

Proyecto de Ley N° 2905/2022-PE



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Lima, 26 de agosto de 2022

OFICIO N° 283 -2022 -PR

Señora
LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Presidenta del Congreso de la República
Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que crea el Registro de Pueblos dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,


JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República


ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros



Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE CREA EL REGISTRO DE PUEBLOS DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS



R. RODRÍGUEZ C.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto crear un Registro de Pueblos como parte del Registro de Personas Jurídicas dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos para la inscripción de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas u originarios y los pueblos afroperuanos, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y demás normas del derecho internacional de los derechos humanos que han sido ratificadas por el Perú.

Artículo 2.- Creación del Registro de Pueblos

Créase el Registro de Pueblos como parte del Registro de Personas Jurídicas dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos, para los pueblos indígenas u originarios, y los pueblos afroperuanos, y sus formas de organización, con los siguientes libros:

- a) De Pueblos Indígenas u Originarios.
- b) De los Pueblos Afroperuanos.
- c) De Organizaciones Indígenas u Originarias.
- d) De Organizaciones Afroperuanas.
- e) De Comunidades Campesinas y Nativas.
- f) De Rondas Campesinas.

Artículo 3.- Naturaleza del Registro

El Registro tiene carácter declarativo y su inscripción en él no es un requisito para el ejercicio de sus derechos colectivos. No puede denegarse la inscripción registral, salvo cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en la presente Ley.

Artículo 4.- Sobre el Registro de Pueblos

1. El Estado garantiza los derechos de autoidentificación, autodenominación y autonomía organizativa de los pueblos, y demás derechos aplicables.
2. El Registro se rige por los principios de eficacia, celeridad, accesibilidad, no discriminación, y pertinencia cultural y lingüística.
3. En caso de conflicto de normas, debe aplicarse las normas que garanticen más derechos y ventajas a los pueblos, sin perjudicar los principios registrales.
4. SUNARP brinda asistencia a los sujetos colectivos inscribibles a fin de garantizar el registro de su personalidad jurídica y demás actos que correspondan.

Artículo 5.- Sobre la inscripción de la Personalidad Jurídica

1. Para la inscripción de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas u originarios y de los pueblos afroperuanos, estos presentan una solicitud ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), adjuntando copia del decreto supremo que declara el reconocimiento de la personalidad jurídica y del estatuto o norma organizativa correspondiente, anexo al referido decreto supremo, emitido por el Ministerio de Cultura.
2. La declaración del reconocimiento de los pueblos identificados como indígenas u originarios realizada mediante decreto supremo por el Ministerio de Cultura, en el marco de lo dispuesto en el numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1360, implica el reconocimiento de su personalidad jurídica, a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos colectivos.
3. Para la emisión del decreto supremo que reconoce la personalidad jurídica de pueblos indígenas u originarios y afroperuano, el pueblo interesado presenta ante la autoridad administrativa correspondiente, el cumplimiento de:
 - a) El Acta de la Asamblea donde conste la declaración de su autoidentificación como pueblo, la aprobación de su estatuto o norma organizativa, y el nombramiento de su órgano de representación.
 - b) Actas de las asambleas de las comunidades que conforman el pueblo, donde declaran su pertenencia a dicho pueblo.
 - c) Padrón de miembros o censo poblacional, elaborado por el propio pueblo o por una entidad estatal.
 - d) Croquis de ubicación territorial.
 - e) Informe sociocultural realizado por el propio pueblo o informe socio antropológico realizado por una entidad estatal, que da cuenta de los criterios de autoidentificación del numeral 1 del artículo 4 de la presente Ley.
4. Para la inscripción de la personalidad jurídica de los pueblos afroperuanos, estos presentan una solicitud ante la SUNARP, adjuntando copia del decreto supremo que acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en los literales a), c), d) y e) del numeral 3 del presente artículo. El Informe sociocultural elaborado por el propio pueblo afroperuano o informe socio antropológico realizado por una entidad estatal da cuenta de los criterios de autoidentificación contemplados en el artículo 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
5. Para la inscripción en el Registro de Pueblos no se podrá exigir más requisitos que los establecidos en este artículo.

Artículo 6.- Actos Inscribibles en el Registro de Pueblos

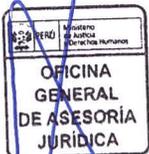
En el Registro de Pueblos se inscriben los siguientes actos:



R. RODRÍGUEZ C.



Proyecto de Ley



R. RODRÍGUEZ C.

- a. Personalidad jurídica.
- b. Estatuto o norma organizativa propia, y sus modificatorias.
- c. Nombramiento y cambio del órgano de representación.
- d. Resoluciones de la jurisdicción ordinaria, que afectan actos inscritos en el Registro.
- e. Todos aquellos actos que por disposición de su derecho propio o normas especiales deba ser inscrito.

Artículo 7.- Reglamentación de la Ley

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), en coordinación con el Ministerio de Cultura, y con participación de los pueblos, en un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, aprueba las normas reglamentarias necesarias para su aplicación.

Artículo 8.- Adecuación institucional

Una vez aprobado el Reglamento, y en el marco de sus competencias, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y el Ministerio de Cultura tienen un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario para la adecuación normativa e implementación institucional, bajo responsabilidad.

Desde la publicación de la presente Ley, la SUNARP implementa progresivamente los servicios registrales en las lenguas indígenas u originarias predominantes en su ámbito (departamental, provincial y distrital), de acuerdo con lo establecido en el Mapa Etnolingüístico del Perú. Asimismo, informa anualmente al Ministerio de Cultura respecto de los avances en la implementación de lo dispuesto en el presente párrafo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Normas complementarias

Facúltase al Ministerio de Cultura a expedir las disposiciones complementarias que resulten necesarias para la aplicación de la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modifícase el artículo 5 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, el que queda redactado con el siguiente texto:

“Artículo 5.- Inscripción de las Rondas

Las Rondas Campesinas elaboran su Estatuto y se inscriben en los Registros Públicos. Asimismo, procederá su inscripción en la municipalidad de su jurisdicción a fin de establecer relaciones de coordinación. No podrá existir más de una Ronda Campesina en el mismo ámbito comunal.

En el Libro de Rondas Campesinas, se inscriben los actos de las mismas de todo nivel organizativo y ámbito territorial, como el nivel de base, distrito, provincia, región, y el nivel nacional; pudiendo inscribirse sólo una organización por ámbito territorial y nivel.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA.- Traslado de Libros ya existentes

El Libro de Comunidades Campesinas y Nativas, y el Libro de Rondas Campesinas que obran en el Registro de Personas Jurídicas serán trasladados al Registro de Pueblos creado por esta Ley.

SEGUNDA.- Registro de casos especiales

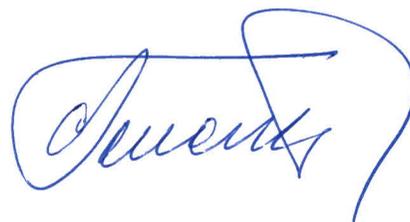
Los Pueblos que, a la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley, ya cuenten con una Resolución de una Entidad del Estado que declara su personalidad jurídica y para lo cual han presentado los mismos requisitos exigidos en el artículo 5.3 de esta Ley, serán inscritos en el Registro de Pueblos de SUNARP con la sola presentación de la copia fedateada de dicha Resolución.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación

En Lima, a los



.....
JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República



.....
ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros



R. RODRÍGUEZ C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La presente propuesta tiene como antecedente el proyecto de ley N° 552/2021-CR, el cual actualizó un proyecto de ley de la legislatura pasada, el proyecto de ley N° 6699/2020-CR (que contó con dictamen favorable, con texto sustitutorio).

En ese sentido, el referido proyecto de ley N° 6699/2020-CR fue resultado de una propuesta consensuada presentada por las siguientes organizaciones¹:

1. *"Proyecto de Ley de Autoidentificación y Registro de la Personalidad Jurídica de Pueblos Indígenas u Originarios, y Pueblos Afroperuanos"*
 - Pueblo Achuar del Pastaza, representado por la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (FENAP).
 - Central Única Nacional de Rondas Campesinas (CUNARC-P).
 - Confederación Nacional Agraria (CNA).
 - Unidad Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA).
 - Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (ASONEDH).
 - ASHANTI- Perú Red Peruana de Jóvenes Afrodescendientes.
 - Con la asistencia técnica del Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS) y Perú Equidad.

2. *"Proyecto de Ley de Reconocimiento del derecho intrínseco a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas y afrodescendientes"*
 - Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (GTANW).
 - Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas - San Lorenzo (CORPI-SL).
 - Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Norte del Perú (ORPIAN-P).
 - Con la asistencia técnica de Perú Equidad.

Igualmente, con motivo de la citada propuesta normativa, con fecha 6 de mayo de 2022, se realizó una reunión virtual entre representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (*"MINJUSDH"*), la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, y las y los representantes de la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (*"CUNARC – Perú"*).

En el mismo sentido, los días 20 y 21 de julio de 2022, en la sede del Ministerio de Cultura, se desarrollaron sendas reuniones entre representantes de dicho Ministerio, del MINJUSDH, de la SUNARP y de la asesoría técnico-legal de CUNARC – Perú, en las que se analizó y discutió una propuesta de *"Ley que crea el registro de pueblos dentro del sistema nacional de los registros públicos"*, propuesta que no obtuvo en su oportunidad un consenso pleno.

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de ley N° 552/2021-CR, *"Ley de reconocimiento pleno y registro de la personalidad jurídica de pueblos indígenas u originarios, y pueblos afroperuanos"*. Pág. 11.



II. ANÁLISIS DE CONTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

El proyecto normativo tiene como objeto y fin crear un Registro de Pueblos dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos, a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP, para la inscripción de la personalidad jurídica de pueblos indígenas u originarios y los pueblos afroperuanos, a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos colectivos, de conformidad con el artículo 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Constitución Política del Perú y los tratados de derechos humanos de los que el Perú es parte, con especial énfasis en aquellos referidos a pueblos indígenas y tribales.

En la actualidad, no existe una definición precisa de “pueblos indígenas” en el derecho internacional, siendo que la posición prevaleciente indica que dicha definición no es necesaria para efectos de proteger sus derechos humanos². No obstante ello, el derecho internacional sí proporciona algunos criterios útiles para determinar cuándo un determinado grupo humano se puede considerar como “pueblo indígena”, consagrando criterios relevantes, *inter alia*, en el Convenio 169 de la OIT.

Así, el artículo 1.1.(b) del citado Convenio 169 de la OIT dispone que dicho tratado se aplicará:

a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Por su parte, el artículo 1.2 del mismo Convenio 169, establece que “[l]a conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

Igualmente, en la Guía de Aplicación del Convenio 169, la OIT explica que los elementos que definen a un pueblo indígena son tanto objetivos como subjetivos; los elementos objetivos incluyen: (i) la continuidad histórica (se trata de sociedades que descienden de los grupos anteriores a la conquista o colonización); (ii) la conexión territorial, en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región; y (iii) instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en

² OIT, “Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica - Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT”. Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, pág. 9. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe: Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 25.



todo o en parte. El elemento subjetivo corresponde a la auto-identificación colectiva en tanto pueblo indígena³.

Asimismo, en línea con los criterios de derecho internacional señalados *supra*, el Ministerio de Cultura ha resaltado los criterios de identificación de un pueblo indígena u originario, en los siguientes términos:

'Para la identificación de pueblos indígenas u originarios, la normativa vigente establece criterios de identificación objetivos y un criterio subjetivo. Tales criterios deben interpretarse de manera conjunta y son los siguientes:

a) Continuidad histórica: *Da cuenta de la existencia de sociedades desde tiempos anteriores a la conquista, colonización o las actuales fronteras estatales.*

b) Conexión territorial: *Da cuenta de sociedades cuyos ancestros habitaban el país o la región.*

c) Instituciones distintivas: *Da cuenta de sociedades que retienen o conservan algunas o todas sus instituciones propias.*

d) Autoidentificación: *Hace referencia a la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Es decir, independientemente de la utilización del término "indígena" u "originario", lo relevante es la conciencia del grupo de poseer una identidad colectiva, la cual además está respaldada en una historia que da cuenta de su carácter originario.'*⁴



R. RODRIGUEZ C.

En cuanto a las formas de organización de los pueblos indígenas u originarios, cabe resaltar que, tal como señala el Ministerio de Cultura:

"Gran parte de los pueblos indígenas u originarios se organizan en comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, cuentan con otras formas de organización y viven en otros lugares como centros poblados, caseríos, entre otros.

Asimismo, no todas las comunidades pertenecen a pueblos indígenas. Para determinar la pertenencia de una comunidad a un pueblo indígena u originario se debe tomar en cuenta los criterios establecidos en la Ley 29785 [Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)], ya que su reconocimiento como comunidad campesina o nativa por sí misma no la hace parte de un pueblo indígena."⁵ (Subrayado agregado).

³ OIT, "Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica - Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT". Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, pág. 9. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe: Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 29.

⁴ MINISTERIO DE CULTURA. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Preguntas frecuentes. ¿Cómo se identifica a un pueblo indígena u originario?. Disponible en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/preguntas-frecuentes> (Revisado con fecha: 12.08.22).

⁵ MINISTERIO DE CULTURA. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Preguntas frecuentes. ¿Todos los pueblos indígenas viven en comunidades campesinas o nativas?. Disponible en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/preguntas-frecuentes> (Revisado con fecha: 12.08.22).



R. RODRÍGUEZ C.

En ese sentido, el Ministerio de Cultura, en su Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios⁶, “*presenta información de las organizaciones de representación nacional que, conforme los usos, costumbres, normas propias y decisiones de los pueblos indígenas, constituyen el mecanismo de expresión de su voluntad colectiva a partir de su participación en espacios de diálogo como la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente encargada de proponer, realizar el seguimiento y fiscalizar la implementación de las medidas y acciones estratégicas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas u originarios en el país, creada mediante Decreto Supremo N° 005-2021-MC [Decreto Supremo que crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente encargada de proponer, realizar el seguimiento y fiscalizar la implementación de las medidas y acciones estratégicas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas u originarios en el país].*”⁷ Precisamente, en el Art. 2, incisos l) a q), del referido D.S. 005-2021-MC, se prevén determinadas organizaciones representativas de pueblos indígenas u originarios en el país, esto es, formas de organización -de alcance nacional- de tales pueblos.

Cabe recordar que, tal como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia constante, la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas importa también el respeto de las formas de organización propias de tales pueblos, las cuales pueden ser diferentes entre sí⁸.

De otro lado, se observa que la creación de un “*Registro de Pueblos*”, como parte del Registro de Personas Jurídicas dentro del Sistema Nacional de Registros Públicos, constituye una modificación legal que, en virtud del principio democrático, se encontraría amparada por el “*margin de discrecionalidad del que goza el legislador*”⁹, en tanto que dicha modificación no importa *per se* restricción alguna en el ámbito de los principios y derechos constitucionales, sino la mera modificación de normas de rango legal e *infra* legal. Por el contrario, mediante la creación de un “*Registro de Pueblos*” dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos (a cargo de la SUNARP), para la inscripción de la personalidad jurídica de pueblos indígenas u originarios y

⁶ “*La BDPI es la fuente oficial del Estado peruano en cuanto a información sociodemográfica, cualitativa y geográfica de los pueblos indígenas u originarios identificados a la fecha a nivel nacional, de conformidad con los criterios de identificación establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).*” En: <https://bdpi.cultura.gob.pe/que-es-la-bdpi> (Revisado con fecha: 12.08.22).

⁷ MINISTERIO DE CULTURA. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Organizaciones representativas. Disponible en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/organizaciones-representativas> (Revisado con fecha: 12.08.22).

⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrs. 202, 217 y 232; Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 154; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 305, párr. 158; Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 202, 218, 225.

⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Exp. N° 017-2011-PI/TC, fundamento jurídico 10.

afroperuanos, se garantizaría el ejercicio pleno de sus derechos colectivos, de conformidad con la normativa internacional e interna aplicable.

Al respecto, la Ley Fundamental reconoce la personalidad jurídica de las comunidades campesinas y nativas, al señalar lo siguiente:

“Comunidades Campesinas y Nativas

Artículo 89.- 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.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.” (Subrayado añadido, negritas en el original).

A la par, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016, si bien un instrumento internacional no vinculante, refiere que:

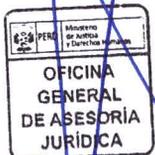
“Artículo IX. Personalidad jurídica.

Los Estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración.” (Subrayado agregado).

De manera concordante con lo anterior, en el Caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado el derecho a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas:

“Debe destacarse que la garantía adecuada de la propiedad comunitaria no implica solo su reconocimiento nominal, sino que comporta la observancia y respeto de la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas sobre sus tierras.

Sobre lo anterior, es preciso recordar que “la normativa internacional relativa a pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros[...]. Los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva”, entre ellos, el derecho de propiedad de la tierra. Al respecto, la Corte ha señalado el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas respecto a la “disposición libre [...] de sus riquezas y recursos naturales”, la que es necesaria para no verse privados de “sus propios medios de subsistencia”. Se ha indicado ya que el derecho de propiedad comunitaria debe ser observado de modo de garantizar el control por parte de los pueblos indígenas de los recursos naturales del territorio, así como su estilo de vida [...]. En ese sentido, tanto el Convenio 169, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, reconocen titularidad de derechos humanos a pueblos indígenas. La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en sus artículos VI y IX, respectivamente, preceptúa el deber estatal de reconocer “el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo”, y “la personalidad jurídica de los pueblos indígenas,



R. RODRÍGUEZ C.

respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración”.

Lo dicho es relevante, pues la Corte ha expresado que “el derecho a que el Estado reconozca [la] personalidad jurídica es una de las medidas especiales que se debe proporcionar a los grupos indígenas y tribales a fin de garantizar que éstos puedan gozar de sus territorios según sus tradiciones”. A tal efecto, la personalidad jurídica debe ser reconocida a las comunidades de modo que posibilite la adopción de decisiones sobre la tierra conforme a sus tradiciones y modos de organización.”¹⁰ .” (Subrayado añadido).

Asimismo, en el Caso *Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*, el Tribunal Interamericano sostuvo que:

“[E]sta Corte toma nota de lo establecido también por diversos organismos internacionales, tales como: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante “ONU”), el Comité de Derechos Humanos de la ONU, así como el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los cuales han manifestado que el marco jurídico de Surinam no reconoce la personalidad jurídica a los pueblos indígenas para la protección de sus territorios y recursos naturales.

En el presente caso, es un hecho no controvertido que en la actualidad el ordenamiento interno de Surinam no reconoce la personalidad jurídica a los pueblos indígenas, y en consecuencia carecen de capacidad para ostentar títulos de propiedad colectivos. Lo anterior, habría sido corroborado por el Estado en la audiencia y por los representantes indígenas de la Asamblea Nacional de Surinam durante la diligencia in situ de la delegación de la Corte a la misma.

Lo anterior, resulta aún más gravoso con motivo de lo ya dispuesto en la sentencia en el caso del Pueblo Saramaka de 28 de noviembre de 2007 [...], que fue reiterado al Estado, para efectos de dicho caso, mediante Resolución de Cumplimiento de 23 de noviembre de 2011.

En conclusión, ya que el ordenamiento jurídico interno de Surinam no reconoce el ejercicio de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas y tribales de manera colectiva, esta Corte considera que el Estado ha violado el artículo 3 de la Convención Americana, en perjuicio de los Pueblos Kaliña y Lokono, en relación con el artículo 2 de la misma. Además, para efectos del presente caso, la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica de los Pueblos Kaliña y Lokono impacta, como será analizado infra, en la violación de otros derechos reconocidos en los artículos 1.1, 21 y 25 de la Convención.”¹¹ .” (Subrayado agregado).

Por su parte, en el Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló lo siguiente:

“169. la Corte observa que todo miembro individual del pueblo Saramaka puede obtener protección judicial contra violaciones a sus derechos individuales de propiedad y que un fallo a su favor puede también tener un

¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párrs. 153, 154 y 155.

¹¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrs. 111 al 114.

efecto favorable en toda la comunidad. En un sentido jurídico, estos miembros individuales no representan a la comunidad en su conjunto. Las decisiones correspondientes al uso de tal propiedad individual dependen del individuo y no del pueblo Saramaka conforme a sus tradiciones. En consecuencia, el reconocimiento del derecho a la personalidad jurídica del pueblo Saramaka como un conjunto ayudaría a evitar esas situaciones, ya que los representantes verdaderos de la personalidad jurídica serían elegidos conforme a sus propias tradiciones y autoridades locales, y las decisiones que afecten la propiedad sería la responsabilidad de aquellas autoridades y no la de los miembros individuales.

170. Se plantea una situación similar en el presente caso, donde el Estado ha constantemente objetado si los doce capitanes de los doce clanes (lös) Saramaka verdaderamente representan la voluntad de la comunidad en su conjunto (supra párrs. 19- 24). El Estado, además, alegó que el verdadero representante de la comunidad debería ser el Gaa'man y no otros. Esta controversia sobre quién realmente representa al pueblo Saramaka es una consecuencia natural de la falta de reconocimiento de su personalidad jurídica.

171. El reconocimiento de su personalidad jurídica es un modo, aunque no sea el único, de asegurar que la comunidad, en su conjunto, podrá gozar y ejercer plenamente el derecho a la propiedad, de conformidad con su sistema de propiedad comunal, así como el derecho a igual protección judicial contra toda violación de dicho derecho.¹² (Subrayado agregado).



En la misma línea, en su Informe sobre “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado la importancia de garantizar la personalidad jurídica de los pueblos indígenas:

“342. La CIDH ha explicado que condiciones tales como la exigencia de contar con documentos de identificación individual, o de obtener el reconocimiento de la personería jurídica de las organizaciones o autoridades indígenas, pueden constituir obstáculos para el acceso efectivo a la tierra y el territorio, si son prerequisites para obtener títulos de propiedad o para representar al pueblo ante instancias administrativas. Los Estados deben eliminar estos obstáculos, que impiden el reconocimiento de la personalidad jurídica individual o colectiva, y dificultan el goce efectivo del derecho a la propiedad territorial. Los pueblos indígenas y tribales tienen derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de sus miembros, autoridades y organizaciones, y a verse libres de dificultades o demoras en dicho reconocimiento, que constituyen obstáculos para el acceso y disfrute efectivos de sus derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos naturales.”¹³

Por último, es menester resaltar que la referida creación de un “Registro de Pueblos” como parte del Registro de Personas Jurídicas, ha sido considerada

¹² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 169 al 171.

¹³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe: Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 342.

como viable por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁴, y la SUNARP¹⁵. Es decir, la propuesta garantiza adecuadamente el ejercicio de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas y tribales, de manera concordante con la seguridad jurídica que brinda los Registros Públicos, mediante la adecuada aplicación de los principios registrales y garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

III. PROPUESTA NORMATIVA

De conformidad con su artículo primero, la propuesta normativa tiene por objeto crear un Registro de Pueblos como parte del Registro de Personas Jurídicas dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos para la inscripción de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas u originarios y los pueblos afroperuanos, para el pleno ejercicio de sus derechos colectivos, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, la Constitución Política del Perú y demás normativa interna aplicable.

Sobre la importancia de que el Registro de Pueblos se cree como parte del Registro de Personas Jurídicas dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos, la SUNARP opinó, en lo pertinente, lo siguiente:

“Implicancias de crear un registro de pueblos que se encuentre fuera del ámbito del registro de personas jurídicas

2.7 Actualmente, conforme el artículo 2008 del Código Civil, los Registros Públicos se encuentran integrados por los siguientes registros:

- 1.- Registro de la propiedad inmueble.
- 2.- Registro de personas jurídicas.**
- 3.- Registro de mandatos y poderes.
- 4.- Registro personal.
- 6.- Registro de sucesiones intestadas.
- 7.- Registro de bienes muebles.

2.8 En dicho marco legal se establece, asimismo, la conformación del referido Registro de Personas Jurídicas, donde confluyen todas las personas jurídicas creadas o por crearse.

2.9 Otro aspecto importante a tener en cuenta es que todos los registros antes mencionados tienen un denominador común, **son registros de efectos jurídicos**, a los que se les aplica reglas comunes tales como la titulación auténtica y la calificación registral, así como principios registrales tales como oponibilidad, legitimación y fé pública registral; desarrollados todos ellos en el

¹⁴ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Of. N° 1511-2022-JUS/SG, opinión técnica del proyecto de ley N° 552/2021-CR, “Ley que crea el registro de pueblos dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos” (en su versión actualizada).

¹⁵ SUNARP. Oficio N° 159-2022-SUNARP/SN, opinión técnica del proyecto de ley N° 552/2021-CR, “Ley que crea el registro de pueblos dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos” (en su versión actualizada con Texto Sustitutorio), que adjunta el Informe N° 213-2022-SUNARP/DTR.

Código Civil, bajo la premisa básica que es en base a todo ello que los registros de efectos jurídicos pueden ser considerados como tales.

2.10 Del proyecto normativo se advierte que se pretendería crear un Registro distinto a los antes mencionados, con sus propias reglas y principios; lo que involucraría no solo la modificación del artículo 2008 del Código Civil, sino también la del artículo 2024 de la misma norma (ya que en el nuevo registro se incorpora alguna de las personas jurídicas contempladas en tal artículo), además del artículo 2 de la Ley N° 26366, Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la SUNARP.

[...]

2.13 Justamente por lo expuesto en los párrafos precedentes, que tornarían sumamente problemática y compleja la aplicación del proyecto de ley, de ser aprobada tal como se ha presentado, pudiendo incluso perjudicar a quienes se busca beneficiar con su emisión; consideramos indispensable que el registro que se cree sea uno que forme parte del Registro de Personas Jurídicas y, de esa manera, los cambios se realicen de manera armoniosa evitando la generación de antinomias jurídicas o vacíos normativos.

2.14 Es oportuno precisar, en este punto, que la propuesta que el registro que se cree forme parte del Registro de Personas Jurídicas, no significa negar que el mismo tenga reglas especiales y que las personas jurídicas que allí se inscriban tengan también reglas especiales que reconozcan su naturaleza particular, pero sin desnaturalizar el Registro de Personas Jurídicas.¹⁶
(Subrayado añadido, negritas en el original).

En tal sentido, el artículo segundo del proyecto prevé expresamente la creación del “Registro de Pueblos como parte del Registro de Personas Jurídicas dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos, para los pueblos indígenas u originarios, y los pueblos afroperuanos, y sus formas de organización.”

Por su parte, en el artículo cuarto del proyecto se busca enfatizar el reconocimiento del Estado a los derechos inherentes que ostentan los pueblos, como el derecho a la autoidentificación, autodenominación y autonomía organizativa, y demás derechos aplicables, motivo por el cual garantiza su cumplimiento, reconociéndoles de esta forma su existencia legal y naturaleza jurídica conforme al artículo 89 de la Constitución Política del Perú; así como su autonomía organizativa que ejercen, lo cual permite a los pueblos adoptar libremente las formas de organización que acuerde su asamblea, sus órganos de gobierno e incluso sus instrumentos organizativos, en armonía con el artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) que señala que tales pueblos, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones.

¹⁶ SUNARP. Oficio N° 159-2022-SUNARP/SN, opinión técnica del proyecto de ley N° 552/2021-CR, “Ley que crea el registro de pueblos dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos” (en su versión actualizada con Texto Sustitutorio), que adjunta el Informe N° 213-2022-SUNARP/DTR, párrs. 2.7 al 2.10, 2.13 y 2.14.





De este modo se reconoce su existencia, promoviendo a la vez su inscripción a fin de dotarlos de las ventajas que brindan los registros públicos, como la publicidad frente a terceros respecto de los actos que se inscriban, los cuales están regidos bajo los principios de eficacia, celeridad, accesibilidad, no discriminación y pertinencia cultural y lingüística. Como parte de ello, se ha previsto conveniente también dejar constancia de la asistencia y apoyo que brindará la SUNARP a las personas que integran estos colectivos, como ha venido realizando con las comunidades campesinas, rondas campesinas y nativas, por medio de sus talleres donde se les brinda orientación en el tema registral tanto lo relacionado al registro de personas jurídicas como al registro de predios, así como la emisión de guías y pautas elaboradas del paso a paso para facilitar la formalización de la inscripción de determinados actos, los cuales no solo están disponibles en castellano, sino también en quechua y ashaninka, entre otros¹⁷.

Asimismo, en los numerales 1 y 4 del artículo 5, considerando las reglas comunes tales como la titulación auténtica y la calificación registral, así como los principios registrales de oponibilidad, legitimación y fe pública registral se ha previsto que para la inscripción de la persona jurídica de los pueblos indígenas u originarios y los pueblos afroperuanos se presenten determinados requisitos tales como el Decreto Supremo de reconocimiento de personalidad jurídica y estatuto o norma organizativa correspondiente, los cuales vayan acordes con la calificación registral, cumpliendo para ello ciertas formalidades en la documentación que sustente los actos que se inscriban en el Registro de Pueblos, lo que evitará ulteriores conflictos entre las diferentes personas jurídicas comprendidas en los alcances de la norma, o entre las personas jurídicas que podrían conformarlas. Es decir, esta documentación a presentarse busca ofrecerles garantías a los pueblos para una mejor protección de sus derechos en armonía con las otras personas jurídicas.

Igualmente, teniendo en cuenta la autonomía organizativa que ejercen dichos pueblos, entre los documentos a presentar para la emisión del decreto supremo de reconocimiento de personalidad jurídica se encuentra el acta de la asamblea, órgano supremo de la persona jurídica conformada por sus propios miembros quienes tomarán las decisiones sobre su propia organización. Entre los puntos que debe considerar el acta está el estatuto, que son las reglas de convivencia, así como el nombramiento de su órgano de representación, ya que al estar integrado por varias personas tiene que haber representantes que puedan llevar la voz y dirección de su organización.

Otro documento necesario e importante requerido para la emisión del citado decreto supremo, está constituido por las actas de las asambleas de aquellas comunidades que conforman el pueblo así como su croquis de ubicación territorial, donde deberán de declarar su pertenencia a dicho pueblo, esto ayudará a una mejor identificación, reconocimiento y visibilidad de estas organizaciones, así como su padrón de miembros o censo poblacional, elaborado por el propio pueblo o por una entidad estatal, de esta forma se podrá asegurar una correcta protección también de sus derechos como

¹⁷ <https://www.sunarp.gob.pe/comunidades-nativas.asp>

integrantes de estos colectivos, como su derecho al voto y a la participación en la toma de las decisiones que involucren al pueblo que conforman.

En el artículo sexto del proyecto, se enumeran los actos que serán materia de inscripción en el Registro de Pueblos, a fin de brindarles mayores alcances a los integrantes de estos colectivos para que puedan saber qué actos específicamente pueden acceder a los registros públicos, tomando en cuenta que no todo acto será materia de inscripción. El establecimiento de actos inscribibles responde al principio de tipicidad, en el sentido que solo los actos o derechos establecidos por disposición legal expresa tienen vocación para acceder al registro, de modo que se evita el arbitrio de los particulares –o del propio registrador– para determinar el acto, derecho o situación jurídica que será registrada, de esta manera se garantiza una mejor protección de los derechos, en aras de la transparencia.



Esta regla de tipicidad busca tener claro el objetivo que se persigue con la publicidad del acto, derecho o situación jurídica, no solo desde un alcance estático del titular sino también en su incidencia hacia los terceros, ya que por el principio de publicidad registral todos tienen conocimiento del contenido de las inscripciones por cuanto el acceso a la información registral es libre para todo el mundo.

En la línea del principio de tipicidad, el profesor español Antonio Pau Pedrón, añade dos elementos fundamentales en el registro que justifican la importancia de tipificar los actos inscribibles: *“(...) Existen, además, argumentos decisivos para sostener el principio de tipicidad: a) Si se deja abierto el Registro a personas o actos no previstos por el legislador, a la inscripción de esos actos no previstos no puede atribuírsele la eficacia propia del Registro: los terceros no sabrían si figuran o no en el Registro, y no acudirían al Registro a consultarlos b) Si se inscribieran actos no previstos, y necesariamente carentes de eficacia registral, se recargaría el contenido de la hoja, lo que disminuiría la claridad del Registro –y con ello se dificultaría la comprensión de la publicidad formal– y se desvirtuaría la eficacia de los actos inscribibles, al aparecer confusamente involucrados con actos no inscribibles. (...)”¹⁸.*

El Registro es un mecanismo publicitario que busca exteriorizar situaciones jurídicas oponibles frente a terceros a fin de que éstos tomen conocimiento de ellas, facilitando la contratación. Los intereses particulares que subyacen en las solicitudes de inscripción de actos que no tienen vocación de oponibilidad pueden ser diversos, por ello solo accederán al Registro los actos con vocación de oponibilidad. Todos los demás actos o situaciones jurídicas cuyos efectos no trasciendan más allá de las partes celebrantes no son inscribibles, en ese sentido, a fin de cumplir con el objetivo del proyecto se ha considerado conveniente los siguientes actos inscribibles en el registro de pueblos:

La personalidad jurídica como primer acto de la inscripción; el estatuto o norma organizativa propia, y sus modificatorias, si bien son las reglas que rige a la persona jurídica, estas reglas ameritan su inscripción registral para que todos

¹⁸ PAU PEDRON, Antonio. Curso de Práctica Registral, Universidad Pontificia Comillas – Publicaciones, Madrid 1995, p. 192.



los integrantes y terceros tengan conocimiento de sus órganos de gobierno, su composición, las facultades, las formas de votación, sus derechos como participantes de esta persona jurídica, entre otros datos más; el nombramiento y cambio del órgano de representación, este acto también es de interés por cuanto permite conocer quiénes son los representantes, así como el tiempo en que fueron elegidos, información relevante para las dos partes cuando se va a realizar algún trámite o contratación, brindando de este modo la seguridad jurídica que da la inscripción registral; las resoluciones de la jurisdicción ordinaria, que afectan actos inscritos en el Registro; y todos aquellos actos que por disposición de su derecho propio o normas especiales deba ser inscrito.

Cabe precisar que la publicidad que brinda la inscripción registral se materializa con el acceso que tienen todas las personas a la información registral, es decir, a los documentos que se presentaron en su momento para su inscripción, de este modo se garantiza que los mismos integrantes de la persona jurídica puedan solicitar en cualquier momento la información sobre los títulos archivados (documentos que sustentaron la inscripción), garantizando así un medio más para acceder a la documentación, en caso tuviera problemas o le sea difícil acceder por ejemplo al estatuto desde su misma comunidad.

Por su parte, el artículo sétimo prevé la reglamentación de la Ley en un plazo perentorio no mayor a sesenta (60) días hábiles, contado a partir de la vigencia de dicha Ley. En la misma línea argumentativa, el artículo octavo establece un plazo de adecuación institucional una vez aprobado el reglamento de la Ley, a efectos de que SUNARP y otras instituciones concernidas puedan adecuar su normativa interna, e implementar adecuadamente lo previsto en la referida norma legal y su reglamento.

IV. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La aprobación de la presente norma no genera costo adicional para el Estado, en la medida que su implementación se financia con cargo a los presupuestos institucionales de cada entidad involucrada, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Cabe resaltar que, a la fecha, en el Libro de Comunidades Campesinas y Nativas del Registro de Personas Jurídicas, a cargo de SUNARP, se tienen registradas 12,650 comunidades campesinas y nativas; mientras que en el correspondiente Libro de Rondas Campesinas se tienen registradas 2,977 rondas campesinas¹⁹.

Por el contrario, entre los beneficios de la presente norma podemos destacar:

1. La efectiva garantía del derecho a la personalidad jurídica de pueblos indígenas u originarios y los pueblos afroperuanos, de manera concordante con la seguridad jurídica que brinda los Registros Públicos, a través de la adecuada aplicación de los principios registrales y garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

¹⁹ SUNARP. Oficina de Tecnologías de la Información. Data obrante hasta el día 10.08.22.

2. El cumplimiento por parte de Estado peruano de sus obligaciones internacionales derivadas de instrumentos internacionales en materia de pueblos indígenas u originarios, y tribales.

V. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN ACTUAL

En cumplimiento del artículo 4 del reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, se precisa que esta propuesta normativa no deroga ni modifica ninguna disposición del Código Civil, ni otras normas conexas.

La norma propuesta implica la adecuación normativa del ordenamiento jurídico peruano, a los estándares internacionales previstos en los tratados en materia de pueblos indígenas y tribales, a fin de subsanar los vacíos normativos que impiden que tales pueblos puedan ejercer, de manera colectiva y plena, su personalidad jurídica.

