Proyecto de Ley N°.....277/2021-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

ALEJANDRO SOTO REYES

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
20 SEP 2021
RECIBIDO
Firma..... Hora 10:50am

PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA LA INSTALACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS UBICADAS EN BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso,** a iniciativa del Congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto autorizar excepcionalmente la instalación de servicios públicos esenciales, en las comunidades campesinas ubicadas en bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

Artículo 2. Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad permitir que las comunidades campesinas mencionadas en el artículo 1 cuenten con servicios básicos indispensables respetándose su dignidad de personas que el Estado debe defender.

Artículo 3. Requisitos
3.1 Las comunidades señaladas en el artículo 1 son aquellas asentadas antes de que los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de carácter prehispánico hayan sido declarados como tales.

3.2 No se consideran bajo el alcance de la presente ley las ocupaciones ilegales a las que hace referencia el artículo 27 de la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural.

Artículo 4. Obligación de las direcciones desconcentradas de Cultura
4.1 Las direcciones desconcentradas de Cultura aprueban en un plazo máximo de 15 días los expedientes técnicos para la instalación de los servicios públicos, bajo responsabilidad.

4.2 En caso de no aprobarse los expedientes en el plazo mencionado en el párrafo anterior, se considera autorizada la ejecución del servicio solicitado.

Artículo 5. Ejecución de obras para implementar servicios públicos
5.1 Con la aprobación o vencido el plazo señalado en el artículo 4, las empresas prestadoras de servicios públicos quedan autorizadas a ejecutar las obras a solicitud de las comunidades involucradas.

5.2 Las obras que se ejecute al amparo de la presente ley no podrán alterar el patrimonio cultural y se ejecutan respetando la normativa vigente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIA Y FINALES

PRIMERA. La presente ley es de aplicación inmediata a los expedientes que se encuentran en trámite en las respectivas direcciones desconcentradas.

SEGUNDA. La presente ley tendrá vigencia durante un año contado a partir de su publicación.

TERCERA. El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo de treinta días posteriores a su publicación en el diario oficial *El Peruano*.

Lima, 17 de setiembre de 2021

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2021 15:24:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2021 10:25:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/09/2021 15:18:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2021 15:36:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2021 16:56:37-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2021 16:57:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2021 18:11:12-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Los bienes integrantes del patrimonio cultural
El artículo 21 de la Constitución Política del Perú señala lo siguiente:

> "***Artículo 21***.-
> *Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado.*
> *La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio. Fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como su restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional.*" (Subrayado agregado)

Dicho artículo constitucional establece de forma clara que los bienes integrantes del patrimonio nacional merecen una especial protección por parte del Estado, teniendo especial consideración que el Perú es un país que cuenta con una gran diversidad de bienes culturales materiales e inmateriales.

En ese orden de ideas, sobre los bienes culturales materiales, la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, establece que se categorizan en muebles e inmuebles. Al respecto, el artículo de la referida norma dispone lo siguiente:

> "*Artículo 1.- Clasificación Los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se clasifican en:*
> *1. BIENES MATERIALES*
> *1.1 INMUEBLES*
> *Comprende de manera no limitativa, los edificios, obras de infraestructura, ambientes y conjuntos monumentales, centros históricos y demás construcciones, o evidencias materiales resultantes de la vida y actividad humana urbanos y/o rurales, aunque estén constituidos por bienes de diversa antigüedad o destino y tengan valor arqueológico, arquitectónico, histórico, religioso, etnológico, artístico, antropológico, paleontológico, tradicional, científico o tecnológico, su entorno paisajístico y los sumergidos en espacios acuáticos del territorio nacional. La protección de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, comprende el suelo y subsuelo en el que se encuentran o asientan, los aires y el marco circundante, en la extensión técnicamente necesaria para cada caso.*
> [...]."

Dicha descripción comprende aquellos espacios físicos que cuentan con un valor particular que nos vincula con el pasado y que permite hacernos sentir identificados con un pasado común que nos proyecta como peruanos hacia el futuro.

En tal contexto, el Estado procura la protección de los bienes antes descritos a fin de puedan mantenerse en condiciones adecuadas para próximas generaciones y que, a la vez, permitan, en algunos casos generar ingresos que permiten garantizar su "*identificación, registro, inventario, declaración, protección, restauración, investigación, conservación, puesta en valor y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación*"[1].

Las comunidades campesinas

El artículo 89 de la Constitución reconoce de forma expresa a las comunidades campesinas:

> "***Artículo 89.-***
> *Las* ***Comunidades Campesinas*** *y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece.* ***La propiedad de sus tierras es imprescriptible****, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.*" (negrita agregada)

Su reconocimiento garantiza el respeto a su existencia y a la autonomía de su organización. Especial importancia tiene el respeto a la propiedad de sus tierras puesto que la vinculación entre las comunidades y el espacio que habitan tiene un fundamento histórico que fundamenta la propia existencia de la comunidad, de tal manera que puede afirmarse que sin tierra no hay comunidad campesina. Este particular vínculo precisamente no permite separar la propiedad de sus tierras con sus legítimos posesionarios.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, al interpretar el mencionado artículo 89 de la Constitución, ha establecido lo siguiente:

> "*A criterio de este Tribunal, luego de una interpretación unitaria de la precitada disposición, la Constitución reconoce a las comunidades campesinas y nativas existencia legal y personería jurídica sin someter su existencia a inscripción o formalidad alguna, es decir, las reconoce como personas jurídicas.*"[2]

En tal sentido, corresponde al Estado establecer medidas que propicien el respeto a los derechos de las comunidades en relación con sus tierras y que garanticen el derecho de sus integrantes a tener una vida digna en concordancia con el artículo 1 de la Constitución Política.

Problemática de las comunidades campesinas en relación con los bienes culturales prehispánicos

Desde hace muchos años, diversas comunidades han reclamado con justa razón la imposibilidad de contar con servicios públicos esenciales para llevar una vida digna, debido a que se encuentran asentados en espacios que han sido declarados patrimonio cultural.

---

[1] Artículo IV del Título Preliminar de la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.
[2] Parte pertinente del fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 02196-2014-PA/TC.

Claro ejemplo de ello lo viven las comunidades campesinas de Sacsayhuaman, en el departamento de Cusco, las cuales a pesar de vivir desde muchos años atrás en las ubicaciones ahora declaradas patrimonio cultural de la Nación, no pueden acceder al legitimo e impostergable derecho de contar con servicios públicos tales como energía eléctrica, servicios de saneamiento, internet o telefonía celular.

Es innegable el deber del Estado de proteger los bienes culturales, sin embargo, también los es el deber de atender las necesidades básicas de la población, tomando en especial consideración que el artículo 1 de la Constitución Política establece que "*la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*". No puede hablarse del respeto a la dignidad de la persona cuando se tiene a un grupo de peruanos abandonados a la espera, durante años, ante una entidad del Ministerio de Cultura para que se autorice un proyecto para instalar un servicio básico.

Son constantes los reclamos de los pobladores de las comunidades que exigen desde hace mucho tiempo el acceso a servicios básicos. Así, las comunidades de Fortaleza, Quillahuata, Yuncaypata, Huayllarcocha y Tambomachay que viven en el complejo arqueológico de Sacsayhuaman desde hace más de veinte años reclaman su derecho a contar con servicios de saneamiento.

Señalan que la Dirección Desconcentrada Cusco, a pesar del tiempo transcurrido, no aprueba los proyectos para instalar servicios básicos. Así, se ha señalado en medios de prensa que las comunidades:

> *"en la fecha cuentan con un proyecto para la construcción de saneamiento básico con un presupuesto de 3 millones de soles aprobado por la municipalidad provincial, todavía el año 2020 y la entidad cultural declaro inviable el proyecto.*
> *"La obra de saneamiento básico es una necesidad y un derecho fundamental, nosotros actualmente vivimos con la contaminación que general de los pozos sépticos que ya cumplieron su ciclo de vida, por ello exigimos contar con servicios básicos estables", indicó.*
> *Leonardo Choque Medina, informo que en la actualidad consumen agua contaminada y por ello las enfermedades amenazan a la población de las cuatro comunidades campesinas, igualmente son privados en la comunicación no tienen servicio de telefonía, entre otros servicios, cuando la mayoría de pobladores son habitantes del lugar por años."*[3]

Como se evidencia, los reclamos de los pobladores son un claro ejemplo de la insatisfacción social que viven y que demandan del Estado soluciones efectivas y concretas. En este orden de ideas, Flores Ampuero y Ocharán Cortez han señalado con mucha claridad la problemática que viven las comunidades campesinas:

> *"[...] incapacidad de articular la preservación del Patrimonio Arqueológico frente al desarrollo sostenible de la población en una zona arqueológica intangible, es decir, la relación conflictiva por una parte de la población*

[3] https://diariodelcusco.pe/2021/actualidad/pobladores-de-las-comunidades-de-sacsayhuaman-amenazan-con-medidas-de-fuerza-contra-la-direccion-de-cultura/ Consultado el 8 de setiembre de 2021.

asentada en el Parque Arqueológico de Saqsaywaman con necesidades insatisfechas de vivienda, saneamiento básico, actividades económicas, etc., y otra, de la entidad gestora de resguardar el patrimonio a través de aplicar la Ley del Patrimonio Cultural de la Nación y su Reglamento Nº 28296 y sus instrumentos de gestión."[4]

Sin embargo, se ha señalado que las instalaciones necesarias para habilitar los servicios públicos producen destrucción e impacto negativo; sin embargo, debe precisarse que las poblaciones no realizan directamente tales instalaciones ya que las entidades proveedoras de servicios son quienes las realizan. Asimismo, todo proyecto debe contar con un soporte técnico y profesional, puesto que no se trata de autoconstrucción o el uso de técnicas similares que podrían perjudicar el espacio cultural.

Un aspecto esencial para comprender la prioridad de la presente propuesta es que tales comunidades campesinas no cuentan con servicios de saneamiento en una época en la que la pandemia producida por el COVID-19 exige el cumplimiento estricto de las normas de aseo como el lavado de manos con agua y jabón. En este contexto no puede hablarse del cumplimiento de medidas sanitarias.

Así la población ha señalado que:

"'Nosotros vivimos, tomamos agua contaminada, haciendo nuestras necesidades detrás de las charamoscas. Queremos conversar con el director de Cultura hoy día, basta ya de discriminación, no queremos más contaminación. Nuestro proyecto ya está aprobado, le reclamo al Director y le exige que dé luz verde a nuestro proyecto de Saneamiento' dijo la representante.
Humberto Choque, exdirigente de la comunidad de Yuncaypata indicó que es un atropello que, desde hace casi 4 años, tienen el presupuesto para iniciar ese proyecto de Saneamiento Básico, pero las trabas no permiten hacerla realidad. Cuestionó que, desde la Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco, se les haya pedido primero hacer un levantamiento de prospección Arqueológica que asegura cuesta miles de soles y ellos no tienen los recursos respectivos."[5]

Por ello, la presente propuesta tiene como objetivo autorizar excepcionalmente la instalación de servicios públicos esenciales, en las comunidades campesinas ubicadas en bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de carácter prehispánico, ya que actualmente el engorroso procedimiento en las direcciones desconcentradas demora años y finalmente terminan denegando la aprobación de los expedientes técnicos para instalar servicios de saneamiento (agua y desagüe), energía eléctrica o telefonía. Se ha caído en la excesiva burocracia olvidando el derecho de los comuneros a vivir con los mínimos servicios básicos.

---

[4] Tesis para optar al título profesional de Licenciada en Antropología presentado por las Bachilleres Zelmira Flores Ampuero e Yhinniva Ocharán Cortez. "Sociedad y patrimonio: Una convivencia distante y conflictiva: Caso Parque Arqueológico de Saqsaywaman - Cusco". Disponible en http://repositorio.unsaac.edu.pe/handle/20.500.12918/4605 Consultado el 8 de setiembre de 2021.

[5] https://superstarnoticias.pe/es/local/comuneros-del-parque-arqueologico-sacsayhuaman-piden-la-destitucion-del-director-de-cultura Consultado el 8 de setiembre de 2021.

Así, la finalidad de la propuesta legislativa es permitir que las comunidades campesinas ubicadas en bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación cuenten con servicios básicos indispensables respetándose su dignidad de personas.

Para tal fin, las comunidades campesinas consideradas son las asentadas territorialmente antes de que los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de carácter prehispánico hayan sido declarados como tales; por lo que no se consideran bajo el alcance de la propuesta las ocupaciones ilegales a las que hace referencia el artículo 27 de la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural:

> "*Artículo 27.- Ocupaciones ilegales*
> *En los casos de ocupaciones ilegales de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de carácter prehispánico, el Instituto Nacional de Cultura, en coordinación con otras entidades del Estado, propenderá a la reubicación de los ocupantes ilegales de dichos bienes, sin perjuicio del ejercicio de las acciones legales conducentes a su intangibilidad.*"

De manera que el presente proyecto tiene incidencia únicamente en las comunidades campesinas debidamente acreditadas como tales.

A fin de agilizar las autorizaciones de los expedientes que llevarán servicios básicos a dichas comunidades, se dispone que las direcciones desconcentradas de Cultura aprobarán en un plazo máximo de 15 días los expedientes técnicos para la instalación de los servicios públicos, bajo responsabilidad, debiendo entenderse que, en caso de no aprobarse los expedientes en el plazo mencionado, se considerará autorizada la ejecución del servicio solicitado.

Finalmente, se establece que, en atención a la aplicación de la norma legal en el tiempo, la ley será de aplicación inmediata a los expedientes que se encuentran en trámite en las respectivas direcciones desconcentradas.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley busca garantizar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 1 de la Constitución, sobre la "defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad" como "fin supremo de la sociedad y del Estado". Asimismo, se garantiza el respeto del artículo 89 de la Constitución Política del Perú en relación con el respeto de los derechos de las comunidades campesinas.

Asimismo, se trata de una norma que no modifica otra norma del ordenamiento jurídico nacional y guarda vinculación con la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley identifica los siguientes autores:

- Las comunidades campesinas.
- Empresas públicas y privadas.
- La sociedad.
- El Ministerio de Cultura.

Las comunidades campesinas están conformadas por miles de pobladores que habitan los terrenos que ahora poseen desde hace cientos de años y que se encuentran asentados en los espacios declarados patrimonio cultural. Ellos, legítimamente reclaman el derecho que les asiste a contar con servicios públicos.

En tal sentido, debe recordarse lo establecido en la Ley N° 30588, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como Derecho Constitucional, que incorporó el artículo 7-A a la Constitución, disponiendo que el "Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable".

Es innegable que la creación de una red de alcantarillado y el acceso al agua potable ayuda a prevenir enfermedades infecciosas que son causadas, precisamente, por falta de saneamiento ya que las comunidades evacúan sus desechos en silos que no son salubres para el ser humano.

El beneficio económico tendrá impacto directo en las familias afectadas ya que las comunidades y, por ende, cada poblador realiza un gasto adicional por obtener, transportar y desechar el agua que usan para sus actividades diarias, así como todos sus desechos y residuos, ya que estos deben ser transportados a un lugar que sí tenga alcantarillado o servicios de saneamiento.

La instalación de servicios de saneamiento y energía eléctrica genera nuevas oportunidades de trabajo para el turismo existente. Los pobladores tendrán la oportunidad de ofrecer una mejor experiencia a los visitantes ya que contarán con servicios básicos.

Uno de los indicadores para medir el nivel de pobreza en el país es el Indicador de necesidades básicas insatisfechas; por lo que con esta propuesta de ley este indicador se reducirá y formará parte del esfuerzo del Estado por reducir la pobreza y pobreza extrema.

El Estado, específicamente el Ministerio de Cultura, conectará y reforzará su lazo con la comunidad y los pobladores respetando su derecho de acceso a servicios básicos. De esta manera, el Ministerio de Cultura contribuye a que nuestro patrimonio cultural se conserve en el tiempo sin atropellar los derechos de ningún peruano. Este acto de inclusión en buena cuenta permitirá la preservación del patrimonio cultural de la nación, mejorará el turismo y hará viables los derechos constitucionales de los pobladores.

En tal sentido, se cuenta con el siguiente cuadro de actores, costos y beneficios:

Actores	Beneficios	Costos
Comunidades campesinas afectadas	1. Respeto al derecho de cada peruano de contar con los servicios básicos como son: saneamiento (agua y desagüe), energía eléctrica y telefonía. 2. Prevenir enfermedades infecciosas causadas por falta de saneamiento. 3. Eliminar el sobrecosto que significa para los pobladores el poder acceder al agua y el desecho de sus residuos. 4. Oportunidad para los pobladores de apoyo al turismo.	
Empresa públicas y privadas	1. Percibir ingresos de los pobladores que se convertirían en clientes por los servicios prestados.	
Sociedad	1. Reducción del indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI).	
Ministerio de Cultura	1. Mejorar su relación con las comunidades o pobladores afectados para unificar esfuerzos en pro del desarrollo turístico y económico de la zona.	

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado II del Acuerdo Nacional relativa a "*Equidad y Justicia Social*". Al respecto la Política de Estado 10 sobre "Reducción de la pobreza" dispone lo siguiente:

> *"Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.*
>
> *Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado: (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (b) fortalecerá las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la*

transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; (d) asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; (g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil; (h) garantizará el ejercicio de los derechos de las personas y el acceso a la administración de justicia de la población que vive en situación de pobreza; (i) fomentará una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción." (Subrayado agregado)