



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

## COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

Período Anual de Sesiones 2021-2022  
(Segunda Legislatura Ordinaria)



**Señora Presidenta:**

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, la siguiente iniciativa legislativa:

Proyecto de Ley N° 547/2021-CR que actualiza el Proyecto de Ley N° 7639/2020-CR que propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos".

Luego del análisis, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, en su décima segunda sesión extraordinaria celebrada el día viernes 29 de abril de 2022 en la Sala Virtual, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso, aprobó por mayoría de los presentes con la dispensa de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados, el presente dictamen con el voto favorable de los congresistas Margot Palacios Huáman, Ruth Luque Ibarra, Freddy Díaz Monago, Elizabeth Medina Hermosilla, Silvia Monteza Facho, Kelly Portalatino Ávalos, Hitler Saavedra Casternoque y María Taipe Coronado, votos en contra, de los congresistas Arturo Alegría García, Jeny López Morales y Jorge Morante Figari, accesitario en reemplazo de la congresista Martha Moyano Delgado.

### I. SITUACIÓN PROCESAL

#### 1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley N° 547/2021-CR, actualiza la iniciativa legislativa signada con el número 7639/2020-CR, de conformidad con el Acuerdo 019-2021-2022/CONSEJO-CR, que textualmente dispone "actualícense las iniciativas legislativas una vez culminado el período parlamentario 2016-2021 y envíense a las comisiones ordinarias respectivas a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República". Ingresó al área de trámite documentario el 26 de octubre de 2021, y fue decretada a la CPAAAAE el 3 de noviembre de 2021, como única comisión dictaminadora.

La CPAAAAE revisó y verificó el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República para la admisibilidad del proyecto de ley que, siendo calificado positivamente, fue admitido por esta comisión ordinaria para su estudio y dictamen.

#### 1.2. Opiniones solicitadas y recibidas



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

Mediante oficios núms. 225-2021-2022-CPAAAAE-CR, dirigido al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego; 226-2021-2022-CPAAAAE-CR, dirigido al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y 648-2021-2022-CPAAAAE-CR, dirigido a la Organización Impulsora de la Agenda de los Pueblos del Bicentenario.

Se cursó oficios reiterativos núms. 556-2021-2022-CPAAAAE-CR, dirigido al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego; 557-2021-2022-CPAAAAE-CR, dirigido al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y 649 y 650-2021-2022-CPAAAAE-CR, dirigido a la Organización Impulsora de la Agenda de los Pueblos del Bicentenario.

De las instituciones consultadas, se recibió respuesta del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, mediante Oficio 0387-2022-MIDAGRI/SG, suscrito por el señor Paul Davis Jaimes Blanco, Secretario General, adjuntando el Informe 206-2022-MIDAGRI/SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, que concluye con comentarios y consideraciones al proyecto de ley.

Se recibió respuesta del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Oficio 105-2022-VIVIENDA/SG, suscrito por el señor Jorge Luis Manrique Campomanes, Secretario General, adjuntando el Informe 390-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, que contiene el Informe Técnico Legal N° 077-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG, elaborado por la Dirección de Vivienda y el Informe N° 099-2021-VIVIENDA/VMUV-DGPRVU-DOICP, de la Dirección de Ordenamiento e Integración de Centros Poblados de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo; el Informe N° D000151-2021-COFOPRI-DND, elaborado por la Dirección de Normalización y Desarrollo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI); y, el Informe N° 037-2022-VIVIENDA/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que concluye con comentarios y consideraciones al proyecto de ley.

Asimismo, se recibió opinión favorable al proyecto de ley mediante comunicación de fecha 28 de enero de 2022, suscrita por las Organizaciones Impulsoras de la Agenda de los Pueblos del Bicentenario, representados por el presidente del Pueblo Achuar del Pastaza - FENAP; el presidente de la Central Única Nacional de las Rondas Campesinas del Perú - CUNARC - Perú; el presidente de UNCA; el presidente de ASONEDH; el presidente de ASHANTI - Perú; el presidente de INTI y la presidenta de la Confederación Nacional Agraria - CNA.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de ley consta de 6 artículos, 1 disposición complementaria final, 3 disposiciones complementarias transitorias, 1 disposición complementaria modificatoria y 2 disposiciones complementarias derogatorias.

El objeto del proyecto de ley, como señala su artículo 1, es dar efectividad al derecho a la titulación y saneamiento físico-legal de la propiedad territorial de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre Pueblos Indígenas y Tribales.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

Para los fines del proyecto de ley, el artículo 2 define el concepto de: Pueblos Indígenas u Originarios; Naciones o Nacionalidades Indígenas; Pueblos Andinos; Pueblos Amazónicos y Pueblos Afroperuanos.

El artículo 3 desarrolla cinco definiciones vinculadas al derecho a la propiedad territorial de los pueblos, a razón: el derecho mismo, la garantía de la integridad de la propiedad territorial; la prohibición de negación del título de propiedad; el carácter declarativo del título y el proceso de saneamiento físico-legal.

El artículo 4 trata sobre los principios del proceso de titulación referidos al: Principio pro-indígena; Principio de respeto a la autonomía; Participación de los pueblos; Prioridad nacional; Gratuidad y Plazo razonable.

El artículo 5 establece las funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego de dar lineamientos para la titulación de la propiedad territorial de los pueblos respecto del proceso de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad territorial de los Pueblos Indígenas u Originarios, Andinos y Amazónicos y Afroperuanos.

El artículo 6 está referida a la función de los gobiernos regionales de titular la propiedad territorial de los pueblos.

Contiene una disposición complementaria final referida a la vigencia de la ley; tres disposiciones complementarias transitorias, la primera da un plazo de treinta (30) días calendario para la adecuación normativa e implementación institucionales de las entidades del Estado, la segunda da el plazo de treinta (30) días calendario a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) para que adecúe sus registros, a efectos de inscribir los títulos de propiedad del territorio integral de los Pueblos Indígenas u Originarios, Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, y la tercera establece el plazo de 60 días calendario para que el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego emita el Reglamento.

Considera una disposición complementaria modificatoria, mediante la cual modifica el literal n) del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, adicionándole como función de los gobiernos regionales en materia agraria, la de titulación de los territorios de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y tribales.

Finalmente, contiene una disposición complementaria derogatoria del artículo 11 del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, que establece que la parte del territorio de las comunidades nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal les será cedida en uso y no en propiedad<sup>1</sup>, cuyo texto es:

## **LEY DE TITULACIÓN DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y AFROPERUANOS**

<sup>1</sup> INFORME N° 206-2022-MIDAGRI-SG/OGAJ, que forma parte del Oficio N° 0387-2022-MIDAGRI-SG, de fecha 28 de febrero de 2022.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

### **Artículo 1° - Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto dar efectividad al derecho a la titulación y saneamiento físico-legal de la propiedad territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y tribales; función que corresponderá a los Gobiernos Regionales.

### **Artículo 2° - Sobre los Pueblos**

1. Para efectos de esta Ley, se entiende:

#### **a) Pueblos indígenas u originarios**

Son pueblos indígenas u originarios aquellos sujetos colectivos que se consideran que: (i) descienden de poblaciones que pre-existen al Estado peruano, y (ii) tienen instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias, o parte de ellas; cualquiera sea su situación jurídica, con base en el Art. 1,1, b) del Convenio 169 de la OIT.

Pueden estar conformados por un conjunto de comunidades nativas o campesinas, ubicados en las regiones de la costa, sierra o selva; cuentan con un territorio ancestral, una identidad cultural e histórica, una forma de autogobierno y representación. Algunos pueblos mantienen su idioma originario indígena. Pueden denominarse naciones originarias o indígenas, según el artículo 9° de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

#### **b) Pueblos andinos**

Son pueblos indígenas u originarios conformados por una o más comunidades campesinas, ubicados principalmente en las regiones de la costa, sierra y ceja de selva.

#### **c) Pueblos amazónicos**

Son pueblos indígenas u originarios conformados por una o más comunidades nativas, ubicados principalmente en las regiones de la ceja de selva y selva.

#### **d) Pueblos afroperuanos**

Son pueblos afroperuanos los sujetos colectivos que se autoidentifican como tales por:

- i. su distintividad social, esto es, por tener condiciones sociales, culturales y económicas distintas de otros sectores, y
- ii. sus tradiciones o costumbres propias, o leyes especiales, con base en el artículo. 1,1, a) del Convenio 169 de la OIT.

2. Todos los pueblos indígenas u originarios, andinos y amazónicos, y los pueblos afroperuanos tienen derechos intrínsecos, existencia legal, personalidad jurídica, autonomía, propiedad territorial, identidad cultural y lingüística, autogobierno y representación, y gozan de los derechos que el derecho internacional reconoce a los pueblos indígenas y tribales, con base en el artículo 1° del Convenio 169 de la OIT, además de los derechos que les reconocen las normas nacionales.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

3. Para efectos de esta Ley, se utilizará la palabra "pueblos" en referencia a todos los sujetos mencionados en este artículo.

### **Artículo 3° - Sobre el derecho a la propiedad territorial de los pueblos**

1. **Derecho a la propiedad territorial de los pueblos.** Comprende el derecho colectivo de posesión y propiedad de las tierras, territorio y la totalidad del hábitat que los pueblos ocupan tradicionalmente o utilizan de alguna manera. Este derecho es originario, intergeneracional y está intrínsecamente conectado con la vida, integridad, identidad, autonomía y demás derechos colectivos de los pueblos.
2. **Garantía de la integridad de la propiedad territorial.** El Estado reconoce y garantiza la integridad de la propiedad territorial de los pueblos, para lo cual levanta el catastro correspondiente, y les otorga títulos de propiedad. Para la demarcación del territorio de los pueblos, tendrá en cuenta toda el área que ocupan y donde desarrollan sus actividades agropecuarias, de recolección, caza, pesca, así como otras actividades económicas, sociales, culturales, espirituales, y donde hacen migraciones estacionales.
3. **Prohibición de negación del título de propiedad.** El Estado no puede negar a un pueblo el título de propiedad de la integridad de su territorio sólo por el tipo de aptitud de sus tierras.
4. **Carácter declarativo del título.** El título de propiedad territorial tiene carácter declarativo, no constitutivo. Por ello, el Estado no puede negar a los pueblos sus derechos de posesión y propiedad colectiva, y los que se desprenden de los mismos, sólo por falta de título.
5. **Proceso de saneamiento físico-legal.** El Estado garantiza la delimitación, demarcación, saneamiento, entrega, titulación y registro de la propiedad territorial de los pueblos. El Estado no puede emitir ningún acto administrativo o normativo susceptible de afectar el territorio de los pueblos sin antes completar el proceso de saneamiento físico-legal de su propiedad territorial; caso contrario, tal acto es nulo.

### **Artículo 4° - Principios del proceso de titulación**

El proceso de saneamiento físico-legal y titulación de la propiedad territorial de los pueblos se rige por los siguientes principios:

1. **Principio pro-indígena.** El Estado debe aplicar, en cada caso, las normas nacionales o internacionales que otorgan más derechos y ventajas a los pueblos.
2. **Principio de respeto de la autonomía.** El Estado respeta la autonomía organizativa de las comunidades que son parte de un pueblo y que, en consecuencia, solicitan la titulación de su propiedad territorial como pueblo. Asimismo, respeta la autonomía de los pueblos en el uso de su territorio, sin que ello sea motivo para negarles el título de propiedad de la integridad del mismo.
3. **Participación de los pueblos.** El Estado garantiza la participación efectiva de los pueblos implicados, durante todo el proceso de saneamiento físico-legal y titulación de su propiedad territorial.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

4. **Prioridad nacional.** Es una prioridad de interés nacional culminar el saneamiento físico-legal y la titulación de la propiedad del territorio integral de los pueblos, de forma efectiva, accesible, pronta y gratuita.
5. **Gratuidad.** El Estado garantiza la gratuidad del proceso de saneamiento físico-legal y la titulación de la propiedad territorial de los pueblos.
6. **Plazo razonable.** Las entidades y funcionarios involucrados en el proceso de saneamiento físico-legal y titulación de la propiedad territorial de los pueblos están obligados a proceder de forma celeré y no excederse de un plazo razonable, bajo responsabilidad.

#### **Artículo 5° - Función del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) de dar lineamientos para la titulación de la propiedad territorial de pueblos**

1. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego tiene la función de dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad territorial de Pueblos Indígenas u Originarios, Andinos y Amazónicos, y Afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y tribales.
2. Esta función se ejerce con la participación de los Pueblos Indígenas u Originarios, Andinos y Amazónicos, y Afroperuanos.

#### **Artículo 6° - Función de los Gobiernos Regionales de titular la propiedad territorial de pueblos**

1. Los Gobiernos Regionales tienen la función de titular la propiedad de los territorios de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y tribales.
2. Esta función de los Gobiernos Regionales es ejecutada de oficio o a pedido de parte, con participación de los pueblos implicados.

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

#### **ÚNICA. - Vigencia**

La presente Ley es de aplicación inmediata.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

#### **PRIMERA. - Plazo para adecuación**

Las entidades del Estado involucradas tienen un plazo de treinta (30) días calendario, desde la publicación de la presente Ley, para su correspondiente adecuación normativa e implementación institucional.

#### **SEGUNDA. - Adecuación de SUNARP**

La Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) adecuará sus registros para efectos de inscribir los títulos de propiedad del territorio integral de pueblos indígenas u originarios, andinos y amazónicos, y pueblos afroperuanos en un plazo de treinta (30) días calendario, desde la publicación de la presente Ley.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

### **TERCERA. - Reglamentación**

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) tiene un plazo de sesenta (60) días calendario para emitir el reglamento de la presente Ley, con la participación y consulta de las organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas u Originarios, Andinos y Amazónicos, y Afroperuanos.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS**

#### **PRIMERA. - Modificación del artículo 51° de la Ley de Gobiernos Regionales para ampliar la función de los Gobiernos Regionales de titular tierras de comunidades a titular territorios de pueblos**

Se modifica el literal n) del artículo 51° de la Ley N° 27867, Ley de Gobiernos Regionales, en los siguientes términos:

"Artículo 51.- Funciones en materia agraria

(...)

n) (...) **Esta misma función la tendrán para efectos de la titulación de los territorios de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y tribales."**

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS**

#### **PRIMERA. - Derogación del artículo 11° del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.**

Se deroga el artículo 11° del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, que establece que la parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso y no en propiedad.

**SEGUNDA.** - Deróguese todas las normas que se opongan a la presente Ley.

### **III. MARCO NORMATIVO**

#### **Normatividad nacional**

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.
- Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales.
- Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
- Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.
- Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA, que aprueba la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con Horizonte Temporal al 2030.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

- Resolución Ministerial N° 240-2015-MC que aprueba el "Protocolo de Actuación ante el Hallazgo, Avistamiento o Contacto con Pueblos Indígenas en Aislamiento y para el Relacionamiento con Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial.

#### **Normatividad internacional**

- a) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.
- b) Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- c) Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- d) Convención Americana sobre Derechos Humanos.

#### **IV. SÍNTESIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS**

Los representantes de las Organizaciones Impulsoras de la Agenda de los Pueblos del Bicentenario, conformados por el presidente del Pueblo Achuar del Pastaza - FENAP; el presidente de la Central Única Nacional de las Rondas Campesinas del Perú - CUNARC - Perú; el presidente de UNCA; el presidente de ASONEDH; el presidente de ASHANTI - Perú; el presidente de INTI y la presidenta de la Confederación Nacional Agraria - CNA, señalan que la iniciativa legislativa tiene por objeto dar efectividad al derecho a la titulación y saneamiento físico-legal de la propiedad territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y tribales; función que corresponderá a los Gobiernos Regionales. Destacan que la propuesta ha sido actualizada a través del Proyecto de Ley N° 547/2021-CR, proponiendo la Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos indígenas u originarios y afroperuanos.

Por otro lado, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego mediante Oficio 0387-2022-MIDAGRI/SG, suscrito por el señor Paul Davis Jaimés Blanco, Secretario General, adjunta el Informe 206-2022-MIDAGRI/SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, considera viable el proyecto de ley formulando observaciones.

En cuanto, a la opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Oficio 105-2022-VIVIENDA/SG, suscrito por el señor Jorge Luis Manrique Campomanes, Secretario General, adjunta el Informe N° 037-2022-VIVIENDA/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que señala que desde el punto de vista legal no le corresponde emitir opinión respecto del proyecto de ley.

#### **V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

Conforme a la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 547/2021-CR, la propuesta legislativa se origina en las organizaciones de pueblos indígenas u originarios y afroperuanos, impulsoras de la Agenda Legislativa del Bicentenario.

#### **FUNDAMENTOS<sup>2</sup>**

<sup>2</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 547/2021-CR.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

## A) OBJETIVO DE LA LEY

La Ley propuesta busca que los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos (pueblos) cuenten con títulos de propiedad de los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera, y así los puedan inscribir en los Registros Públicos, para tener seguridad jurídica sobre los mismos.

Los pueblos suelen estar conformados por un conjunto de comunidades o colectivos que comparten una identidad cultural y ocupan un espacio geográfico de forma ancestral. A la fecha, los pueblos, como tales, no tienen seguridad jurídica sobre los territorios que ocupan. En todo caso, la titulación territorial solo es posible de forma fragmentada en comunidades. Ello, a pesar de que el Perú ha ratificado el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169 de la OIT), en vigor desde el 2/2/1995, y cuenta con normas referidas al saneamiento físico legal territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos.

¿Y, ello, a qué se debe? Los gobiernos regionales alegan que las normas específicas que regulan su función de realizar el saneamiento físico-legal y titulación (como el literal n) del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867 del año 2002) sólo hacen referencia a "comunidades" y no a "pueblos". En el mismo sentido, la Ley de Comunidades Nativas y la Ley de Comunidades Campesinas, sólo se refieren a la titulación de la propiedad de comunidades, más no de pueblos. Por ello, en el Perú, los pueblos no pueden acceder a la titulación de sus territorios, sino sólo las comunidades campesinas y nativas de forma separada. Y, la titulación de éstas, según un Informe de la Defensoría del Pueblo, puede tardar hasta 20 años.<sup>3</sup> De hecho, sería más fácil y menos costoso titular pueblos conformados por varias comunidades, que las comunidades de forma fragmentada; obviamente, en tanto tales comunidades sean parte de pueblos y así lo decidan.

Un ejemplo. El Pueblo Achuar del Pastaza, representado por la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (FENAP), está conformado por una cincuentena de comunidades ubicadas, de forma contigua, en un territorio de bosque húmedo subtropical que ocupa ancestralmente, y corresponde a tres distritos (Andoas, Pastaza y Morona) de la provincia del Datém del Marañón, Loreto. Todas esas comunidades, de forma autónoma y conjunta, a través de las asambleas de sus estructuras de autogobierno (comunidad, cuenca y pueblo), han manifestado su decisión de ser parte de FENAP y contar con un título de propiedad de su territorio integral como pueblo. En el procedimiento iniciado para la titulación de la propiedad de dicho territorio integral como pueblo, la Dirección de Saneamiento Físico-Legal del Gobierno Regional de Loreto ha opinado que ello no es posible porque las normas que regulan sus funciones, esto es, la Ley de Gobiernos Regionales, al igual que la Ley de Comunidades Nativas y la Ley de Comunidades Campesinas, sólo le habilitan titular "comunidades" mas no

<sup>3</sup> Así lo dice el Informe de la Defensoría del Pueblo, que ha analizado que la titulación de comunidades tiene varios pasos y en muchos casos ha tomado hasta 20 años, habiendo algunos aún pendientes. Véase: Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP/AMASPP/PP "El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas". Lima, Perú, diciembre de 2018. Véase: <http://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-002-2018-DP-AMASPP-PP.pdf>.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

"pueblos". Y, con ello, no sólo ha negado al Pueblo Achuar del Pastaza-FENAP la titulación de su propiedad territorial, sino a todos los pueblos.

De ahí la necesidad de cambiar algunas normas legales, para dar efectividad al derecho de los pueblos de contar con un título de propiedad de su territorio comprendiendo la integralidad del mismo, el cual suele abarcar más de una comunidad. A tal efecto, esta Ley busca ampliar las funciones que actualmente tienen los Gobiernos Regionales respecto del saneamiento físico - legal y titulación de los territorios de Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, para que puedan ejercer la misma función respecto de los Pueblos que así lo soliciten.

Además, esta Ley busca garantizar que los títulos que se entregue a los pueblos de su territorio digan, claramente, que es un "título de propiedad", conforme a lo dispuesto en la Constitución, interpretada según los estándares internacionales de los pueblos indígenas, y no según una limitación introducida, inconstitucionalmente, por un artículo de la Ley de Comunidades Nativas.

En efecto, la Constitución sólo habla del derecho a la "propiedad" comunal o colectiva en sus artículos 88° y 89°, reconociendo la libertad del uso de las tierras. Y, de su parte, el Convenio 169 de la OIT garantiza la "propiedad de las tierras, territorio o hábitat de los pueblos". Sin embargo, el artículo 11° de la Ley de Comunidades Nativas distingue entre título de "propiedad" y "cesión en uso", dependiendo de la clasificación del uso de las tierras, lo que es totalmente inconstitucional y violatorio de la Constitución y del Convenio 169 de la OIT y los estándares internacionales. Por ello, el título del territorio que se otorgue debe ser de la propiedad integral, y no fragmentado según el uso.

## B) SOBRE LOS SUJETOS DE DERECHO

Los pueblos indígenas u originarios pre-existen al Estado peruano y han sido impactados en su configuración por los procesos de invasión, Conquista, Colonización, y las diferentes políticas republicanas de asimilación, integración, Reforma Agraria, entre otros. No obstante ello, los pueblos han resistido, de diversas formas y siempre han reivindicado sus territorios como el espacio que heredan de sus ancestros, para las generaciones futuras, y donde desarrollan su existencia y forma de vida.

Durante la era Colonial, las Leyes de Indias reconocieron como "pueblos de indios" a los colectivos descendientes de poblaciones precolombinas, con tierras colectivas reservadas para tales pueblos.<sup>4</sup> En 1823, la Constitución dispone velar por las "reducciones de los Andes" pero, posteriormente, se dan políticas asimilacionistas que desconocen los colectivos indígenas y la propiedad colectiva de sus tierras, dando paso al despojo territorial indígena y al crecimiento de las haciendas.

**Comunidades.** A partir de 1920, gracias al constitucionalismo social, las constituciones reconocen la existencia legal de colectivos indígenas con la propiedad colectiva de sus tierras denominándoles "comunidades". Las Constituciones de 1920 y 1933 les llaman

---

<sup>4</sup> Véase las distintas categorías aplicadas a los pueblos indígenas u originarios en la normativa nacional, en: Yrigoyen, Raquel (2016) ABC 1. ¿Quiénes son los pueblos indígenas? En: Revista Alertanet en Litigio estratégico y formación en derechos indígenas 2016. Pp.18-24. Disponible en: [https://issuu.com/iids/docs/revista\\_alertanet\\_2016](https://issuu.com/iids/docs/revista_alertanet_2016).



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

"comunidades indígenas". Y, después de la Reforma Agraria, las Constituciones de 1979 y 1993, les llaman "comunidades campesinas" y "comunidades nativas".

Las leyes respectivas definen a las "comunidades" como conjuntos de familias con una identidad cultural o étnica, idioma, y control de un territorio, además de otros elementos. Dado que el Estado sólo reconocía "comunidades", pero no pueblos, sólo titula la propiedad de tierras de comunidades. Así, todos los pueblos amazónicos, así como los pueblos andinos, quedaron fragmentados en comunidades.

**Pueblos indígenas y tribales.** La categoría de "pueblos indígenas y tribales" aparece en el derecho nacional con la Resolución Legislativa N° 26253 del 5/10/1993, que aprueba la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. El depósito internacional del Convenio 169 de la OIT se realizó el 2/2/1994 y entró en vigor el 2/2/1995, formando parte del ordenamiento jurídico nacional. Este Convenio reconoce el sujeto "pueblos" y la propiedad de sus tierras, territorio o hábitat. La categoría "pueblos indígenas" comprende los pueblos originarios, esto es, los que descienden de poblaciones que pre-existen al Estado.

La categoría "pueblos tribales" comprende colectivos no originarios, como los pueblos afrodescendientes o afroperuanos, como señala el inciso 10 del artículo 1° del Convenio N° 169 de la OIT:

"El presente Convenio se aplica:

- a) a los **pueblos tribales** en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) 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".

**Pueblos originarios.** El 3/10/2005, mediante Ley N° 28607, se aprueba una reforma Constitucional que incorpora en el artículo 191° de nuestra Carta Magna la categoría "pueblos originarios",<sup>5</sup> para garantizar su participación política a nivel de gobiernos regionales y locales.

"Artículo 191° Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. (...) La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y **pueblos originarios** en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales".

<sup>5</sup> Véase: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255731/229472\\_fi1e20181218-16260-to5dxk.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255731/229472_fi1e20181218-16260-to5dxk.pdf)



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

Y, en otras normas legales se introduce la categoría de pueblos indígenas u originarios, como es el caso de la Ley N° 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos del 2002:

"Artículo 1° El Estado peruano reconoce el derecho y la facultad de los **pueblos** y comunidades indígenas de decidir sobre sus conocimientos colectivos".

"Artículo 3° El presente dispositivo establece un régimen especial de protección de los conocimientos colectivos de los **pueblos indígenas** vinculados a los recursos biológicos".

**Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos.** Asimismo, el derecho nacional, mediante varias disposiciones legales reconoce a los pueblos indígenas u originarios, andinos y amazónicos, y a los pueblos afroperuanos. Y tales normas les reconocen los mismos derechos. Entre tales normas, las siguientes:

El 6/4/2005, se da la Ley N° 28495, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, que crea una institucionalidad con participación de los pueblos para el desarrollo de políticas a favor de los pueblos indígenas u originarios, andinos y amazónicos, y afroperuanos. Su enfoque es el de pueblos y no de "comunidades".

La Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura (MINCUL), establece como función exclusiva de MINCUL la coordinación con otras entidades públicas a fin de que se complete el proceso de titulación de los territorios de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, equiparando el derecho de tales pueblos a contar con su territorio saneado física y legalmente:

"Artículo 7° Funciones exclusivas

El Ministerio de Cultura cumple las siguientes funciones exclusivas respecto de otros niveles de gobierno:

(...)

l) coordinar acciones para culminar con el proceso de saneamiento físico legal territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas."

## **C) SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY PARA LA TITULACIÓN DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS**

### **Necesidad de ampliar las funciones de los gobiernos regionales para titular pueblos y no solo comunidades**

Es necesaria esta Ley porque si bien los pueblos originarios y afroperuanos existen y cuentan con reconocimiento constitucional (artículo 191° de la Constitución Política) y legal<sup>6</sup>, los Gobiernos Regionales sólo titulan la propiedad territorial de comunidades

<sup>6</sup> Véase el artículo 7° literales k) y l) de la Ley de creación del Ministerio de Cultura, y artículos 1° y 3° de la Ley N° 27811.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

campesinas y nativas, alegando que no cuentan con marco legal para titular la propiedad territorial de pueblos indígenas u originarios ni afroperuanos.

### **Normas que habilitan a los gobiernos regionales a titular la propiedad de comunidades**

Actualmente, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, tiene como función el saneamiento físico legal de las comunidades campesinas y nativas en su artículo 51° literal n):

"Artículo 51° Funciones en materia agraria (...)  
n) **Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal** de propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas"

Asimismo, las leyes sobre Comunidades Nativas y Campesinas establecen normas para la titulación de comunidades.

- Ley General de Comunidades Campesinas - Ley N° 24656:

"Artículo 1° Declárese 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 del territorio** de las Comunidades Campesinas".

- Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva - Decreto Ley N° 22175:

"Artículo 10° El **Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial** de las Comunidades Nativas **levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad**".

Dado el marco normativo sobre las funciones de los gobiernos regionales, los mismos rechazan titular la propiedad territorial de pueblos, alegando carecer de un marco legal que los habilite directamente, y señalando que sólo pueden titular comunidades. Este es el caso, por ejemplo, del Pueblo Achuar del Pastaza, representado por la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú - FENAP, compuesto por medio centenar de comunidades nativas. Habiendo obtenido el reconocimiento administrativo de su derecho a la personalidad jurídica a través de la Resolución Ejecutiva Regional N° 253-2018-GRL-P, a la fecha, no puede obtener un título de propiedad de su territorio ancestral porque GOREL alega que la Ley sólo le autoriza realizar el proceso de saneamiento físico legal de las tierras de comunidades mas no de los territorios de pueblos.

Esta falta de seguridad jurídica y protección de derechos de propiedad se da pese a que existe un marco jurídico que forma parte del bloque de constitucionalidad, compuesto

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

por instrumentos internacionales, normas constitucionales (artículo 191°), e incluso algunas normas legales, que ya reconocen la categoría de pueblos y que establecen la necesidad de culminar el proceso de saneamiento físico - legal del territorio de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, como el citado artículo 7° literal 1) de la Ley de MINCUL.

Esta Ley, al señalar expresamente que los Gobiernos Regionales tienen tanto la función de titular los territorios de comunidades como los de pueblos, en tanto las comunidades que los conforman así lo decidan, busca facilitar a los funcionarios de la administración regional el cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano en materia de derechos territoriales de los pueblos.

### **Necesidad de respetar la autonomía en el uso del territorio**

También es necesario un cambio legal para derogar el artículo 11° de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva<sup>7</sup>, porque dicho artículo impide la titulación de parte de la propiedad territorial de los pueblos con base en el uso del suelo o la clasificación de la aptitud del uso de suelos que hace el Estado. Este artículo viola la autonomía de los pueblos y comunidades en el uso de su territorio, que está consagrado en el propio artículo 89° de la Constitución que reconoce el "libre uso de tierras".

Por lo tanto, si los pueblos tienen autonomía en el uso de sus tierras y territorio ancestral, no es constitucional que el Estado deje de titular la propiedad de su territorio sólo porque no lo utilizan para ganadería y agricultura, sino que lo conservan como bosques. Dicho artículo, además, no es consistente con el artículo 10° de la misma ley, ni con el derecho a la propiedad territorial que garantiza la Constitución (artículos 88° y 89°), el Convenio N° 169 de la OIT (artículos 13°, 14° y 15°) y la Ley de creación del Ministerio de Cultura (artículo 7° literal 1).

Es necesaria una regulación que permita garantizar la titulación del derecho a la propiedad de los pueblos sobre los territorios que ocupan tradicionalmente, teniendo en cuenta que éstos constituyen el "hábitat" que garantiza su supervivencia física y cultural. Por tanto, urge que los derechos de propiedad de los pueblos sean protegidos de forma integral, lo que incluye reconocer de manera declarativa, no solo la titularidad sobre el área donde desarrollan sus actividades de subsistencia, sino también la integridad del hábitat en el que viven, en el que también realizan actividades de carácter espiritual, social, económico y cultural.<sup>8</sup>

### **D) SOBRE LA TITULACIÓN DE LA INTEGRIDAD DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL**

Las leyes de Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas ya establecen que debe demarcarse y titularse la integridad de la propiedad del territorio que ocupan los sujetos colectivos y donde realizan todas las actividades para su reproducción material

<sup>7</sup> "Artículo 11° La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida, en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia"

<sup>8</sup> Yrigoyen, Raquel (2016) ABC 3. ¿Qué es el territorio ancestral integral indígena? En: Revista Alertanet en Litigio estratégico y formación en derechos indígenas 2016. Pp. 34-39. Disponible en: [https://issuu.com/iidsdocs/revista\\_alertanet](https://issuu.com/iidsdocs/revista_alertanet) 2016.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

y cultural. Así, el concepto de "integridad de la propiedad territorial" se encuentra reconocido taxativamente en la normativa nacional de la siguiente manera:

- Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de Selva y Ceja de Selva, Decreto Ley N° 22175

Artículo 10°:

"(...) El Estado garantiza la **integridad de la propiedad territorial** de las Comunidades Nativas levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad. Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas, se tendrá en cuenta lo siguiente:

- a. Cuando hayan adquirido carácter sedentario la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca; y
- b. Cuando realicen migraciones estacionales, la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas. Cuando posean tierras en cantidad insuficiente se les adjudicará el área que requieran para la satisfacción de las necesidades de su población".

- Ley General de Comunidades Campesinas

Artículo 1 literal a):

"(...) Declárese 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 del territorio** de las Comunidades Campesinas (...)".

Por su parte, el Tribunal Constitucional (TC) ha reconocido en la sentencia recaída en el Expediente N° 01126-201 1-HC/TC que el derecho de propiedad de los pueblos comprende el hábitat y los recursos que les permiten su supervivencia física y cultural respecto de los cuales mantienen una especial vinculación que forma parte de su cosmovisión. En el mismo sentido, el propio Convenio N° 169 de la OIT, establece en su artículo 13° que:

- "1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, **que ocupan o utilizan de alguna otra manera**, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, **lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera**".

El TC ha establecido que se debe garantizar el derecho de propiedad de los pueblos en atención a los criterios desarrollados por el Derecho Internacional, en las sentencias expedidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de pueblos indígenas. Ello, debido a que el Estado peruano debe cumplir sus obligaciones de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

conformidad con los instrumentos internacionales que ha ratificado y suscrito, respectivamente, como el Convenio N° 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre Derechos de Pueblos Indígenas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en los fundamentos jurídicos 21 y 22 de la referida Sentencia que:

"(...) 21. Pero esta visión civilista de la propiedad debe ser recompuesta desde una mirada multicultural, esto es, tomando en cuenta aspectos culturales propios para el caso de los pueblos indígenas. Así, este Tribunal ya ha establecido en anteriores sentencias la relevancia que las tierras tienen para los pueblos indígenas. En efecto, en la STC 0022-2009-PI/TC, este Colegiado recogió e hizo suyos los criterios establecidos por la **Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yakye Axa vs Paraguay**. Específicamente en lo concerniente al **vínculo espiritual de las comunidades para con sus territorios**. En efecto, en dicho caso la **Corte Interamericana estableció que "la estrecha vinculación de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorpóreos que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 [derecho a la propiedad privada] de la Convención Americana"** [fundamento 137 del caso Yakye Axa vs Paraguay] (...)"

"(...) 22. Y si bien la Constitución hace referencia a la protección de las tierras de las comunidades campesinas y nativas [artículo 88° y 89° de la Constitución], sin recoger el concepto de "territorio" de forma expresa, el Convenio 169 establece en su artículo 130 que la utilización del término "tierras" debe incluir el concepto de "territorios". La diferencia entre el concepto de tierra y territorio radica en que el primero se encuentra dentro de una dimensión civil o patrimonial, mientras que el segundo tiene una vocación política de autogobierno y autonomía. Así, esta dimensión política del término territorio se ajusta a la realidad de los pueblos indígenas, que descienden de las poblaciones que habitaban lo que ahora es el territorio de la República del Perú. Pero que, no obstante, luego de haber sido víctimas de conquista y colonización, mantienen sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o partes de ellas.

En esta línea, en el marco del Derecho Internacional, el Convenio N° 169 de la OIT en su artículo 14° también señala que:

"1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados **el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan**. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para **determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

**tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.**

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados".

## **E) SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE ADECUAR LA LEGISLACIÓN NACIONAL A LA INTERNACIONAL**

La protección del derecho de propiedad de los pueblos que postula la presente Ley cuenta con fundamento constitucional, en la medida que tiene entre sus objetivos, adecuar la legislación nacional a los estándares previstos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de pueblos indígenas y tribales. La obligación del Estado peruano de dar cumplimiento a los instrumentos internacionales que ha ratificado y suscrito, que reconocen el derecho de propiedad de los pueblos sobre sus territorios, se encuentra prevista en la Constitución Política, a través de los siguientes artículos.

- Artículo 3°

"La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno".

- Artículo 55°

"Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional".

- Cuarta Disposición Final y Transitoria

"Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú".

También, el Código Procesal Constitucional establece que la interpretación de los derechos y la determinación de su ámbito de protección debe realizarse conforme al Derecho Internacional:

- Título Preliminar - Artículo V

"El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte".

Y considerando que el Estado peruano ha ratificado instrumentos internacionales, los mismos prevén la obligación de adecuar el Derecho Interno al Derecho Internacional.

- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados - artículo 27°:

"Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

- Convención Americana sobre Derechos Humanos - artículo 2°:

"Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

- Convenio N° 169 de la OIT

El que, habiendo sido ratificado por el Estado peruano, y encontrándose en vigor desde el 2 de febrero de 1995, aún no ha sido implementado tras 25 años de vigencia, por lo que se viene incumpliendo la obligación de adecuar el Derecho Interno al Derecho Internacional.

### **Sobre la obligatoriedad de cumplir los estándares internacionales respecto de derechos territoriales**

Considerando que el Estado peruano debe cumplir con su obligación de adecuar el Derecho Interno al Derecho Internacional, es necesario implementar los estándares internacionales sobre el derecho de propiedad de los pueblos, que ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de sentencias emblemáticas. Entre estas, principalmente, el Estado debe implementar las obligaciones sobre el derecho de propiedad de pueblos que contienen las siguientes sentencias.

- Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Obligación de delimitar, demarcar y titular.

"(...) 153. la falta de una delimitación y demarcación efectiva por el Estado de los límites del territorio sobre los cuales existe un derecho de propiedad colectiva de un pueblo indígena puede crear, y en este caso efectivamente lo hizo, un clima de incertidumbre permanente entre los miembros de los pueblos referidos en cuanto no saben con certeza hasta dónde se extiende geográficamente su derecho de propiedad comunal y, consecuentemente, desconocen hasta dónde pueden usar y gozar libremente de los respectivos bienes (...)"

"(...) 164. esta Corte considera que el Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de **delimitación, demarcación y titulación** de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas.

**(...) Mientras no se hayan delimitado, demarcado y titulado las tierras de los miembros de la Comunidad, Nicaragua se debe abstener de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la Comunidad Awas Tingni(...)"**

- Caso Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Obligación de saneamiento de la propiedad territorial.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

"(...) 181. la Corte reitera la **obligación del Estado de garantizar el uso y goce efectivo del derecho a la propiedad indígena o tribal, para lo cual pueden adoptarse diversas medidas, entre ellas el saneamiento**. En este sentido, para efectos del presente caso, el Tribunal entiende que el **saneamiento consiste en un proceso que deriva en la obligación del Estado de remover cualquier tipo de interferencia sobre el territorio en cuestión**. En particular, se realizará a través de la posesión plena del legítimo propietario y, de ser procedente y según lo acordado, mediante el pago de mejoras y la reubicación de los terceros ocupantes, a fin de que la Comunidad de Punta Piedra pueda hacer uso y goce pacífico y efectivo de su dominio pleno de la propiedad colectiva (...)"

"(...) 186. la Corte estima que, si bien dicha medida de saneamiento por lo general, y según el caso, debía preceder a la titulación, es en definitiva que, una vez titulado el territorio, que el Estado tenía ya el deber irrefutable de sanear el territorio titulado, a fin de garantizar el uso y goce efectivo de la propiedad colectiva de la Comunidad de Punta Piedra (...)"

- Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Derecho de los pueblos a obtener el título de propiedad de su territorio.  
"(...) 115. los integrantes de pueblos indígenas y tribales **deben obtener el título de su territorio a fin de garantizar el uso y goce permanente de dicha tierra**. Este título debe ser reconocido y respetado, no sólo en la práctica, sino que, en el derecho, a fin de salvaguardar su certeza jurídica. **A fin de obtener dicho título, el territorio que los miembros del pueblo Saramaka han usado y ocupado tradicionalmente debe ser primero demarcado y delimitado, a través de consultas realizadas con dicho pueblo y con los pueblos vecinos**. Sobre este particular, la Corte ha declarado previamente que "el reconocimiento estrictamente jurídico o abstracto de las tierras, territorios o recursos de los indígenas pierde verdadero significado cuando no se ha establecido ni delimitado físicamente la propiedad (...)"

- Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Obligación de titular para garantizar la seguridad jurídica del derecho a la propiedad de los pueblos.

"(...) 124. Un reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece de sentido si las poblaciones o pueblos interesados no pueden ejercitar plenamente y de forma pacífica su derecho. **El saneamiento no sólo implica el desalojo de terceros de buena fe o de personas que ocupen ilegalmente los territorios demarcados y titulados, sino garantizar su posesión pacífica y que los bienes titulados carezcan de vicios ocultos, esto es, libre de obligaciones o gravámenes en beneficio de terceras personas**. Si lo anterior no se verifica, para la Corte es claro que el derecho de propiedad colectiva no ha sido garantizado por completo. Así, la Corte estima que los **procesos administrativos de delimitación, demarcación, titulación y saneamiento de territorios indígenas son mecanismos que garantizan seguridad jurídica y protección a este derecho (...)"**

- Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Derecho de propiedad de los pueblos como garantía plena

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la “Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos”

(...) 139. Cabe precisar que, para efectos de la delimitación, demarcación y titulación del territorio tradicional en el presente caso, la Corte estima que **el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales contempla garantías plenas sobre los territorios que tradicionalmente han poseído, ocupado, y utilizado** para ejercer su propia forma de vida, subsistencia, tradiciones, cultura y desarrollo como pueblos. Sin perjuicio de lo anterior, existirían otras áreas tradicionales complementarias o adicionales a las que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales o de subsistencia (que en su caso pueden compartir otros fines), respecto de las que se debe garantizar, al menos, su acceso y uso en la medida de lo que corresponda ( ... )

(...) 141. Sin perjuicio de lo anterior, siendo que **es un deber del Estado delimitar los territorios tradicionales**, corresponde a éste, mediante un proceso consultivo y **a través de las medidas necesarias de carácter administrativo y legales**, conforme a los estándares internacionales en la materia, primeramente **delimitar los territorios** que le corresponden a los Pueblos Kaliña y Lokono, de conformidad con el párrafo 139 de esta Sentencia, **para así proceder a demarcarlos y titularlos, garantizando su uso y goce efectivo**. Para ello, el Estado también debe respetar los derechos que le puedan asistir a los pueblos tribales o sus miembros en el área. Para ello, el Estado deberá desarrollar, de común acuerdo con las comunidades indígenas y maroons, reglas de convivencia pacíficas y armoniosas en el territorio en cuestión (...)."

## ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego alcanza la opinión de la Dirección General de Políticas Agrarias -DGPA, respecto a la compatibilidad del proyecto de ley con la Constitución Política del Perú, con los instrumentos de Derecho Internacional aplicables y con el marco regulatorio vigente en materia de Comunidades Nativas, Campesinas y aprovechamiento forestal.

Así, destaca el reconocimiento jurídico de la especial relación de los pueblos indígenas u originarios en el territorio sobre el que se asientan, debiendo precisar que el Tribunal Constitucional ha señalado que la denominación pueblos indígenas u originarios son aquellos que cumplen con los criterios objetivos y subjetivos señalados por el Convenio 169 de la OIT. Al respecto, debe indicarse que el Convenio establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, acciones coordinadas y sistemáticas con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad. En función de ello, resulta coherente que el proyecto de ley busque dar efectividad al derecho a la titulación y saneamiento físico-legal de la propiedad territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos.

Por otro lado, la Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial considera que los pueblos indígenas son aquellos que se autoreconocen como tales, mantienen una cultura propia, se encuentran en posesión de un área de tierra, forman parte del Estado peruano conforme a la Constitución. En estos se incluye a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, los que la norma define de la siguiente manera: (a) Pueblos indígenas en situación de aislamiento (PIA) (...) y (b) Pueblos en

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

situación de contacto inicial (PICI) (...). En ese contexto, el concepto de pueblos indígenas desarrollado en la Ley 28736 dentro de los que se comprende a los pueblos indígenas en situación de aislamiento y a los pueblos indígenas en situación de contacto inicial, guarda concordancia con el concepto de pueblos tribales sobre los cuales resultan aplicables los alcances del Convenio 169 de la OIT. El artículo 4 de dicha norma determina que el Estado debe jugar un rol garante, entre ellas, reconocer su derecho a poseer las tierras que ocupan restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas.

Respecto al artículo 5 de la propuesta legislativa el MIDAGRI considera necesario que el Ministerio de Cultura establezca claramente como se ejecutarán los procesos de saneamiento físico legal de las tierras de propiedad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos y cuáles son las normas que los regulan. Sobre el tema, cabe mencionar que, de conformidad con la Ley de creación del Ministerio de Cultura, Ley 29565, artículo 7, Funciones Exclusivas, literal l) el Ministerio de Cultura cumple la función de: *"Coordinar acciones para culminar el proceso de saneamiento físico legal territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas"*. En esta línea, de conformidad con el literal n) del artículo 51 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son funciones de los gobiernos regionales, en materia agraria, promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de los actores involucrados cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. En este caso, la competencia de los gobiernos regionales en materia de saneamiento físico-legal también esta normada en lo que se refiere a los sujetos jurídicos "comunidad campesinas" y "comunidad nativa" y en lo que refiere a la propiedad agraria.

## VI. ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO

La propuesta normativa cumplirá con dar efectividad al derecho a la propiedad territorial de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos, de conformidad con los estándares internacionales previstos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La propuesta de Ley permitirá el desarrollo normativo de lo establecido en el Convenio N° 169 de la OIT ratificado por el Estado peruano, que en sus artículos 13°, 14° y 15° regula y protege principalmente los derechos de propiedad y posesión de los pueblos sobre sus territorios, el hábitat que garantiza su integridad física y cultural, y el acceso a sus medios de subsistencia.

Asimismo, la propuesta hará efectivo el artículo 26° de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas que también regula el derecho de los pueblos a las tierras y territorios que tradicionalmente han ocupado, poseído o utilizado, en virtud de su propiedad territorial.

La propuesta de Ley permitirá una interpretación conforme al derecho internacional de los pueblos indígenas del artículo 89° de la Constitución Política, que reconoce el derecho a la autonomía organizativa y el uso y libre disposición de las tierras, así como el derecho de propiedad de las mismas, que es imprescriptible.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

También permitirá dar efectividad al artículo 191° de la Constitución que reconoce expresamente la forma organizativa de "pueblos", en relación con el proceso de saneamiento físico-legal de los territorios de los mismos y no solo de comunidades. La efectividad de esta categoría hará posible reconocer una realidad actual, en la que los pueblos del país han configurado formas de organización, en virtud de su autonomía, que no solo se expresa a través de la figura de comunidades nativas o campesinas, sino también de pueblos.

La presente propuesta de Ley permitirá responder a las obligaciones internacionales pendientes, como es la adecuación del derecho interno a los tratados ratificados por el Estado peruano; así como cumplir las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las obligaciones derivadas de las sentencias expedidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establecen estándares internacionales sobre el derecho a la propiedad de los pueblos, desde el año 2001.

Adicionalmente, la propuesta permitirá dar efectividad al proceso de saneamiento físico-legal para el caso de los pueblos, supuesto ya reconocido en normas de rango legal, como el referido artículo 7 literal 1) de la Ley de creación del Ministerio de Cultura, que prevé dicho proceso para el caso de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, como parte de las atribuciones de dicha entidad, la que hasta la fecha no ha sido ejecutada.

## VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto de ley no genera gastos para el tesoro público, por lo que no contraviene lo señalado en el artículo 79° de la Constitución Política.

Se logrará cumplir con la política del Estado de proteger los derechos humanos, especialmente relacionada con derechos de pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano.

Se dará cumplimiento a las obligaciones constitucionales e internacionales pendientes desde hace por lo menos 25 años, cuando entró en vigor el Convenio N° 169 de la OIT que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Los pueblos y el Estado se librarán de los interminables procesos judiciales a nivel nacional e internacionales ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, donde los pueblos demandan la efectividad de su derecho a la propiedad territorial, en cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado peruano; de las responsabilidades políticas y económicas que la falta de efectividad de derechos conlleva; y del descrédito internacional derivado de una sentencia que pueda atribuir al Estado responsabilidad internacional por la violación de derechos humanos de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos, pese a que ya existen diversa jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que reconoce los derechos que se pretende hacer efectivos con esta propuesta.

Con la propuesta, se posibilita el ejercicio y goce de los derechos humanos de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos, que requieren la garantía de propiedad sobre los territorios que ocupan, incluyendo el hábitat que necesitan para proteger su



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

integridad física y cultural. Con ello, los pueblos podrán obtener la seguridad jurídica que produce contar con un título de propiedad.

Permitirá también que los procesos de saneamiento físico-legal de la propiedad de los territorios se realicen respetando la autonomía organizativa de los pueblos. No solamente tomando en consideración formas de organización a través de comunidades, sino también otras como son las de pueblos. Por tanto, la propuesta reconoce una realidad actual que surge del ejercicio de la autodeterminación de los pueblos. Estas formas de organización se ven reflejadas en las peticiones administrativas sobre titulación que formulan los pueblos, cuando requieren al Estado se titule sus territorios a través de un título colectivo único.

A vísperas del Bicentenario, este proyecto de Ley constituirá una reparación histórica para los pueblos indígenas y el pueblo afroperuano, que los reivindica como tales y les permite ejercer plenamente sus derechos de pueblos.

#### **VIII. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con la siguiente política de Estado del Acuerdo Nacional:

- Democracia y Estado de Derecho.
  - Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho
  - Afirmación de la identidad nacional
- Equidad y Justicia Social.
  - Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
- Estado eficiente, Transparente y Descentralizado.
  - Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial

#### **IX. CONCLUSIÓN**

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 547/2021-CR, que actualiza el Proyecto de Ley 7639/2020-CR, del Período Parlamentario 2016-2021 con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

#### **LEY DE TITULACIÓN DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS**

##### **Artículo 1° - Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto dar efectividad al derecho a la titulación y saneamiento físico-legal de la propiedad territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y tribales; función que corresponderá a los Gobiernos Regionales.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

## Artículo 2° - Sobre los Pueblos

1. Para efectos de esta Ley, se entiende:

### a) Pueblos indígenas u originarios

Son pueblos indígenas u originarios aquellos sujetos colectivos que se consideran que: (i) descienden de poblaciones que pre-existen al Estado peruano, y (ii) tienen instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias, o parte de ellas; cualquiera sea su situación jurídica, con base en el Art. 1,1, b) del Convenio 169 de la OIT.

Pueden estar conformados por un conjunto de comunidades nativas o campesinas, ubicados en las regiones de la costa, sierra o selva; cuentan con un territorio ancestral, una identidad cultural e histórica, una forma de autogobierno y representación. Algunos pueblos mantienen su idioma originario indígena. Pueden denominarse naciones originarias o indígenas, según el artículo 9° de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

### b) Pueblos andinos

Son pueblos indígenas u originarios conformados por una o más comunidades campesinas, ubicados principalmente en las regiones de la costa, sierra y ceja de selva.

### c) Pueblos amazónicos

Son pueblos indígenas u originarios conformados por una o más comunidades nativas, ubicados principalmente en las regiones de la ceja de selva y selva.

### d) Pueblos afroperuanos

Son pueblos afroperuanos los sujetos colectivos que se autoidentifican como tales por:

- j. su distintividad social, esto es, por tener condiciones sociales, culturales y económicas distintas de otros sectores, y
- ii. sus tradiciones o costumbres propias, o leyes especiales, con base en el artículo. 1,1, a) del Convenio 169 de la OIT.

2. Todos los pueblos indígenas u originarios, andinos y amazónicos, y los pueblos afroperuanos tienen derechos intrínsecos, existencia legal, personalidad jurídica, autonomía, propiedad territorial, identidad cultural y lingüística, autogobierno y representación, y gozan de los derechos que el derecho internacional reconoce a los pueblos indígenas y tribales, con base en el artículo 1° del Convenio 169 de la OIT, además de los derechos que les reconocen las normas nacionales.

3. Para efectos de esta Ley, se utilizará la palabra "pueblos" en referencia a todos los sujetos mencionados en este artículo.

## Artículo 3° - Sobre el derecho a la propiedad territorial de los pueblos

1. **Derecho a la propiedad territorial de los pueblos.** Comprende el derecho colectivo de posesión y propiedad de las tierras, territorio y la totalidad del hábitat que los pueblos ocupan tradicionalmente o utilizan de alguna manera. Este derecho es

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

originario, intergeneracional y está intrínsecamente conectado con la vida, integridad, identidad, autonomía y demás derechos colectivos de los pueblos.

2. **Garantía de la integridad de la propiedad territorial.** El Estado reconoce y garantiza la integridad de la propiedad territorial de los pueblos, para lo cual levanta el catastro correspondiente, y les otorga títulos de propiedad. Para la demarcación del territorio de los pueblos, tendrá en cuenta toda el área que ocupan y donde desarrollan sus actividades agropecuarias, de recolección, caza, pesca, así como otras actividades económicas, sociales, culturales, espirituales, y donde hacen migraciones estacionales.
3. **Prohibición de negación del título de propiedad.** El Estado no puede negar a un pueblo el título de propiedad de la integridad de su territorio sólo por el tipo de aptitud de sus tierras.
4. **Carácter declarativo del título.** El título de propiedad territorial tiene carácter declarativo, no constitutivo. Por ello, el Estado no puede negar a los pueblos sus derechos de posesión y propiedad colectiva, y los que se desprenden de los mismos, sólo por falta de título.
5. **Proceso de saneamiento físico-legal.** El Estado garantiza la delimitación, demarcación, saneamiento, entrega, titulación y registro de la propiedad territorial de los pueblos. El Estado no puede emitir ningún acto administrativo o normativo susceptible de afectar el territorio de los pueblos sin antes completar el proceso de saneamiento físico-legal de su propiedad territorial; caso contrario, tal acto es nulo.

#### **Artículo 4° - Principios del proceso de titulación**

El proceso de saneamiento físico-legal y titulación de la propiedad territorial de los pueblos se rige por los siguientes principios:

1. **Principio pro-indígena.** El Estado debe aplicar, en cada caso, las normas nacionales o internacionales que otorgan más derechos y ventajas a los pueblos.
2. **Principio de respeto de la autonomía.** El Estado respeta la autonomía organizativa de las comunidades que son parte de un pueblo y que, en consecuencia, solicitan la titulación de su propiedad territorial como pueblo. Asimismo, respeta la autonomía de los pueblos en el uso de su territorio, sin que ello sea motivo para negarles el título de propiedad de la integridad del mismo.
3. **Participación de los pueblos.** El Estado garantiza la participación efectiva de los pueblos implicados, durante todo el proceso de saneamiento físico-legal y titulación de su propiedad territorial.
4. **Prioridad nacional.** Es una prioridad de interés nacional culminar el saneamiento físico-legal y la titulación de la propiedad del territorio integral de los pueblos, de forma efectiva, accesible, pronta y gratuita.
5. **Gratuidad.** El Estado garantiza la gratuidad del proceso de saneamiento físico-legal y la titulación de la propiedad territorial de los pueblos.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

6. **Plazo razonable.** Las entidades y funcionarios involucrados en el proceso de saneamiento físico-legal y titulación de la propiedad territorial de los pueblos están obligados a proceder de forma celeré y no excederse de un plazo razonable, bajo responsabilidad.

**Artículo 5° - Función del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) de dar lineamientos para la titulación de la propiedad territorial de pueblos**

1. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego tiene la función de dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad territorial de Pueblos Indígenas u Originarios, Andinos y Amazónicos, y Afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y tribales.
2. Esta función se ejerce con la participación de los Pueblos Indígenas u Originarios, Andinos y Amazónicos, y Afroperuanos.

**Artículo 6° - Función de los Gobiernos Regionales de titular la propiedad territorial de pueblos**

1. Los Gobiernos Regionales tienen la función de titular la propiedad de los territorios de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y tribales.
2. Esta función de los Gobiernos Regionales es ejecutada de oficio o a pedido de parte, con participación de los pueblos implicados.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**ÚNICA. - Vigencia de la Ley**

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

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

**PRIMERA. - Plazo para adecuación**

Las entidades del Estado involucradas tienen un plazo de treinta (30) días calendario, desde la publicación de la presente Ley, para su correspondiente adecuación normativa e implementación institucional.

**SEGUNDA. - Adecuación de SUNARP**

La Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) adecuará sus registros para efectos de inscribir los títulos de propiedad del territorio integral de pueblos indígenas u originarios, andinos y amazónicos, y pueblos afroperuanos en un plazo de treinta (30) días calendario, desde la publicación de la presente Ley.

**TERCERA. - Reglamentación**

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) tiene un plazo de sesenta (60) días calendario para emitir el reglamento de la presente Ley, con la participación y consulta de las organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas u Originarios, Andinos y Amazónicos, y Afroperuanos.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

**ÚNICA. - Modificación del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para ampliar la función de los Gobiernos Regionales de titular tierras de comunidades a titular territorios de pueblos**

Se modifica el literal n) del artículo 51° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en los siguientes términos:

"Artículo 51.- Funciones en materia agraria

(...)

n) (...) **Esta misma función la tendrán para efectos de la titulación de los territorios de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y tribales."**

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

**PRIMERA. - Derogación del artículo 11° del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.**

Se deroga el artículo 11° del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, que establece que la parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso y no en propiedad.

**SEGUNDA. - Deróguese todas las normas que se opongan a la presente Ley.**

Dése cuenta.

Sala Virtual

Lima, 29 de abril de 2022



Firmado digitalmente por:  
PORTALATINO AVALOS Kelly  
Roxana FAU 20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 20/05/2022 14:53:13-0500



Firmado digitalmente por:  
PALACIOS HUAMAN Margot  
FAU 20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 19/05/2022 09:49:51-0500



Firmado digitalmente por:  
MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara  
FAU 20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 24/05/2022 10:42:21-0500



Firmado digitalmente por:  
MONTEZA FACHO Silvia  
Maria FAU 20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 20/05/2022 08:54:31-0500



Firmado digitalmente por:  
TAPE CORONADO Maria  
Elizabeth FAU 20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 20/05/2022 11:30:19-0500



Firmado digitalmente por:  
SAAVEDRA CASTERNOQUE Hitler  
FAU 20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 20/05/2022 09:28:11-0500



COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y  
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, que, con texto sustitutorio propone la "Ley de titulación de la propiedad territorial de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos"



Firmado digitalmente por:  
RIVAS CHACARA Janet  
Milagros FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 23/05/2022 18:32:44-0500



Firmado digitalmente por:  
RIVAS CHACARA Janet  
Milagros FAU 20161749126 soft  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 23/05/2022 18:33:17-0500



Firmado digitalmente por:  
DIAZ MONAGO Freddy Ronald  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 24/05/2022 12:15:32-0500



Firmado digitalmente por:  
LUQUE IBARRA Ruth FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 30/05/2022 11:58:52-0500

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS,  
AMBIENTE Y ECOLOGÍA  
(Segunda Legislatura Ordinaria del Período Anual de Sesiones 2021-2022)**

**ACTA  
DÉCIMA SEGUNDA (A) SESIÓN EXTRAORDINARIA  
CELEBRADA EL DÍA VIERNES 29 DE ABRIL DE 2022**

**ACUERDOS:**

- Dictamen aprobatorio recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, por el que se propone, con texto sustitutorio, la "Ley de Titulación de la propiedad territorial de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos".
- Dictamen aprobatorio recaído en el Proyecto de Ley 552/2021-CR, por el que se propone, con texto sustitutorio, la "Ley de Creación del Registro de Pueblos dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos".

**I. APERTURA**

- En Lima, siendo las 08 horas y 11 minutos, en la sala de sesiones "José Gabriel Túpac Amaru y Micaela Bastidas" del edificio de Comisiones "Víctor Raúl Haya de la Torre" del Congreso de la República, a través de la Plataforma Virtual "Microsoft Teams", bajo la presidencia de la congresista Margot Palacios Huáman, con la asistencia de los congresistas titulares Ruth Luque Ibarra, Janet Rivas Chacara, Arturo Alegría García, Freddy Díaz Monago, Jeny López Morales, Elizabeth Medina Hermosilla, Silvia Monteza Facho, Kelly Portalatino Ávalos, Hitler Saavedra Casternoque, María Taipei Coronado y los congresistas accesitarios Jorge Morante Figari, Rosangella Andrea Barbarán Reyes y Yorel Kira Alcarraz Agüero, con el quórum reglamentario se inicia bajo la modalidad semipresencial, la décima segunda sesión extraordinaria de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
- La congresista Martha Moyano Delgado asiste a la Comisión de Fiscalización y Contraloría, de la cual es miembro titular (Acuerdo N° 044-2004-2005/MESA-CR).
- Ausentes con licencia los congresistas José Arriola Tueros y María Jáuregui Martínez.
- Asiste como invitada la congresista Mery Infantes Castañeda.

**II. ORDEN DEL DÍA**

1. La Presidenta somete a consideración el predictamen recaído en el Proyecto de Ley 547/2021-CR, por el que se propone, la "Ley de Titulación de la propiedad territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos". Dispone dar lectura a las consideraciones y fórmula legal. Al respecto, el congresista Jorge Morante Figari se refiere a la única disposición complementaria modificatoria mediante la cual se propone modificar el literal n) del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867. Sobre ello, considera que corresponde únicamente al Poder Ejecutivo plantear la modificación de una ley orgánica. Plantea como cuestión previa reevaluar el predictamen y solicitar opinión a la Asamblea Nacional de Gobiernos

Regionales (ANGR).

Sometida a votación la cuestión previa es rechazada por mayoría, registrándose los votos a favor, de los congresistas Arturo Alegría García, Jeny López Morales y Jorge Morante Figari, votos en contra, de los congresistas Margot Palacios Huáman, Ruth Luque Ibarra, Kelly Portalatino Ávalos, Elizabeth Medina Hermosilla, María Taipe Coronado, Silvia Monteza Facho, Freddy Díaz Monago y Hitler Saavedra Casternoque.

La Presidenta somete a votación el predictamen siendo aprobado por mayoría, con los votos a favor, de los congresistas Margot Palacios Huáman, Ruth Luque Ibarra, Kelly Portalatino Ávalos, Elizabeth Medina Hermosilla, María Taipe Coronado, Silvia Monteza Facho, Freddy Díaz Monago y Hitler Saavedra Casternoque, votos en contra, de los congresistas Arturo Alegría García, Jeny López Morales y Jorge Morante Figari.

2. La Presidenta somete a consideración el predictamen recaído en el Proyecto de Ley 552/2021-CR, por el que se propone, con texto sustitutorio, la "Ley de Creación del Registro de Pueblos dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos". Dispone dar lectura a las consideraciones y fórmula legal. Al respecto, el congresista Jorge Morante Figari se refiere al literal d) "ejercer sus funciones jurisdiccionales" del artículo 7 sobre derecho de autonomía organizativa y propone agregar un texto en el sentido que el ejercicio de las funciones jurisdiccionales "en ningún caso vulnere los derechos fundamentales ni los derechos humanos en el ejercicio de dicha funciones", asimismo, adicionar un párrafo final al indicado literal con el siguiente texto "La infracción o incumplimiento a lo señalado puede ser visto por la justicia penal común y ser sancionado cuando corresponda". La congresista Rosangella Andrea Barbarán Reyes se refiere al literal e) del numeral 12.1 del artículo 12 referido al "informe sociocultural o antropológico" realizado por el propio pueblo, que da cuenta de los criterios de autoidentificación del literal a) del inciso 2.1 del artículo 2 de la presente ley. Sobre ello, el congresista Jorge Morante Figari propone que sea el Ministerio de Cultura, el organismo que tenga un nivel de participación y/o coordinación respecto al informe sociológico o antropológico. La Presidenta señala que existe al interior del Ministerio de Cultura una dirección de asuntos afrodescendientes producto de la información obtenida del Censo Nacional del año 2017, la cual contribuye a dotar de información cierta y fidedigna para articular mayores esfuerzos e implementar políticas públicas a favor de la población afrodescendiente, asimismo, enfatiza que de acuerdo a la naturaleza de las funciones de los gobiernos regionales le corresponde a estos avalar los informes socioculturales previa solicitud de información al MINCUL para el libro de organizaciones afroperuanas, cuya población alcanzaría aproximadamente un millón de personas afrodescendientes.

Agotado el debate, la Presidenta somete a votación el predictamen siendo aprobado por mayoría, con los votos a favor, de los congresistas Margot Palacios Huáman, Ruth Luque Ibarra, Janet Rivas Chacara, Kelly Portalatino Ávalos, Elizabeth Medina Hermosilla, María Taipe Coronado, Silvia Monteza Facho y Hitler Saavedra Casternoque, voto en contra, de la congresista Jeny López Morales y el voto en abstención del congresista Jorge Morante Figari. Acto seguido, solicita la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para proceder a ejecutar los acuerdos, siendo aprobado por unanimidad.

Se levanta la sesión, siendo las 10 horas y 48 minutos del viernes 29 de abril de 2022.



(La transcripción de la grabación magnetofónica y vídeo de la sesión forma parte del Acta).



Firmado digitalmente por:  
PALACIOS HUÁMAN Margot  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 19/05/2022 17:51:06-0500



MARGOT PALACIOS HUÁMAN  
Presi

Firmado digitalmente por:  
RIVAS CHACARA Janet  
Magros FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 23/05/2022 18:35:01-0500

JANET R



Firmado digitalmente por:  
RIVAS CHACARA Janet  
Magros FAU 20161749126 soft  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 23/05/2022 18:35:23-0500

JANET R  
Secretaría



JOSÉ ALBERTO ARRIOLA TUEROS  
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

**OFICIO N° 058-2022 /CONG. JAAT.CR**

Lima, 29 de abril de 2022.

Señora Congresista

**MARGOT PALACIOS HUAMÁN**

Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Presente. -

**Asunto: OFICIO CIRCULAR 048-2021-2022-CPAAAAE/CR**

Según lo señalado en el oficio citado, preciso mi imposibilidad de participar de la Sesión extraordinaria semi-presencial del día 29.Abril.2022 a horas 08:00 am, por encontrarme el día de hoy en una **reunión de trabajo** con dirigentes de la Franja Comercial del Río Rimac y funcionarios de la Municipalidad Distrital de Ate.

Atentamente,



**José Alberto Arriola Tueros**  
Congresista de la República



Lima, 29 de abril de 2022

**OFICIO N° 409-2021-2022/MJDA-CR**

Señora

**MARGOT PALACIOS HUAMÁN**

Presidenta de la Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos,  
Ambiente y Ecología

Presente. -

**Asunto:** Licencia por inasistencia a sesión.

**Ref. :** OFICIO CIRCULAR N° 048-2021-2022-CPAAAAE/CR

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente, y a la vez solicitarle, por indicación especial de la Congresista Milagros Jáuregui de Aguayo, se sirva conceder la licencia para justificar su ausencia a la Sesión Extraordinaria Semipresencial, convocada para el día de hoy viernes 29 de abril del presente año, a las 08.00 horas, semipresencial a través de la plataforma Microsoft Teams. Debido a que debe atender actividades programadas con antelación.

Agradeciéndole la atención presente, quedo de usted.

Atentamente,

-----  
**MARIA ALEJANDRA DE ITA PORRAS**  
Asesora del Despacho de la Congresista  
Milagros Jáuregui de Aguayo