

SINOPSIS

El predictamen recomienda el archivo del Proyecto de Ley 515/2016-PE, “Ley que crea el archivo administrativo unificado de constitución y propiedad de las Comunidades Nativas”. Este predictamen propone el allanamiento a las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo por las siguientes consideraciones:

- El Reglamento del Congreso, en su artículo 76° que señala que las proposiciones legislativas de los congresistas “no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público, por lo que esta Comisión concuerda con el Poder Ejecutivo.
- La observación fue realizada en el sentido que la creación del archivo propuesto generaría duplicidad de funciones pues existen en la actualidad entidades estatales que tienen competencia sobre el registro de las comunidades nativas y sus propiedades.
- Atribuirle funciones nuevas al Ministerio de Cultura constituiría una modificación a su Ley de Organización y Funciones lo que requiere un procedimiento distinto y opinión de previa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Lima, abril 2017.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 515/2016-PE, LEY QUE CREA EL ARCHIVO ADMINISTRATIVO UNIFICADO DE CONSTITUCIÓN Y PROPIEDAD DE LAS COMUNIDADES NATIVAS

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2016 – 2017

Señora Presidenta:

Ha ingresado para dictamen el Proyecto de Ley 515/2016-PE (actualizado por Acuerdo de Consejo Directivo N° 19-2016-2017/CONSEJO-CR del 7 de setiembre de 2016) que contiene las observaciones a la Autógrafa de la “Ley que crea el archivo administrativo unificado de constitución y propiedad de las Comunidades Nativas”.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes

1.1.1 Antecedentes procedimentales

La autógrafa observada del referido proyecto legislativo fue remitida al Área de Trámite Documentario el 04 de noviembre de 2016, luego al Consejo Directivo, siendo actualizado y decretado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) el 15 de noviembre de 2016. Fue recibido en esta Comisión el 16 de noviembre del 2016.

Cabe señalar que el proyecto de ley inicial que dio origen al dictamen y Autógrafa de Ley observado, que viene para estudio de esta comisión, fue el proyecto de ley 765/2011-CR, presentado el 24 de enero de 2012 por el Congresista Eduardo Nayap Kinin, del grupo parlamentario nacionalista “Gana Perú”. El dictamen correspondiente de dicha iniciativa legislativa fue incluido en la Orden del Día, votado y aprobado el 18 de octubre de 2012. La autógrafa correspondiente fue remitida al Poder Ejecutivo para su aprobación el 06 de noviembre de 2012 y fue observada el 26 de noviembre de 2012 y decretado el asunto nuevamente a esta comisión, ingresando el día 27 de noviembre de 2012 para nuevo estudio, siendo dictaminado favorablemente con texto sustitutorio el día 19 de junio de 2015.

Es en este estado que, mediante Acuerdo de Consejo Directivo 19-2016-2017/CONSEJO-CR del 07 de setiembre de 2016, se actualiza las observaciones a la Autógrafa de Ley hechas por el Poder Ejecutivo el 26 de noviembre de 2012, asignándole el número de proyecto de ley 515/2016-PE.

1.1.2 Antecedentes legislativos

En el Período Parlamentario 2006-2011 se presentó el Proyecto de Ley N° 1770/2007-PE que propuso establecer el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, comunidades campesinas y comunidades nativas. Fue estudiado en las Comisiones de Vivienda y Construcción y en la Comisión Agraria y en ambos casos se obtuvieron dictámenes negativos y acuerdos de no aprobación.

En el mismo período se presentó el proyecto N° 1900/2007-CR que propuso declarar de interés público y prioridad nacional la titulación, registro y rectificación de predios rurales, comunidades campesinas y nativas. Esta iniciativa fue vista en la Comisión de Vivienda y Construcción y en la CPAAAAE recibiendo en ambos casos dictámenes negativos.

En el 2011 se presentó el proyecto N° 765/2011-CR que fue derivado a la CPAAAAE el 27 de enero de 2012, fue incluido en el Orden del Día, votado y aprobado el 18 de octubre de 2012. La autógrafa correspondiente fue remitida al Poder Ejecutivo para su aprobación el 06 de noviembre de 2012 y fue observada el 26 de noviembre de 2012.

En el período legislativo actual fue actualizado con el número 515/2016-CR y fue remitido al Área de Trámite Documentario el 04 noviembre del 2016.

1.2. Opiniones solicitadas

- 1.2.1. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP. Oficio 563-2016-2017/CPAAAAyE-CR, del 30 de noviembre de 2016.
- 1.2.2. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. Oficio 568-2016-2017/CPAAAAyE-CR, del 30 de noviembre de 2016.
- 1.2.3. Ministerio de Cultura, Oficio 564-2016-2017/CPAAAAyE-CR, 30 de noviembre de 2016.
- 1.2.4. Presidencia de Consejo de Ministros - PCM, Oficio 555-2016-2017/CPAAAAyE-CR, 30 de noviembre de 2016.
- 1.2.5. Asociación Internaútica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESP, Oficio 568-2016-2017/CPAAAAyE-CR, 30 de noviembre de 2016.
- 1.2.6. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR , Oficio 566-2016-2017/CPAAAAyE-CR, 30 de noviembre de 2016.
- 1.2.7. Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú – CONAP, Oficio 569-2016-2017/CPAAAAyE-CR, 30 de noviembre de 2016.
- 1.2.8. Instituto del Bien Común - IBC, Oficio 570-2016-2017/CPAAAAyE-CR, 30 de noviembre de 2016.

1.3 Opiniones recibidas

- 1.3.1. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, mediante Oficio 025-2017-SUNARP-DTR/SN del 07 de febrero de 2017, recibido por la CPAAAAE del 10 de febrero de 2017, remitido por Angélica María Portillo Flores, Superintendente Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, que contiene el Informe N° 033-2017-SUNARP/DRT que realiza observaciones al texto de la autógrafa analizada y propone textos sustitutorios al proyecto.
- 1.3.2 Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, mediante Carta N° 293-CD/AIDSESEP-2016, recibido por la CPAAAAE el 23 de diciembre de 2016, remitido por Jamner Manihuari Curitima, presidente de AIDSESEP, que contiene opinión favorable a la aprobación del proyecto analizado.

2. MARCO NORMATIVO

2.1 Marco normativo nacional

2.1.1 Constitución Política del Perú

- Artículo 79°.- Que señala que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto públicos.
- Artículo 118°, inciso 17, que señala que es competencia del Presidente de la República administrar la hacienda pública.

2.1.2. Código Civil Peruano

- Artículo 135°, señala que la existencia legal de las Comunidades Nativas requiere de reconocimiento oficial y su inscripción en el registro respectivo.
- Artículo 2024°, establece que el Registro de Personas Jurídicas está conformado también por el Libro de Comunidades Campesinas y Nativas, a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

2.1.3. Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de desarrollo agrario de la Selva y Ceja de Selva

- Artículo 14°, señala que el reconocimiento oficial de la Comunidad Nativa, se requiere la evaluación del Ministerio de Agricultura a fin que se inscriba en el Registro Nacional de Comunidades Nativas.

2.1.4. Directiva N° 05-2013-SUNARP-SN, Directiva que regula la inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Nativas

- Artículo 6°, numeral 1, que señala que los territorios correspondientes a las Comunidades Nativas se inscriben en la Sección Especial de Predios Rurales del Registro de Predios, a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

3. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

- 3.1. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, mediante Oficio 025-2017-SUNARP-DTR/SN del 07 de febrero de 2017, opina que la creación del archivo unificado para obtener la información de las Comunidades Nativas hace la tarea de llevar registros de las Comunidades menos eficiente ya que genera duplicidad de esfuerzos pues la SUNARP tiene a su cargo los archivos correspondientes del Libro de Comunidades Campesinas y Nativas y la inscripción de los predios de dichas comunidades en el Registro de Predios.
- 3.2. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP, opina que la autógrafa observada no está creando duplicidad de funciones sino simplemente busca que la información sea consolidada por el Ministerio de Cultura, y que el costo de acceder a la información debería ser asumido por quienes no sean miembros o representantes de las Comunidades Nativas. Sin embargo no toma en cuenta que no se pueden adjudicar funciones diferentes a una entidad estatal a las establecidas en su Ley Orgánica.

4. OBJETO DE LA AUTOGRAFA OBSERVADA

El Proyecto de Ley analizado propone crear el Archivo Central de Inscripción y Titulación de Comunidades Nativas y establece la necesidad de un archivo oficial en beneficio del Estado y las partes involucradas, para una mayor celeridad en la búsqueda de las tierras que pertenecen a las comunidades nativas.

4.1. Contenido de las Observaciones

El Poder Ejecutivo, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú observó la Autógrafa de Ley por las siguientes razones:

1. La Constitución Política del Perú señala que los representantes ante el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, en ese sentido una iniciativa legislativa no podría contener disposiciones que generen gasto para la hacienda pública. La función del Congreso de la República es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo, salvo en lo que atañe a su propio pliego presupuestal.
2. Se observó también que el proyecto de ley cuya autógrafa fue observada generaría duplicidad de funciones pues ya existen entidades estatales que tienen competencia sobre el registro de las comunidades nativas y sus propiedades, como el Ministerio de

Agricultura, los Gobiernos Regionales y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, respectivamente.

3. El otorgar funciones nuevas al Ministerio de Cultura también fue observado, pues constituiría una modificación a la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura sin opinión previa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, que es el ente rector en materia de organización y estructura del Estado.

4.2. Estudio de las observaciones

1. **Primera observación:** El texto sustitutorio del Proyecto de Ley cuya autógrafa fue observada, plantea la necesidad de la creación de un archivo unificado en el cual se inscriba la titulación de las Comunidades Nativas, y fue observada porque no se tomó en cuenta el impacto económico que implicaría esa iniciativa.

Es necesario recordar que la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP, ante quien actualmente se realiza la inscripción de actos y derechos de las Comunidades Nativas, es el organismo público especializado adscrito al sector Justicia y Derechos Humanos que actúa como ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, cuya finalidad consiste en otorgar seguridad jurídica y certidumbre respecto de la titularidad de los derechos, actos y contratos que en él se registran, así como de mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en el país, a través de las políticas y normas técnico-registrales que para tal efecto dicte.

La SUNARP es un organismo público descentralizado del sector justicia, con patrimonio propio y autonomía económica, financiera y administrativa que le permite llevar a cabo sus funciones registrales con su propio presupuesto; presupuesto que no puede ser recortado y reasignado a otra entidad que pretenda desempeñar tareas registrales que le son reconocidas legalmente a SUNARP; por lo que su aprobación generaría un gasto adicional al Estado.

Esta observación concuerda con lo establecido en el Reglamento del Congreso, en su artículo 76° numeral 2 literal a) que señala que las proposiciones legislativas de los Congresistas “no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público”, por lo que esta Comisión considera que la observación realizada por el Poder Ejecutivo respecto de la irrogación de gastos es correcta.

En efecto, tenemos precedentes de iniciativas que proponían la creación de ARCHIVOS y otras unidades orgánicas dentro de la estructura de una entidad pública, pero las comisiones en su estudio concordaron en que dicha creación implicaba gastos al erario nacional, por consiguiente, transgredía el artículo 79° de la Constitución Política del Perú.¹

¹[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/6F670E2D15B4141A05257CC2005524E2/\\$FILE/CULTURA_2372-2013-CR_Negativo.Archivo.Mayor.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/6F670E2D15B4141A05257CC2005524E2/$FILE/CULTURA_2372-2013-CR_Negativo.Archivo.Mayor.pdf)

2. **Segunda observación:** El texto sustitutorio del Proyecto de Ley que crea el archivo unificado de inscripción de titulación de las Comunidades Nativas plantea la necesidad de un archivo oficial en beneficio del Estado y para una mayor celeridad en la búsqueda de tierras que pertenecen a las referidas comunidades.

La observación fue realizada en el sentido que la creación del archivo propuesto generaría duplicidad de funciones pues existen en la actualidad entidades estatales que tienen competencia sobre el registro de las comunidades nativas y sus propiedades.

La Comisión concuerda con la observación formulada, en el sentido que, actualmente existen instituciones y procedimientos a los que se puede recurrir y emplear para el reconocimiento de propiedad de las comunidades nativas. Por lo que el proyecto presentado podría generar confusiones en los administrados e incluso superposición de funciones pues las funciones que se pretende atribuir al archivo propuesto podrían contravenir funciones específicas de entidades ya existentes.

Este aspecto está mejor desarrollado en la opinión emitida por SUNARP sobre el Proyecto de Ley N° 785/2011-CR, que se acumuló al proyecto cuya autógrafa fue observada y es materia de este análisis, que señala que SUNARP cuenta actualmente con un sistema informático que permite conocer y filtrar datos pormenorizados de todos los predios inscritos, el cual guarda “perfecta identidad” con el archivo único que se busca crear con el proyecto analizado, por lo que este último resultaría innecesario.

Igualmente mediante Oficio del 22 de abril del 2014, SUNARP señala que la implementación del archivo pretendido carecería de sustento, por cuanto cada oficina del Sistema Nacional de Registros Públicos cuenta ya con un Libro de Comunidades Nativas y Campesinas que forma parte del Registro de Personas Jurídicas. Según se señala en la opinión emitida por SUNARP, en este libro se efectúan las inscripciones de todos los actos que realiza una comunidad nativa, mientras que sus territorios se inscriben en la Sección Especial de Predios Rurales del Registro de Predios de las Oficinas Registrales.

3. **Tercera observación:** Respecto de la entidad que estaría encargada de administrar el archivo propuesto, el propio Ministerio de Cultura en su opinión señaló que la creación de un archivo para registrar los actos y derechos de las Comunidades Campesinas y Nativas deberá ser concordado con lo señalado en el artículo 2024° del Código Civil, pues la Constitución Política del Perú les reconoce a ambas existencia legal y personería jurídica.

El artículo al que se hace referencia establece taxativamente cuáles son los libros que conforman el Registro de Personas Jurídicas, estableciendo como uno específico el de Comunidades Campesinas y Nativas. Es este registro que está a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP, en el que las Comunidades Campesinas y Nativas solicitan la inscripción de sus actos y derechos, los mismos que una vez registrados son de conocimiento público, pudiendo cualquier persona solicitar copias o certificados de los actos allí inscritos.

De la misma manera, SUNARP ha regulado ya los procedimientos mediante los cuales las Comunidades Campesinas y Nativas inscriben sus actos y derechos, así como ha desarrollado programas para informar, promover y facilitar las inscripciones registrales de los ciudadanos que forman parte de estas comunidades que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, por lo que la Comisión concuerda con la posición que señala que un cambio en estos procedimientos generaría una duplicidad de funciones y podría generar confusión en los usuarios que vienen tramitando sus inscripciones ante SUNARP.

La observación expone también que atribuirle nuevas funciones al Ministerio de Cultura constituiría una modificación a su Ley de Organización y Funciones, lo que requiere un procedimiento distinto y la emisión de una opinión de previa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En ese sentido, debemos señalar que el Ministerio de Cultura es un organismo del Poder Ejecutivo responsable de todos los aspectos culturales del país. La ley N° 29565, ley de creación del Ministerio de Cultura, determinó las áreas programáticas de acción sobre las cuales el Ministerio ejerce sus competencias, funciones y atribuciones.

Entre sus funciones principales está el formular, ejecutar y establecer estrategias de promoción cultural de manera inclusiva y accesible, realizar acciones de conservación y protección del patrimonio cultural, fomentar toda forma de expresiones artísticas, convocar y reconocer el mérito de quienes aporten al desarrollo cultural del país, planificar y gestionar con todos los niveles de gobierno actividades que permitan el desarrollo de los pueblos amazónicos, andinos y afroperuanos, todo ello propiciando el fortalecimiento de la identidad cultural y abriendo espacios de participación de todas las culturas.

Como se puede deducir de estas funciones, llevar registros de tipo alguno no es una función asignada al Ministerio de Cultura en su Ley de Organización y Funciones vigente en la actualidad. La Comisión coincide con la opinión que de pretenderse una modificación a la misma, deberá plantearse como un proyecto aparte por la naturaleza de la ley a variar.

5. CONCLUSIONES

Estando a que, luego del análisis respectivo de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, y estando conforme con dichas observaciones, el tema materia de fondo no resultaría procedente pues al allanarnos hemos concordado con la opinión de que la propuesta de ley vulneraría preceptos constitucionales relacionados a la prohibición de iniciativa de gasto de los señores congresistas al formular sus proyectos de ley, así como también habría duplicidad de funciones y se estaría colisionando con las prerrogativas señaladas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE.

6. RECOMENDACIONES

En atención a las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con el Acuerdo del Consejo Directivo N° 080-2003-2004/CONCEJO-CR del Congreso de la República, recomienda el **allanamiento** a las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo y el ARCHIVO del Proyecto de Ley 515/2016-PE, Ley que crea el archivo administrativo unificado de constitución y propiedad de las comunidades nativas.

Salvo mejor parecer;
Sala de sesión,
abril de 2017.