».	Michel Martínez González	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
25/11/2003	Propone prorrogar hasta el 31 de Diciembre del año 2005, el plazo establecido en la Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía y sus normas modificatorias, complementarias y reglamentarias.	Jorge Mera Ramírez	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
19/11/2003	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone modificar el numeral 11.1 del artículo 11º de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, en los siguientes términos: »Para efectos de lo dispuesto en el artículo 12º y el numeral 13.2 del artículo 13º de la presente Ley se encuentra comprendidas todas las actividades económicas, siempre que sean producidas y comercializadas en la zona».	Jorge Mera Ramírez	Ley N° : 28146 30/12/2003 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado De La Ley Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
11/11/2003	Propuesta de Ley de Municipios de Centros Poblados en territorio de Pueblos Indígenas.	Mario Molina Almanza	Dictamen Favorable Sustitutorio Gobiernos Locales Mayoría.
07/11/2003	Propuesta de Ley General de Pueblos Indígenas del Perú.	Pedro Morales Mansilla	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
06/11/2003	Ley de Inscripción de Recursos Biológicos de los pueblos indígenas. Propone exonerar de todo pago por derecho de inscripción, de los conocimientos colectivos de los pueblos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, en los registros a que se refiere el artículo 15º de la Ley N° 27811.	Paulina Arpasi Velásquez	En Comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
04/11/2003	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone prorrogar el plazo de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 27037 y la vigencia del artículo 48º del Texto Único Ordenado del Impuesto General a la Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; en tal sentido, hasta el 31 de diciembre de 2004, la importación de bienes que se destine al consumo de la Amazonía, se encontrará exonerada de este impuesto.	Roger Santa María Del Águila	Ley N° 28146 30/12/2003 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado De La Ley Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
24/10/2003	Propone crear el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, Nativos y Afroperuanos.	Mario Molina Almanza	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
13/10/2003	Ley que modifica la Ley N° 27822 Propone incluir a los grupos o comunidades campesinas «no reconocidos» en la definición de pueblos indígenas; modifica Ley N° 27822.	Hipólito Valderama Chávez	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
01/10/2003	Ley de comercialización de la madera en la región de la Selva Propone normar el proceso de comercialización de las maderas, que han sido extraídas ilegalmente y que se encuentran decomisadas por el INRENA, dentro del ámbito del territorio nacional.	Acides Llique Ventura	Ley N° 28204 13/04/2004 Ley De Transferencia De Madera Decomisada Por La Autoridad Forestal.
18/09/2003	Ley de Reforma Constitucional Propone modificar el Capítulo VI del Título III de la Constitución Política del Perú con el texto siguiente: »El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. La Ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona»	Paulina Arpasi Velásquez	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
16/09/2003	Propone declarar de Necesidad e Interés Nacional el inventario, registro y patente de los productos vegetales y animales oriundos del Estado Peruano.	Paulina Arpasi Velásquez	Ley N° 28216 01/05/2004 Ley De Protección Al Acceso A La Diversidad Biológica Peruana Y Los Conocimientos Colectivos De Los Pueblos Indígenas.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
15/09/2003	Ley que prorroga el plazo de la Ley N° 27037 Prorroga al 31 de diciembre de 2003 la vigencia de la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.	Xavier Barrón Cebreiro	Ley Nº 28146 30/12/2003 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado De La Ley Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.
03/09/2003	Ley de participación y consultas de comunidades campesinas y nativas Propone que el Estado implementará procedimientos de participación y consultas, para que las Comunidades Campesinas, Nativas y Centros Poblados participen directamente en los proyectos a realizarse en su región desde la fase de exploración, explotación, plan de cierre, estudios de Impacto Ambiental, Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, Vigilancia y Monitoreo, seguro ambiental etc.	José Luis Risco Montalván	Dictamen Favorable Susitorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
12/08/2003	Propone prever la consulta previa con las comunidades indígenas para la explotación de los recursos naturales.	Eduardo Salihuana Cavides	Dictamen Favorable Susitorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
24/07/2003	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 32° de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referente a la certificación y la acreditación del Ministerio de Agricultura, estableciendo la reducción del 50% del pago del derecho de aprovechamiento a las concesiones que obtengan dicha certificación.	Eduardo Salhuana Cavides	En comisión Agraria
23/07/2003	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 19° de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referente al derecho de aprovechamiento, en tal sentido las concesiones forestales maderables se realizará la certificación de los productos de su bosque manejado para la comercialización.	Eduardo Salhuana Cavides	En comisión Agraria
22/07/2003	Ley que regula el otorgamiento de tierras de la Amazonía Propone regular el otorgamiento de tierras en la Amazonía para el desarrollo de las actividades de cultivo, de crianza y agroindustriales, el que deberá efectuarse en forma ordenada y en función al aprovechamiento sostenible del recurso.	Eduardo Salhuana Cavides	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
22/07/2003	Propuesta de Ley que Promueve el Desarrollo Productivo de los Pueblos Indígenas.	Eduardo Salhuana Cavides	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
15/07/2003	Propuesta de Ley de Racionalización o Exoneraciones Tributarias en la Región Loreto.	PRESIDENCIA DEL CONSEJO REGIONAL DE LORETO.	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
03/07/2003	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 10° de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referente al aprovechamiento y manejo de los recursos forestales en bosques naturales primarios.	Eduardo Salihuana Cavidés	En comisión Agraria.
03/07/2003	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar artículo 28° de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referente a la concesión de tierras del Estado con fines de forestación y reforestación.	Eduardo Salihuana Cavidés	En comisión Agraria
03/07/2003	Ley de creación de FONACAN Propone declarar de necesidad y preferente interés nacional, la creación de un Fondo Nacional de Apoyo a las Comunidades Campesinas y Nativas, cuya sigla será FONACAN, con la finalidad de financiar pequeños proyectos de desarrollo en la zona y/o cubrir obligaciones aprobadas por la asamblea general de comuneros.	Mario Molina Almanza	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
01/07/2003	Propone declarar reserva nacional «»La Punta de San Fernando», distrito de San Juan de Marcona, Provincia de Nasca, departamento y región de Ica.	Juan de Dios Ramírez Cauchari	Dictamen Negativo Archivado Ambiente y Ecología.
25/06/2003	Propone declarar a la provincia de Chincha, departamento de Ica, como la capital del folclor afroperuano.	Manuel Olaechea García	En comisión Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
11/06/2003	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 15º de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referente al plan de manejo forestal. Estudio de Impacto Ambiental (EIA), cuyas características son determinadas en el reglamento, según corresponda a la intensidad del aprovechamiento.	Eduardo Salhuana Cavidés	En comisión Agraria.
06/06/2003	Propone crear la Comisión Revisora de la Legislación sobre Comunidades Campesinas y Nativas.	Eduardo Salhuana Cavidés	Ley N° 28150 06/01/2004 Ley Que Crea La Comisión Revisora De La Legislación Sobre Comunidades Campesinas Y Comunidades Nativas.
02/06/2003	Ley que crea la Comisión Revisora de Comunidades Propone constituir las Comisiones Especiales encargadas de revisar los textos de la Ley de Comunidades Nativas y de la Ley General de las Comunidades Campesinas, normas modificatorias y conexas, a fin de elaborar un Anteproyecto de Reforma de la Ley General de Comunidades Nativas y de la Ley General de Comunidades Campesinas.	Carlos Chávez Trujillo	Ley N° 28150 06/01/2004 Ley Que Crea La Comisión Revisora De La Legislación Sobre Comunidades Campesinas Y Comunidades Nativas.
23/05/2003	Ley que crea la Comisión Revisora de Comunidades Propone crear la Comisión Especial encargada de revisar la legislación nacional en materia de pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, a fin de elaborar un Anteproyecto de la Ley de Comunidades Campesinas y Nativas.	Paulina Arpasi Velásquez	Ley N° 28150 06/01/2004 Ley Que Crea La Comisión Revisora De La Legislación Sobre Comunidades Campesinas Y Comunidades Nativas.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
21/05/2003	Ley que crea la Comisión Revisora de Comunidades Propone crear la Comisión Revisora de la nueva Ley General de Comunidades Nativas que está conformada por seis miembros.	Luis Gasco Bravo	Ley Nº 28150 06/01/2004 Ley Que Crea La Comisión Revisora De La Legislación Sobre Comunidades Campesinas Y Comunidades Nativas.
14/05/2003	Propone crearse las Mesas de Diálogo y Concertación Forestal Regionales, como entidades democráticas y autónomas.	Eduardo Salhuana Caídes	Dictamen Favorable Sustituto Amazonia, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
13/05/2003	Ley que modifica la Ley Nº 26505 Propone sustituir el artículo 7º de la Ley Nº 26505, Ley de Promoción de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas», y establece el régimen entre los propietarios superficiales e inversionistas mineros, en hidrocarburos y geotermales y deroga Ley Nº 26570.	Hipólito Valderama Chávez	Se inhibe de Dictaminar Ambiente y Ecología - Of. 077-2004 23.09.04. FaIt. Dict. Energía.
08/05/2003	Propone declarar el día 4 de junio de cada año como «Día de la Cultura Afroperuana».	Martha Lupe Moyano Delgado, José Luis Risco Montalván	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos - C.D. 21.09.04 a estudio y dict. Comis. Amazonía.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
06/05/2003	Ley que crea la Comisión Revisora de Comunidades Propone la creación de la Comisión Revisora de la Ley General de Comunidades Campesinas.	Luis Gasco Bravo	Ley Nº 28150 06/01/2004 Ley Que Crea La Comisión Revisora De La Legislación Sobre Comunidades, Campesinas Y Comunidades Nativas.
23/04/2003	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 19º de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que regula el derecho de aprovechamiento de los recursos forestales.	Eduardo Salihuana Cavides	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
22/04/2003	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone modificar el artículo 11.2 de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, referente a los alcances de actividades y requisitos.	Alcides Chamorro Balvín	Ley Nº 28146 30/12/2003 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado De La Ley Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.
04/04/2003	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar diversos artículos de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; referente a la clasificación de la fauna silvestre en especies de fauna vertebrada y especies de fauna invertebrada.	Jaime Velásquez Rodríguez	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos Unanimidad - falta dict. Agraria.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
02/04/2003	Propone ampliar el periodo de los miembros de la directiva de las comunidades campesinas y nativas.	Mario Molina Almánza	Ley N° 28150 06/01/2004 Ley Que Crea La Comisión Revisora De La Legislación Sobre Comunidades Campesinas Y Comunidades Nativas.
27/03/2003	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone modificar el artículo 13º de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, referente a la exoneración del Impuesto General a las Ventas de los contribuyentes.	Arturo Maldonado Reátegui	Ley N° 28146 30/12/2003 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado De La Ley Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.
25/03/2003	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone modificar el numeral 11.º del artículo 11º de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, referidas a las actividades económicas como minería, petrolífera, artesanal, industriales en general.	Hildebrando Tapia Samaniego, José barba Caballero	Ley N° 28146 30/12/2003 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado De La Ley Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
05/03/2003	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 1° de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en tal sentido propone promover el uso sostenible y conservación de los recursos naturales y de fauna silvestre del país. Propone declarar de interés nacional la protección de las alpacas genéticamente puras.	Eduardo Salihuana Cavidés Adolfo Latorre López	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos. Ley N° 28350 01/10/2004 Ley De Promoción Del Mejoramiento Genético Y Conservación De Las Razas De Camélidos Sudamericanos Domésticos.
04/03/2003	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 10° de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, respecto a las modalidades de aprovechamiento.	Eduardo Salihuana Cavidés	En comisión Agraria.
18/02/2003	Propone declarar de interés y necesidad pública la promoción y explotación de los lugares turísticos de la región de Amazonas.	Alcides Lilique Ventura	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
16/12/2002	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 8° de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referente al ordenamiento forestal.	Eduardo Salihuana Cavidés	En comisión Agraria.
13/12/2002	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 39° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, respecto a las sanciones administrativas.	Eduardo Salihuana Cavidés	En comisión Agraria.
13/12/2002			

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
12/12/2002	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone modificar el inciso B) del numeral 13.1 del artículo 13º de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de Inversiones en la Amazonía, referido a los servicios que se prestan en la zona, incluidos el de la energía eléctrica.	Eduardo Salihuana Cavides, Roger Santa María Del Aguilá, Jacques RodrichAckerman, Acídes Ilíque Ventura, Santos Jaimes Serkovic, Carlos Chávez Trujillo, Juan Figueroa Quintana, Ernesto Herrera Becerra, Arturo Maldonado Rátegui, Pedro Morales Mansilla	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
10/12/2002	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone prorrogar hasta el 31 de diciembre del año 2003, los plazos y beneficios establecidos en la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.	Luis Alva Castro	Ley N° 27897 30/12/2002 Ley que prorroga el plazo de la tercera disposición complementaria de la ley n° 27037 y la vigencia del artículo 48º del texto único ordenado del impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo.00
03/12/2002	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone insertar el artículo 28º-A a la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referido a forestación y reforestación en predios agrícolas.	Eduardo Salihuana Cavides	En comisión Agraria.
03/12/2002	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 11º de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referido a los permisos y autorizaciones.	Eduardo Salihuana Cavides	En comisión Agraria.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
03/12/2002	Ley que modifica la Ley N° 27308 Propone modificar el artículo 11º de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referido a permisos y autorizaciones.	Eduardo Salhuana Cavides	En comisión Agraria
03/12/2002	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone establecer límite de pago por derecho de trámite para aprovechamiento de recursos forestales existentes en predios agrarios de propiedad privada.	Eduardo Salhuana Cavides	En comisión Agraria
28/11/2002	Propone modificar los alcances de la Ley N° 27037, constancia de capacidad productiva y cobertura del consumo regional.	Kuennen Francesca Marabotto	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
28/11/2002	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone prorrogar la Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.	Kuennen Francesca Marabotto	Ley N° 27897 30/12/2002 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.
21/11/2002	Propone autorizar por única vez a las asociaciones y personas naturales de pequeños extractores de madera para movilizar y comercializar recursos forestales.	Manuel Olaechea García	Ley N° 28204 13/04/2004 Ley De Transferencia De Madera Decomisada Por La Autoridad Forestal.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
21/11/2002	Propuestas de Ley de Lenguas.	Paulina Arpasí Velásquez, Roger Santa María Del Aguila, Alcides Chamorro Baldwin, Mario Molina Almanza, Yonhy Lescano Anchietia, Eduardo Salihuana Cavides	Ley Nº 28106 21/11/2003 Ley De Reconocimiento, Preservación, Fomento Y Difusión De Lenguas Aborigenes.
19/11/2002	Ley que prohíbe el otorgamiento de concesiones mineras cerca de ríos que proveen agua para el consumo humano Propone prohibir el otorgamiento de concesiones y la realización de actividades mineras en ríos que proveen agua para consumo humano.	Jorge Mera Ramírez	Se inhibe de Dictaminar Ambiente y Ecología - Of. 077-2004 23.09.04 Falt Dict. Energía.
11/11/2002	Propone modificar el artículo 49º del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, Ley que establece los alcances de la constancia productiva y cobertura del consumo regional.	Eduardo Salihuana Cavides	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
06/11/2002	Ley de Reforma Constitucional Propone modificar el artículo 149º de la Constitución Política del Estado, referido a las autoridades de las Rondas Campesinas, Comunidades Campesinas Urbanas, Indígenas y Nativas.	Xavier barrón Cebrero	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
04/11/2002	Propone la creación del Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas y Amazónicos.	Víctor Valdez Meléndez	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
31/10/2002	Propuesta de Ley que excluye al Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, del Ministerio de la Producción.	Kuennen Francesa Marabotto	Ley Nº 28168 03/02/2004 Ley Que Excluye Al Instituto De Investigaciones De La Amazonia Peruana -I.I.A.P- Del Ministerio De La Producción.
29/10/2002	Propone modifica la Ley del Ministerio de Agricultura y crea el Viceministerio de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Originarios.	Paulina Alpasi Velásquez	Dictamen Negativo Modernización de la Gestión del Estado Unanimidad.
17/10/2002	Ley que modifica la Ley Nº 27308 Propone modificar diversos artículos de Ley Nº 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre: 10°, »Concesiones forestales con fines no madereros»; 28°, »Concesiones de tierras del Estado con fines de plantación o reforestación y reforestación» y 31°, »Promoción de la industria forestal».	Eduardo Salihuana Cavides, Manuel Bustamante Coronado, Carlos Chávez Trujillo, Jorge Mera Ramírez, Roger Santa María Del Águila, Víctor Valdez Meléndez.	En comision Agraria.
17/10/2002	Propone Prohibir actividades mineras en ríos que proveen agua para consumo humano.	Eduardo Salihuana Cavides, Manuel Bustamante Coronado, Michel Martínez González, Carlos Chávez Trujillo, Jorge Mera Ramírez, Roger Santa María Del Águila, Víctor Valdez Meléndez.	Se inhibe de Dictaminar Ambiente y Ecología - Of. 077-2004 23.09.04 Falt. Dict. Energía

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
16/10/2002	Ley que crea el Viceministerio de los Pueblos Indígenas Propone crear el viceministerio de los pueblos y comunidades indígenas.	Jorge Mera Ramírez	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
15/10/2002	Propuesta de Ley de creación del «»Proyecto Especial Parque Industrial Selva Central, dentro del ámbito de las provincias de Satipo, Chamchamayo, Oxapampa, Puerto Inca y Atalaya.	Jaime Velásquez Rodríguez, Alejandro Oré Mora	Ley N° 28183 02/03/2004 Ley Marco De Desarrollo De Parques Industriales.
15/10/2002	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone ampliar la prórroga hasta el 31 de diciembre del año 2005, los plazos y beneficios establecidos en la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, que vence el 31 de diciembre del año 2002.	Eduardo Salihuana Cavides, Roger Santa María Del Águila, Víctor Valdez Meléndez.	Ley N° 27897 30/12/2002 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.
03/10/2002	Propone prohibir actividades mineras en riberas y cauces de ríos que proveen agua para consumo de poblaciones.	Eduardo Salihuana Cavides, Manuel Bustamante Coronado, Michel Martínez González, Carlos Chávez Trujillo, Jorge Mera Ramírez, Paulina Aparsi Velásquez , Víctor Valdez Meleñdez.	Se inhibe de Dictaminar Ambiente y Ecología - Of. 077-2004 23.09.04 Falt. Dict. Energía.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
02/10/2002	Ley que modifica la Ley N° 26457 Propone modificar diversos artículos de la Ley N° 24657 Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas:3º, »Tierras de las Comunidades Campesinas que carecieran de títulos de propiedad» y 11º, »Áreas en controversia, sin haberse llegado a conciliación».	Eduardo Salihuana Cavides, Michel Martínez González, Jorge Mera Ramírez, Paulina Aparsi Vejásquez, Víctor Baldes Meléndez.	No alcanzó Nº de votos - Al Archivo.
02/10/2002	Ley De Transferencia De Madera Decomisada Por La Autoridad Forestal. Propone autorizar la transitoriedad en el aprovechamiento de los recursos forestales maderables en los departamentos donde se hayan otorgado concesiones forestales por concurso público y donde se hayan creado reservas del Estado.	Jesús Alvarado Hidalgo, Alberto Cruz Loyola.	Ley N° 28204 13/04/2004 Ley De Transferencia De Madera Decomisada Por La Autoridad Forestal.
01/10/2002	Propuesta de Ley Marco de Comunidades Campesinas y Nativas.	Carlos Infantas Fernández	Ley N° 28150 06/01/2004 Ley Que Crea La Comisión Revisora De La Legislación Sobre Comunidades Campesinas Y Comunidades Nativas.
01/10/2002	Ley que modifica el D.S. 055-99-EF Propone mantener la vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2003, la aplicación del artículo 48º del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF, el mismo que establece el reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas para los comerciantes de la Región Selva.	Rafael Aita Campodónico	Ley N 27897 30/12/2002 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
11/09/2002	Ley que regula el artículo 149º de la constitución Política del Perú Propone regular el ejercicio de la función jurisdiccional de las Comunidades Campesinas y Nativas y las Rondas Campesinas.	Manuel Merino De Lama, Luis Iberico Núñez, Manuel Olachea García, Wilmer Rengifo Ruiz.	Ley Nº 27908 07/01/2003 Ley De Rondas Campesinas.
11/09/2002	Propuesta de Ley para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	Paulina Arpasi Velásquez	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
04/09/2002	Propone prorrogar reintegro tributario a favor de comerciantes de la Selva y beneficios de la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.	Antero Flores – Aráoz Espanza	Ley Nº 27897 30/12/2002 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.
27/08/2002	Ley De Transferencia De Madera Decomisada Por La Autoridad Forestal. Propone autorizar a la movilización y comercialización de maderas en los departamentos donde se hayan otorgado concesiones forestales por concurso público y donde se hayan creado reservas del Estado.	Eduardo Salhuana Cavidés	Ley Nº 28204 13/04/2004 Ley De Transferencia De Madera Decomisada Por La Autoridad Forestal.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
12/08/2002	Ley Que Excluye Al Instituto De Investigaciones De La Amazonía Peruana -I.I.A.P.- Del Ministerio De La Producción Propone la modificatoria del inciso c), artículo 6º de la Ley N° 27789, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, la cual se refiere a:»Organismos Públicos Descentralizados»».	Eduardo Salihuana Cavidés	Ley Nº 28168 03/02/2004 Ley Que Excluye Al Instituto De Investigaciones De La Amazonía Peruana -I.I.A.P.- Del Ministerio De La Producción.
12/08/2002	Ley que excluye al Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana -I.I.A.P.-, de los organismos descentralizados del Ministerio de la Producción.	Jorge Mera Ramírez	Ley Nº 28068 03/02/2004 Ley Que Excluye Al Instituto De Investigaciones De La Amazonía Peruana -I.I.A.P.- Del Ministerio De La Producción.
06/08/2002	Propuesta de Ley que regula los procesos tendientes a la utilización de propiedades superficiales, en cuyo subsuelo el Estado otorgue a terceros distintos a los propietarios superficiales, derechos y concesiones mineras o de hidrocarburos.	Eduardo Carhuaricra Meza	Se inhibe de Dictaminar Ambiente y Ecología - Of. 077-2004 23.09.04 Falt. Dict. Energía.
05/08/2002	Propone crear condiciones de igualdad de oportunidades para los jóvenes rurales.	Wilmer Rengifo Ruiz	Dictamen Favorable Sustituto Amazonía, Asuntos Indígenas y Afropereuanos.
01/08/2002	Ley que declara de interés nacional el deslinde y titulación de comunidades campesinas Propone declarar de necesidad nacional el deslinde y titulación de las tierras de las Comunidades Campesinas.	Emma Vargas de Benavides	No alcanzó Nº de votos - Al Archivo.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
01/08/2004	Propone declarar de necesidad pública la inscripción de los títulos de propiedad de las comunidades campesinas que faltan en los Registros Públicos del departamento de Huancavelica.	Emma Vargas de Benavides	Se inhibe de Dictaminar Descentralización y Regionalización - Of. 0276... Sr. Alejos; al archivo:16/04/2003.
01/08/2002	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone modificar diversos artículos de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía: 4°, »Promover la generación de la industria»; 5°, »El Estado promoverá la exportación de productos amazónicos»; 6°, »Comité Promotor de la Inversión»; 7°, »Acciones del Sector Público»; 9°, »Transporte y comunicación» y 12°, 13°, 14°, »Impuestos».	Arturo Maldonado Reátegui	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
31/07/2002	Ley que modifica la Ley de elecciones Regionales Propone modificar el artículo 12° de la Ley de Elecciones Regionales, el cual se refiere a lo siguiente: »...Las regiones donde existen Comunidades Nativas y Pueblos Originarios elegirán adicionalmente Consejeros Regionales en representación del total de las Comunidades que existan en la región...».	Aurelio Pastor Valdiviezo	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
27/07/2002	Propuesta de Ley que regula la jurisdicción comunal para las Comunidades Campesinas.	Yonhy Lescano Añceta	Ley N° 28150 06/01/2004 Ley Que Crea La Comisión Revisora De La Legislación Sobre Comunidades Campesinas Y Comunidades Nativas.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
27/07/2002	Ley de Rondas Campesinas Propuesta de Ley que regula la participación de las Rondas Campesinas.	Yonhy Lescano Ancíeta	Ley N° 27908 07/01/2003 Ley De Rondas Campesinas.
24/07/2002	Propone someter a aprobación del Congreso «»Plan Bilateral del Programa Riberenío en el Perú», entre Perú y Estados Unidos de América.		Dictamen Favorable Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos Unanimidad.
11/07/2002	Propone precisar que el distrito de Pilico Marca, Provincia de Huánuco, departamento de Huánuco se encuentra dentro de los alcances de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.	Mercedes Cabanillas Bustamante	Dictamen Negativo Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos Unanimidad.
18/06/2002	Ley que modifica la Ley N° 27037 Propone adicionar un segundo párrafo al artículo 11º numeral 11.2 de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.	Jaime Velásquez Rodríguez	Ley N° 27897 30/12/2002 Ley Que Prorroga El Plazo De La Tercera Disposición Complementaria De La Ley N° 27037 Y La Vigencia Del Artículo 48º Del Texto Único Ordenado Del Impuesto General A Las Ventas E Impuesto Selectivo Al Consumo.
28/05/2002	Propone dar fuerza de Ley al Decreto Supremo N° 017-2002-AG, que crea el Programa para el Desarrollo de la Amazonía - Proamazonía-.	Jorge Chávez Sibina	Dictamen Archivado Negativo Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos Unanimidad.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
28/05/2002	Ley que restituye la vigencia del artículo 7 de la Ley N° 26505 Propone restituir la vigencia del artículo 7º de la Ley N° 26505, referente a la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.	Yonhy Lescano Ancieta, Luis Heysen Zegarra, Manuel Merino de Lama, Pedro Morales Mansilla	Dictamen Negativo Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos Mayoria.
17/05/2002	Ley que regula la Jurisdicción especial Propuesta de Ley de Función Jurisdiccional Especial de las Comunidades Campesinas, Nativas y Rondas Campesinas.	Rosa Yanarico Huanca, Mercedes Cabanillas Bustamante, Alberto Cruz Loyola, Enith Chuquivial Saavedra, Gilberto Díaz Peñalta, Gonzalo Jiménez Dioses, Ronnie Jurado Adriaza, Yonhy Lescano Ancieta, Alcides Llique Ventura, Jorge Mera Ramírez, Jorge Mufarech Nemy, Alejandro Orellana, Pedro Ramos Loayza, Jacques Rodrich Ackerman, Gerardo Saavedra Mesones Cruz, Juan Valdivia Romero	Ley N° 27908 07/01/2003 Ley De Rondas Campesinas.
16/05/2002	Propuesta de Ley de Promoción de la Serranía.	Pedro Morales Mansilla, Hildebrando tapia Samaniego, Jaime Velásquez Rodríguez	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
18/04/2002	Ley de Rondas Campesinas Propone la creación de la Ley de Rondas Campesinas.	Pedro Morales Mansilla	Ley N° 27908 07/01/2003 Ley De Rondas Campesinas.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
17/04/2002	Propone la creación del Ministerio de los Pueblos y Comunidades Indígenas.	Michel Martínez González	Dictamen Favorable Sustituto Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
11/04/2002	Propuesta de Ley de Promoción para el Desarrollo de Frontera del Trapecio Amazónico.	Carlos Almerí Veramendi	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
11/04/2002	Propuesta de Ley de Promoción e Inversión para el Desarrollo Turístico Sostenible de la Región Loreto.	Carlos Almerí Veramendi	Dictamen Negativo Comercio Exterior y Turismo Unanimidad.
03/04/2002	Ley de Rondas Campesinas	Luis Alva Castro	Ley N° 27908 Ley De Rondas Campesinas 07/01/2003
22/03/2002	Ley que protege el cultivo de la hoja de coca Propone proteger el cultivo de la Hoja de Coca, su producción, comercialización e industrialización con fines lícitos y usos tradicionales místico religiosos.	Ernesto Aranda Dextre	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
19/03/2002	Ley de Fomento y Preservación de la Lengua Quechua.	Michel Martínez González	Ley N° 28106 Ley De Reconocimiento, Preservación, Fomento Y Difusión De Lenguas Aborigenes. 21/11/2003

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
19/03/2002	Ley De Reconocimiento, Preservación, Fomento Y Difusión De Lenguas Aborigenes Propuesta de Ley de Fomento y Difusión de la Lengua Quechua en los Medios de Comunicación y Otros Espacios Públicos.	Michel Martínez González	Ley Nº 28106 21/11/2003 Ley De Reconocimiento, Preservación, Fomento Y Difusión De Lenguas Aborigenes.
08/03/2002	Propone la creación del Programa para el Desarrollo de la Amazonía -PROAMAZONÍA-.	Arturo Maldonado Reátegui	Dictamen Negativo Archivado Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos Unanimidad.
13/02/2002	Propone declarar zona reservada e intangible el cerro Quilish y las micro cuencas de los ríos Quilish, Porcón, Grande, Llaucano y otras cuencas y micro cuencas acuíferas del departamento de Cajamarca.	Manuel Bustamante Coronado, Luis Flores Vásquez, Víctor Noriega Toledo	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
11/02/2002	Propone declarar en emergencia para el desarrollo de la Amazonía la culminación del corredor vial de penetración a la selva: Salaverry - Juanjúi - Tarapoto - Yurimaguas.	Luis Alva Castro	En comisión Transportes y Comunicaciones.
07/02/2002	Propone declarar feriado no laborable el día 24 de junio en los departamentos de la Amazonía por Fiesta de San Juan.	Roger Santa María Del Águila, Eduardo Salihuana Cavides	Ley Nº 28286 17/07/2004 LEY Que Declara Como Día De San Juan El Veinticuatro De Junio.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
29/01/2002	Ley que Modifica el D.Leg. 295 Código Civil Propone modificar los siguientes artículos del Código Civil, referidos a las Comunidades Campesinas y Nativas: 134°, »Definición»; 135°, »Personalidad Jurídica»; 136°, »Imprescriptibilidad de sus tierras»; 137°, »Autonomía en su organización»; 138°, »Asamblea General, Órgano Supremo»; 139°, »Padrón actualizado».	Rosa Madeleine Cederrón, Héctor Hugo Chávez Chuchón, Rafael Valencia - Dongo Cárdenas.	Dictamen Favorable Sustitutorio Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
17/12/2001	Propone declarar la Festividad de San Juan como feriado no laborable en los Departamentos amazónicos de Loreto, Ucayali, San Martín, Amazonas, Madre de Dios y Huánuco.	Jorge Chávez Sibina	Ley Nº 28286 17/07/2004 Ley Que Declara Como Día De San Juan El Veinticuatro De Junio.
07/12/2001	Propone instituir y declarar el día 29 de diciembre de cada año como el Día del Rondero Campesino del Perú.	Luis Guerrero Figueroa	Ley Nº 27908 07/01/2003 De Rondas Campesinas.
30/11/2001	Propuesta de Ley Marco Tributario para el Desarrollo Sostenible de la Región de Loreto.	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MAYNAS	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.
29/11/2001	Propuesta de Ley de Rondas Campesinas.	Hipólito Valderama Chávez	Ley Nº 27908 07/01/2003 Ley De Rondas Campesinas.
12/11/2001	Ley de Reforma Constitucional Propone modificar el artículo 89° de la Constitución Política, referido a que los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos tienen existencia legal y son personas jurídicas.	Martha Lupe Moyano Delgado	En comisión Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
07/11/2001	Propone modificar el artículo 35°, literal a), del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, variando la denominación de Comisión de Asuntos Indígenas y Afroperuanos por Derechos de los Pueblos Indígenas y Nativos.	Hipólito Valderama Chávez	Rechazado de Plano Constitución, reglamento y Acusaciones Constitucionales - Of.079...Sr. Pease.
29/10/2001	Propuesta de Ley de Integración y Desarrollo de los Medios de Comunicación Estatal para la Región Amazónica.	Carlos Almerí Veramendi	En comisión Transportes y Comunicaciones - Amazonía
19/10/2001	Propone declarar la Libre Comercialización del Carbón procedente de la Amazonía.	Kuennen Francesa Marabotto	Dictamen Negativo Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos Unanimidad.
02/10/2001	Ley de las Rondas Campesinas. (Proyecto actualizado, Nº anterior 1538/2000-CR).	Luis Guerrero Figueroa	Ley Nº 27908 07/01/2003 Ley De Rondas Campesinas
04/10/2001	Propone modificar el artículo 35°, literal a), numeral 3, del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, en virtud del cual varía la denominación de la «»Comisión de Asuntos Indígenas y Afroperuanos» por «»Comisión de Derechos de las poblaciones indígenas y afroperuanas»».	Luis Doris Sánchez Piñedo	Rechazado de Plano Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales - Of.079...Sr. Pease.
27/09/2001	Ley que regula el artículo 149° de la constitución Propuesta de Ley de Administración de Justicia para los Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Nativas.	Emma Vargas de Benavides	Ley Nº 28150 06/01/2004 Ley Que Crea La Comisión Revisora De La Legislación Sobre Comunidades Campesinas Y Comunidades Nativas.

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
11/09/2001	Propone la creación de la Ley de Rondas Campesinas.	Manuel Bustamante Coronado, Fausto Alvarado Doredo, Paulina Arpasi Velásquez, Carlos Chávez Trujillo, José Miguel Gerardo Devescoví Dziersson, Luis Flores Vásquez, Luis Gasco Bravo, Gloria Helfer Palacios, Susana Higuchi Miyagawa, Carlos Infantas Fernández, Gonzalo Jiménez Dioses, José León Luna Gálvez, Víctor Noriega Toledo, Dora Núñez Dávila, Jonhy Peralta Cruz, Juan Requena Oliva, Víctor Véjarde Arrunátegui, Rosa Yanarico Huanca.	07/01/2003 Ley De Rondas Campesinas.
10/09/2001	Propone modificar el nombre de la Comisión de Asuntos Indígenas y Afroperuanos por Comisión de Integración Étnico-Cultural del Perú.	Yonhy Lescano Ancíeta	Rechazado de Plano Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales - Of.079...Sr. Pease
27/08/2001	Propone modificar el numeral 4 del literal a) del artículo 35° del Reglamento del Congreso de la República, el cual concierne al cambio de denominación de la Comisión de Asuntos Indígenas y Afroperuanos por la de «»Comisión de Derechos Indígenas y Multiculturales».	Michel Martínez González	Rechazado de Plano Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales - Of.079...Sr. Pease

Fecha Presentación	Nombre del proyecto y sumilla	Proponente(s)	Estado
22/08/2001	Propone la modificatoria del artículo 2º de la Ley N° 26496, el cual versa sobre el Régimen de la Propiedad, Comercialización y Sanciones por la Caza de las Especies de Vicuña, Guanaco e Hibridos y deroga el Decreto Supremo N° 053-2000-AG.	Michel Martínez González, Iván Calderón Castillo, Eduardo Carhuanicra Meza, Daniel Estrada Pérez, Luis González Reinoso, Gonzalo Jiménez Dioses, Jorge Mera Ramírez, Manuel Olaechea García, Aurelio Pastor Valdivieso	En comisión Agraria - Amazonía.
27/07/2001	Propone el desarrollo del artículo 149º de la Constitución, así como la adecuación normativa del Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales y reconocer la personalidad jurídica de las Rondas Campesinas.	Henry Pease García	Ley N° 27908 07/01/2003 Ley De Rondas Campesinas

Producción Legislativa de la Comisión de Amazonía Asuntos Indígenas y Afroperuanos en el periodo legislativo 2001-2004

Nombre y Numeración	Fecha de Promulgación
Ley Nº: 28450 LEY QUE PRORROGA EL PLAZO DE LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DE LA LEY N° 27037 Y LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 48° DEL TEXTO ORDENADO DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO.	30/12/2004
Ley Nº: 28399 LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 2° Y 3° DE LA LEY N° 28150, LEY QUE CREA LA COMISIÓN REVISORA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE COMUNIDADES CAMPESINAS Y COMUNIDADES NATIVAS	27/11/2004
Ley Nº: 28350 LEY DE PROMOCIÓN DEL MEJORAMIENTO GENÉTICO Y CONSERVACIÓN DE LAS RAZAS DE CAMELÍIDOS SUDAMERICANOS DOMÉSTICOS.	01/10/2004
Ley Nº: 28286 LEY QUE DECLARA COMO DÍA DE SAN JUAN EL VEINTICUATRO DE JUNIO.	17/07/2004
Ley Nº: 28216 LEY DE PROTECCIÓN AL ACCESO A LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA PERUANA Y LOS CONOCIMIENTOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.	01/05/2004
Ley Nº: 28204 LEY DE TRANSFERENCIA DE MADERA DECOMISADA POR LA AUTORIDAD FORESTAL..	13/04/2004
Ley Nº: 28168 LEY QUE EXCLUYE AL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA -I.I.A.P.- DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.	03/02/2004
Ley Nº: 28146 LEY QUE PRORROGA EL PLAZO DE LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DE LA LEY N° 27037 Y LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 48° DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO.	30/12/2003
Ley Nº: 28106 LEY DE RECONOCIMIENTO, PRESERVACIÓN, FOMENTO Y DIFUSIÓN DE LENGUASABORÍGENES.	21/11/2003
Ley Nº: 27908 LEY DE RONDAS CAMPESINAS	07/01/2003

Fuente: Diario oficial El Peruano

Elaboración SER

Legislación sobre Comunidades Campesinas 2001-2004

Norma y Número	Nombre	Sumilla	Fecha
Ley N° 28450 (Vigente)	Ley que prorroga el plazo de la tercera disposición complementaria de la ley N° 27037 y la vigencia del artículo 48º del texto ordenado del impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo.	Ley que prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005, la importación de bienes que se destine al consumo de la Amazonía, se encontrará exonerada del Impuesto General a las Ventas, de acuerdo a lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria de la Ley núm. 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, y sus normas modificatoria, complementarias y reglamentarias.	31/12/2004
Ley N° 28350 (Vigente)	Ley de promoción del mejoramiento genético y conservación de las razas de camélidos sudamericanos domésticos.	Ley de Promoción del mejoramiento genético y preservación de la alpaca y llama y declararlas como »Recurso Genético del Perú».	01/10/2004
Ley N° 28298 (Vigente)	Ley Marco para el desarrollo del sector rural.	Que se refiere a la Empresa Productiva Capitalizada EPC, para la generación de empleo productivo y sostenible y la creación del Sistema de Apoyo al Sector Rural el SAS – Rural (34 artículos y 4 disposiciones complementarias y finales).	22/07/2004
Ley N° 28296 (Vigente)	Ley General del patrimonio cultural de la Nación.	Se refiere como patrimonio cultural de la nación a los conocimientos colectivos, como bienes inmateriales que son propiedad de la nación peruana (artículos 1 y 2 de la Ley).	22/07/2004

Norma y Número	Nombre	Sumilla	Fecha
Ley 28216 (Vigente)	Ley de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.	El objeto de la Ley es otorgar protección a la diversidad biológica y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas, con el fin de evitar la biopiratería.(6 artículos y 4 disposiciones complementarias y finales).	01/05/2004
Directiva N° 003-2004-SUNARP (Vigente)	Establece Mecanismos para la inscripción de Rondas Campesinas.	Por la que se crea el Libro de Rondas Campesinas en los Registros Públicos y da las pautas para el registro de rondas, diferenciándolas. (6 artículos)	20/02/2004
Ley N° 28150 (Vigente hasta el 30 de abril de 2005)	Ley que crea la Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas.	Por la que se crea una comisión encargada de revisar la legislación referida a Comunidades Campesinas y elaborar un anteproyecto de Ley. (6 artículos)	06/01/2004
Ley N° 28106 (Vigente)	Ley de reconocimiento preservación y difusión de Lenguas aborigenes.	Por la que se declara de prioridad nacional la difusión de las lenguas aymará, quechua y demás lenguas aborigenes.	30/10/2003
Decreto Supremo 025-2003-JUS² (Vigente)	Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas.	Establece los tipos de Rondas y los requisitos para formar rondas campesinas.	30/12/2003
Ley N° 27908 (Vigente)	Ley de Rondas Campesinas.	Se otorga personalidad jurídica a las Rondas Campesinas y se les reconoce derechos.	07/01/2003
Ley N° 27793 (Vigente)	Ley de Organización y funciones del Ministerio de la Mujer.	En la norma se refiere a los diferentes programas que tienen relación con el sector rural, PAR, PRONAA, FONCODES Y WAWA WASI.	25 de julio de 2002

Norma y Número	Nombre	Sumilla	Fecha
Ley N° 27818 (Vigente)	Ley que promueve la educación bilingüe intercultural.	Se crea el plan nacional de Educación bilingüe intercultural, en la que tendrán participación efectiva los pueblos indígenas. Se crea el plan nacional de Educación.	16/08/2002
Ley 27811 (Vigente)	Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los conocimientos biológicos.	Por el que el estado otorga la facultad a los pueblos y comunidades a decidir sobre sus conocimientos colectivos. Además que se crea el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (37 artículos y dos disposiciones complementarias y finales) bilingüe intercultural, en la que tendrán participación efectiva los pueblos indígenas.	10/08/2002
Decreto Supremo 017-2002-AG (Vigente)	Se crea el Programa de Desarrollo de la Amazonía PROAMAZONIA.	Se crea PROAMAZONIA, con el fin de aprovechar los recursos naturales de una manera sostenible y ordenada, teniendo en cuenta que el territorio Peruano está conformado en un 60% por Selva.(6 artículos)	14/02/2002
Ley N° 27599	Ley que concede amnistía a los miembros de las rondas campesinas y/o comunales que vienen siendo procesados por tenencia ilegal de armas y secuestro.	El beneficio de amnistía alcanzaba a los ronderos de acuerdo a la anterior Ley de Rondas Campesinas N°24571, que no hayan sido denunciados antes del autogolpe del 5 de abril de 1992. (4 artículos) Deja de estar en vigencia con	15/12/2001
R.S.634-2001-PCM (Vigente)	Modifican el D.S. 111-2001-PCM (referido a la creación de CONAPA).	Designar a los representantes de los pueblos indígenas, andinos y amazonícos, que integran la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazonícos y a la representante del Ministerio de Energía y Minas.	07/12/2001

Norma y Número	Nombre	Sumilla	Fecha
R.S. 626-2001-PCM	Designan miembros de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos.	Designar a miembros honorarios de la CONAPA.	06/12/2001
R.S. 564-2001-PCM	Nombran Presidenta Ah-honorem e Integrantes de la CONAPA.	Por la que se nombra a la señora Eliane Karp de Toledo modificada por Resolución Suprema N° 204-2003-PCM, de 03/07/2003 en que se acepta su renuncia.	01/11/2001
D.S.052-2001AG (Vigente)	Declaran prioritaria y autorizan atención de solicitudes presentadas por las comunidades nativas de la selva y ceja de selva para el aprovechamiento de recursos forestales en sus tierras.	Se autoriza al INRENA para que desarrolle el manual de ejecución de los planes de manejo forestal en las tierras de comunidades nativas. El INRENA deberá informar a los miembros de las comunidades nativas sobre los precios y la mejor manera de aprovechar sus insumos.	25/10/2001
D.S.111-2001-PCM (Vigente)	Crean la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos.	Conformada por 25 miembros de diversos ministerios, se detalla también el funcionamiento de CONAPA.	05/10/2001
D.S. 15-2001-PCM (Vigente)	Comisión Especial Multisectorial para las comunidades nativas: Mesa de Dialogo y cooperación para las comunidades nativas.	Encargada de estudiar la situación actual y los problemas de las comunidades nativas de la amazonía a fin de formular propuestas integrales para garantizar la plena vigencia de sus derechos constitucionales y promover su bienestar y desarrollo económico.	01/09/2001

Legislación sobre Comunidades Campesinas 1991-2000

Norma y Número	Nombre	Sumilla	Fecha
R.M. N° 0949-2000-AG	Aproban guía para elecciones de las directivas comunales en las comunidades campesinas:2001-2002. (no se indica nada sobre su vigencia).	Elaborada por el PETT, concordada con el artículo 48º del Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas y Nativas.	13/12/2000
R.M. N°159-2000- PROMUDEH (Vigente)	Directiva Para promover y asegurar respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas.	Elaborada por el PROMUDEH (hoy MIMDES),para establecer los criterios y lineamientos generales a ser observados para el desarrollo de los planes, programas y proyectos ejecutados por los Organos de Línea, Programas Nacionales y Organismos Públicos Descentralizados del PROMUDEH a nivel nacional en los cuales se encuentran involucrados los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas a fin de promover y asegurar el respeto de su identidad étnica y cultural.	22/07/2000
D.S. 043-99-AG (Vigente)	Modifica el D.S.02-94-AG que establece marco funcional para procedimientos de titulación y deslinde de comunidades.	El Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT asumirá, en forma progresiva, la competencia de los procedimientos de Deslinde y Titulación de las Comunidades Campesinas regulados en la Ley N° 24657, la misma que será dispuesta por Resolución Directoral Ejecutiva.	7/11/1999
Ley 27172 (Vigente)	Ley que da fuerza de Ley a D.S. 017-99-AG Proyecto Especial Olmos.	Se modifica la denominación del Proyecto Especial Olmos e incorpora al dominio del Estado las tierras eriazas identificadas dentro del ámbito de influencia del referido Proyecto Especial.	15/09/1999

Fuentes: Diario oficial El Peruano, Sistema Peruano de Información Jurídica - MIN xxx 2004, Congreso de la República.
Elaboración SER

Norma y Número	Nombre	Sumilla	Fecha
R. 216-99-SUNARP (Vigente)	Directiva sobre inscripciones efectuadas a favor de Comunidades Campesinas y Nativas. (vigente)	Se exonera del pago de los derechos registrales a comunidades campesinas, comunidades nativas que se encuentran al amparo del Decreto Legislativo N° 838 y su Reglamento.	16/09/1999
D.S. 020-98-AG (Vigente)	Modifican Reglamento de la Ley de tierras. (vigente)	Que establece que la Comisión de Promoción de la Inversión Privada - COPRI es la encargada de vender u otorgar en concesión las tierras eriazas para el incremento de la producción agraria.	06/11/1998
Ley N° 26845 (Vigente)	Ley de titulación de tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa.	Para el otorgamiento de títulos de propiedad y la inscripción registral de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa y las de sus comuneros que adopten la decisión de proceder a la adjudicación en parcelas individuales o en copropiedad, con el fin de garantizar los derechos de las Comunidades Campesinas de la Costa al uso y la libre disposición de sus tierras.	26/07/1997
D.S.011-97-AG (Vigente)	Reglamento de la Ley de Tierras	En la que se norma la manera de adjudicación de las tierras y la utilización por parte de inversionistas. (27 artículos)	06/11/1998
Ley N° 26505 (Vigente)	Ley de Tierras	Ley que establece los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.(13 artículos).	18-07-1995

Norma y Número	Nombre	Sumilla	Fecha
D.S. 02-94-AG (Vigente)	Precisan El marco funcional que corresponde a las direcciones regionales agrarias en cuanto a las acciones y procedimientos de titulación y deslinde de comunidades.	El Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT - tiene la función de supervisar las actividades de titulación y deslinde de las Comunidades Campesinas y Nativas que se realicen a nivel nacional, así como dictar las regulaciones necesarias a través de directivas de su titular. (03 artículos).	01/01/1994
Constitución 1993 (Vigente)		Tit. III, Cap. VII: Del Régimen Agrario. y de las Comunidades Campesinas y Nativas	31/12/1993
D.S. 045-93-AG (Vigente)	Facultan constitución de Empresas comunales y multicomunales de Servicios Agropecuarios.	Por la que se faculta la constitución de Empresas Comunales y Multicomunales de Servicios Agropecuarios como personas jurídicas de derecho privado y de responsabilidad limitada, para las comunidades campesinas.(18 artículos).	30/12/1993
D.S. 017-93-JUS (Vigente)	Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.	Art. 15 se refiere a la capacidad de los justiciables de poder usar su propio idioma, Título VIII referido a la Justicia de Paz Arts. 61 -71 .(309 artículos)	02/06/1993
D.L. 25891 (Vigente)	Transferen funciones y actividades de la Ley Gral. de Comunidades Campesinas y ley de Comunidades nativas en selva y ceja de selva.	Por la que se transfieren funciones y actividades comprendidas en la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, a las Direcciones Regionales Agrarias. (6 artículos)	09/12/1992
D.L. 25525 (Vigente)	Transferen INDEC al Ministerio de Agricultura.	EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE COMUNIDADES CAMPESINAS -INDEC, se incorpora como órgano estructurado de la Dirección General de Agricultura.(5 artículos)	06/06/1992

Norma y Número	Nombre	Sumilla	Fecha
D.S. 004-92-TR <i>(Vigente)</i>	Reglamento del Título VII – Régimen Económico de Ley Gral. de Comunidades Campesinas.	Referido a Empresas Multicomunales (169 artículos).	25/02/1992
D.L.635 <i>(Vigente)</i>	Código Penal.	Art. 15 Error de Prohibición culturalmente condicionado.	08/04/1991
D.S. 008-91-TR <i>(Vigente)</i>	Reglamento de Ley Gral. De Comunidades Campesinas.	Por la que se trata a las comunidades campesinas como una simple empresa social.	15/02/1991
D.S. 076-89-MIPRE <i>(Derogado)</i>	Reglamento de inscripción de comunidades campesinas y nativas (de reconocimiento)	Derogado por el D.S. 008-91-TR.	25/05/1990

Legislación sobre Comunidades Campesinas 1970-1989

Norma y Número	Nombre	Sumilla	Fecha
Ley 24657 <i>(Vigente)</i>	Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal c. D.S. 02-94-AG	(Precisan el marco funcional que corresponde a las Direcciones Regionales Agrarias en cuanto a las acciones y procedimientos de titulación y deslinde de comunidades).	En el que se señala que 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. (21 artículos)

Norma y Número	Nombre	Sumilla	Fecha
Ley 24656 (Vigente)	Ley General de Comunidades.	Por el que el Estado reconoce a las Comunidades Campesinas como instituciones democráticas fundamentales, autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro de los marcos de la Constitución. De conformidad con el Artículo 2 del Decreto Ley N° 25891, publicada el 09-12-92, se transfiere las funciones y actividades comprendidas en el presente Decreto Ley a las Direcciones Regionales y Subregionales de Agricultura del país.	14/04/1987
D. Legislativo 295(Vigente)	Código Civil	Sección IV del Libro I De Personas. En esta sección El Código Civil, define a las Comunidades Campesinas y determina la manera como pueden obtener personería Jurídica. También hace alusión a las tierras comunales y establece concordancias con la Constitución. (artículos 134 al 139)	25/07/84
D.L. 22175 (Vigente)	Ley de CC.NN y Desarrollo Agrario de Selva y Ceja de Selva	La presente Ley tiene como finalidad establecer una estructura agraria que contribuya al desarrollo integral de las regiones de Selva y Ceja de Selva, a fin de que su población alcance niveles de vida compatibles con la dignidad de la persona humana. De conformidad con el Artículo 2 del Decreto Ley N° 25891, publicada el 09-12-92, se transfiere las funciones y actividades comprendidas en el presente Decreto Ley a las Direcciones Regionales y Subregionales de Agricultura del país.	09/05/1978

Fuentes: Diario oficial El Peruano, Sistema Peruano de Información Jurídica - MIN xxx 2004, Congreso de la República.
Elaboración SER

COMUNIDADES CAMPESINAS
EN EL SIGLO XXI
se terminó de imprimir en diciembre del 2004
en los talleres de *Gráficos S.R.L.*
Galicia 190, Urb. Higuereta, Surco
Telefax: 273 2055
Lima - Perú



Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER)

Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS)

Confederación Campesina del Perú (CCP)

Confederación Nacional Agraria (CNA)

Coordinadora Rural de Organizaciones
Campesinas e Instituciones Agrarias

Programa de Desarrollo Rural CMP Flora - Tristán



MISEREOR
• DAS HILFSWERK