Proyecto de Ley N°.....7673/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
23 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:23pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 30327 LEY DE PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Los congresistas de la República que suscriben, integrantes del **Grupo Parlamentario Somos Perú**, a iniciativa del congresista **HÉCTOR VALER PINTO** representante de Lima Metropolitana, ejerciendo el derecho de Iniciativa Legislativa que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el Artículo 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 30327 LEY DE PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley

Esta ley tiene como objeto incorporar el inciso 28.5 al artículo 28 de la Ley N.º 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, con la finalidad de reconocer y formalizar los derechos de propiedad de las comunidades nativas sobre tierras que actualmente contienen infraestructura petrolera, tanto pública como privada; reconociendo así sus derechos ancestrales.

Artículo 2.- Modificación de la Ley N.º 30327

Se incorpora el inciso 28.5 al artículo 28 de la Ley N.º 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, el mismo que es redactado bajo la siguiente fórmula legal:

"Artículo 28. Protección de derechos de vía y localización de área

[...]

28.5. Se exceptúa de la prohibición contenida en el inciso 28.3 del presente artículo a aquellas comunidades nativas que tienen en su territorio infraestructura de naturaleza petrolera pública o privada. Estas comunidades tienen el derecho a que se les otorgue el título de propiedad colectiva sobre esas tierras conforme a la normativa nacional e internacional."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL

ÚNICA. – Se encarga a los órganos competentes del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales, con la participación de las comunidades nativas afectadas y sus organizaciones representativas, la identificación y titulación de los territorios en los que se encuentren infraestructura petrolera pública o privada, sobre los que ellas poseen derechos ancestrales. Para el cumplimiento se establecen fondos de titulación provenientes de los saldos de balance de los órganos responsables.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JERI ORE Jose Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2024 13:50:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/04/2024 17:32:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/04/2024 17:32:41-0500

Lima, 19 de abril de 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAZ DE NUNUERA Jose Bernardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2024 13:49:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SAAVEDRA CASTERNOQUE Hitler FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2024 16:16:32-0500

CONGRESO
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **24** de **abril** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7673/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; y**
2. **PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA.**

JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ASPECTOS GENERALES

Desde la aprobación de la Constitución de 1920, el Estado peruano ha reconocido formalmente la existencia y la personería jurídica de las comunidades campesinas y nativas, conocidas en aquel entonces como "comunidades de indígenas". A pesar de este reconocimiento y su visible importancia en el tejido económico, social y cultural del país, hasta la fecha no se disponen de cifras oficiales precisas que determinen su número exacto, a pesar de su presencia extendida a lo largo del territorio nacional[1].

Históricamente, el Estado ha sido responsable de regularizar la propiedad de estas tierras desde la década de 1920. Para facilitar este proceso de saneamiento, se han promulgado varias normativas, siendo la más destacada la Ley 24657, Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas de 1987, que declara de necesidad nacional e interés social la formalización de las Comunidades Campesinas. No obstante, muchos años después de su promulgación, la formalización completa de la propiedad de estas comunidades nativas y campesinas sigue pendiente[2].

Desde 1974, el gobierno peruano ha logrado formalizar los derechos de propiedad colectiva de más de 1300 comunidades nativas, con la titulación de más de 12 millones de hectáreas, según datos del Instituto del Bien Común (IBC) en 2016[3]. Este es un paso crucial para la protección de estos pueblos que habitan en la Amazonía peruana y que dependen directamente de estos bosques para su subsistencia, además de tener un impacto significativo en las condiciones de los bosques, que constituyen el 17% del área forestal nacional, según datos del Ministerio del Ambiente (MINAM) en 2016[4]. Actualmente, existe un directorio de comunidades nativas que indica cuántas

[1] Constitución Política del Perú 1920, Artículo 58. https://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/constitucion/constituciones/Constitucion-1920.pdf

[2] Delgado, R., (2016), Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas del Perú: https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/deslinde_titulacion.pdf

[3] Burocracia limita derechos de nativos peruanos en el acceso a la tierra, revisado el 18 de abril de 2024 en: https://ibcperu.org/burocracia-limita-derechos-de-nativos-peruanos-en-el-acceso-a-la-tierra/

[4] Los Bosques en cifras

han sido reconocidas y tituladas bajo la Plataforma del Sistema de Información Catastral Rural implementada por el Ministerio de Desarrollo Agrario Riego (MIDAGRI) en 2017[5]. A pesar de estos avances, sigue existiendo una brecha significativa en el proceso de formalización de las tierras que reclaman los pueblos indígenas, con más de 600 comunidades nativas aún por titular, representando unos 5.5 millones de hectáreas. Además, existen reclamos sobre 20 millones de hectáreas de tierras y bosques que incluyen demandas por el reconocimiento y la titulación de comunidades nativas, la ampliación de comunidades nativas ya tituladas, y otros mecanismos que permitan reconocer derechos de gestión a grupos indígenas sobre áreas protegidas, como las reservas comunales[6].

El marco regulatorio actual (Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, Decreto Ley 22175 de 1978), establece que las comunidades nativas formalizan sus derechos a la tierra y el bosque a través de un proceso que puede concluir con la demarcación y titulación de tierras de uso agrario o la firma de un contrato de cesión en uso sobre tierras de uso forestal. Sin embargo, esta distinción en el derecho otorgado sobre áreas de bosque ha sido problemática desde 1975, cuando se estableció que el patrimonio forestal es de dominio público y la clasificación se ha realizado desde 1978 con la entrada en vigor del Decreto Ley 22175, impidiendo la titulación de tierras con aptitud forestal y de protección. Hasta 2017, se utilizaba un estudio de suelos para definir la capacidad de uso mayor y decidir qué área otorgar bajo título agrario y qué área entregar bajo contrato de cesión en uso. Actualmente, se emplea una evaluación agrológica como técnica para clasificar la capacidad de uso sobre el área reclamada. Aunque el proceso de formalización de comunidades nativas comenzó hace más de 40 años, los cambios en el marco regulatorio han impedido avanzar en la implementación de las normas. Todavía hay comunidades nativas con reconocimiento y titulación pendientes, así como comunidades nativas que no cuentan con contratos de cesión en uso que formalicen sus derechos sobre los bosques en las tierras categorizadas bajo este uso[7].

---

https://www.minam.gob.pe/bosques/los-bosques-en-cifras/

[5] Revisar:
https://georural.midagri.gob.pe/sicar/

[6] Guía práctica para el oneroso camino de la titulación de las comunidades nativas, una guía orientadora, revisado el 17 de abril de 2024 en:
https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/Books/BMonterroso1901.pdf

[7] Reto para el nuevo Gobierno: comunidades nativas aún esperan títulos de propiedad, revisado el 17 de abril de 2024 en:
https://www.actualidadambiental.pe/bicentenario-del-peru-comunidades-nativas-siguen-a-la-espera-de-sus-titulos-de-propiedad/

A estos métodos se añade la alteración del derecho a la propiedad y posesión ancestral comunal indígena debido a la implementación de la Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, Ley N.° 30327, específicamente en su artículo 28.3, el cual representa un impedimento para la titulación de tierras indígenas ya que prohíbe que la autoridad pertinente emita títulos de propiedad sobre áreas designadas para derechos de vías sobre servidumbres; además, el artículo 23.2 permite al concesionario usar la fuerza en caso de que las comunidades indígenas ejerzan el uso de sus tierras comunales o ancestrales no registradas, en las que se han establecido derechos de vías; y el 28.4, que obstaculiza que la autoridad regional sectorial competente pueda reconocer estos derechos cuando en sus territorios comunales y ancestrales no registrados se haya establecido un derecho de vía para una empresa concesionaria. Un ejemplo de esto se ha visto en los lotes 192 (ex 1AB) y 8, donde, a diferencia de otras comunidades amazónicas, no se ha reconocido el derecho de propiedad comunal indígena ni la posesión ancestral, exacerbando esta situación la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la misma ley, que añade el artículo 376-B al Código Penal, tipificado como delito el acto de un funcionario público de conceder legítimamente derechos de propiedad ancestral y comunal en áreas con servidumbres, impidiendo así el progreso de las titulaciones requeridas en zonas con instalaciones petroleras, las cuales se utilizan sin ofrecer beneficios de servidumbre a las comunidades afectadas, a diferencia de lo que sucede en otras áreas de la Amazonía como en Camisea, Cuzco.

Las comunidades nativas en Perú, que forman parte de los pueblos indígenas reconocidos por el Estado, poseen derechos colectivos que incluyen la propiedad comunal de las tierras que han habitado de forma ancestral. El proceso de reconocimiento y titulación no solo visibiliza a estas comunidades, sino que también las protege contra amenazas y conflictos potenciales, facilitando su acceso a servicios públicos esenciales como agua, educación y salud. La titulación y el registro oficial de estas comunidades aseguran la protección de su propiedad colectiva, brindándoles mayor seguridad jurídica frente a cualquier entidad o individuo que intente adquirir derechos sobre ellas o afectarlas de alguna manera[8].

De acuerdo con el Convenio 169 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la posesión ancestral de los territorios indígenas se reconoce como propiedad colectiva, y conforme a la Constitución, los derechos sobre las tierras comunales son

[8] Camero, P., & Gonzales, I. (2018), p. 42. Serie: Derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú (1ra ed.). Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

imprescriptibles, lo que significa que no se pierden, aunque el Estado haya autorizado la construcción de infraestructura pública o privada sobre ellas[9].

1. Descripción del Problema

Como ya se ha mencionado, desde la Constitución de 1920, se estableció por primera vez el derecho constitucional a la propiedad de las comunidades indígenas en Perú. Desde esa fecha, el Estado comenzó a asumir formalmente la responsabilidad de ofrecer protección, bienestar y desarrollo a estas comunidades. Antes de esta enmienda, cualquier esfuerzo del Estado hacia las comunidades indígenas pudo haber sido esporádico y marginal, pero es con esta acción constitucional que el Estado republicano empieza a garantizar explícitamente la propiedad comunal para las comunidades indígenas, conocidas de esa manera en aquel tiempo.

En 1926, el reconocimiento administrativo de las primeras comunidades campesinas comenzó a formalizarse, con títulos que, en algunos casos, habían sido inicialmente otorgados por la Corona Española y luego validados en la época republicana. A partir de entonces, el Estado empezó a emitir resoluciones oficiales de reconocimiento, siendo las comunidades de la provincia de Cusco algunas de las más antiguas en recibir este reconocimiento estatal[10]. Un ejemplo es la Comunidad Campesina de Ccoyharpuquio en el distrito de Santiago, Cusco, cuya resolución data del 29 de enero de 1926. Seis años después del reconocimiento constitucional, el Estado comenzó a implementar una política incipiente de reconocimientos de derechos a estas comunidades[11].

A pesar del progreso inicial después de 1920, ha tomado casi otro siglo constatar que la deuda histórica de reconocimiento y titulación de tierras y territorios de los pueblos indígenas aún persiste. Actualmente, cerca de diez mil comunidades campesinas y nativas (sin una cifra exacta por parte del Estado) continúan siendo discriminadas y excluidas en el proceso de construcción del Estado republicano.

---

[9] Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

[10] Trivelli, C., Reconocimiento Legal de las Comunidades Campesinas: Una Revisión Estadística, p. 93, en "Comunidades Indígenas y Campesinas del Perú: Una Visión Histórica": https://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/18862ED70E9D413A052582A6005BFADE/$FILE/307.72-C7.PDF

[11] Korsbaek, Leif. (2016). Ccarhuayo, Una Comunidad Quechua En Cuzco, su Lucha Por Defenderse En El Mundo Moderno. Diálogo andino, (49), 469-483. https://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812016000100040

Como ya hemos mencionado el Convenio 169 de la OIT, en sus artículos del 13 al 19, establece un marco de protección al derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas sin precedentes en el derecho internacional. El artículo 13.2 precisa que el término "tierras" debe incluir "el concepto de territorios", lo que abarca el hábitat completo de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. Además, el artículo 15.2 indica que los pueblos interesados deben participar siempre que sea posible en los beneficios derivados de tales actividades, y recibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades. Este último punto se logra siempre y cuando los pueblos sean efectivamente reconocidos como propietarios de las tierras que legítimamente les pertenecen.

Este concepto ha sido respaldado por diversas decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que ha definido el término "territorio" como la totalidad de la tierra y los recursos naturales que los pueblos indígenas han utilizado de manera tradicional. La Corte IDH ha enfatizado en múltiples fallos este amplio entendimiento de la tierra y los territorios indígenas, incluyendo no solo los espacios físicamente ocupados sino también aquellos utilizados para actividades culturales y espirituales[12].

Cabe destacar que el Convenio 169 de la OIT, siendo un tratado internacional, y la Constitución Política del país, mediante una interpretación sistemática, le confieren una fuerza normativa directa e inmediata. Esto se alinea con el principio de unidad de la Constitución y el principio de concordancia práctica, en concordancia con las resoluciones del Tribunal Constitucional.

El artículo 89 de la Constitución Política del Perú reconoce que las Comunidades Campesinas y Nativas existen legalmente y poseen personalidad jurídica. Estas comunidades son autónomas en su organización, en el trabajo comunal, en el uso y disposición libre de sus tierras, y en los aspectos económicos y administrativos, según lo establecido por la ley. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, excepto en casos de abandono como se menciona en el artículo previo. Asimismo, el Estado garantiza el respeto a la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

2. Propuesta de solución

[12] Corte Interamericana de Derechos Humanos, (2009), Derechos De Los Pueblos Indígenas Y Tribales Sobre Sus Tierras Ancestrales Y Recursos Naturales Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. p. 14

La presencia de infraestructura petrolera en el territorio nacional de Perú se remonta a tiempos antiguos, comenzando en 1850 con investigaciones científicas y, posteriormente, la explotación petrolera a principios del siglo XX en el norte del país. Desde entonces, la actividad petrolera se ha expandido a lo largo de la costa y la Amazonía, teniendo una serie de impactos tanto positivos como negativos a nivel nacional.

Un caso representativo de la expansión de la infraestructura y ocupación petrolera es la construcción del Oleoducto Norperuano. De acuerdo con Petroperú, la construcción del oleoducto involucró a más de 7000 trabajadores y se benefició del conocimiento de los pueblos indígenas que residían en los territorios donde se desarrolló el proyecto. Específicamente, el Oleoducto Norperuano cruza los territorios de seis pueblos indígenas de la Amazonía —kukama, awajún, shapra, achuar, chuchuas y wampis— además de afectar a comunidades originarias de los Andes y la costa, incluyendo el pueblo quechua del Pastaza, ubicado en el distrito de Andoas donde se sitúa una base de la petrolera estatal. Este oleoducto ha impactado a 95 comunidades nativas amazónicas, y su instalación ha afectado otros elementos territoriales como quebradas y ríos[13]. A estos hechos se suman otras ocupaciones no consultadas del Oleoducto Norperuano y ocupaciones similares realizadas por empresas privadas en territorios amazónicos.

Según Orta y Finer (2010), las empresas privadas han establecido operaciones en lotes petroleros que se superponen con los territorios de 41 de los 55 pueblos indígenas en Perú[14].

A la problemática existente se añade la aprobación de la Ley N.º 30327 y su artículo 28.3, que establece un marco jurídico que obstaculiza que los pueblos indígenas reclamen adecuadamente sus derechos ancestrales y se beneficien de ellos como cualquier otro ciudadano.

Contrastantemente, el proyecto Camisea y el transporte de gas en Cusco presentan un caso diferente. Gracias a una serie de préstamos e intervenciones internacionales, siendo la más significativa la llevada a cabo por el Banco Interamericano de

[13] Delgado, D. (2021), El oleoducto y la Amazonía: del entusiasmo al abandono de la infraestructura en la selva, en ¿Una Oportunidad Perdida? Boom Extractivo y Cambios Institucionales en el Perú (pp.223)
[14] Orta-Martínez, M., & Finer, M. (2010), Oil frontiers and indigenous resistance in the Peruvian Amazon, p. 3

Desarrollo, se aplicaron políticas de medio ambiente y salvaguardas que beneficiaron a las comunidades nativas de la región. Para el año 2015, estas comunidades estaban completamente tituladas y disfrutaban de varios beneficios relacionados con servidumbre, canon y otros derechos económicos, fomentados también por las políticas de inversión internacional en materia ambiental e indígena.

Esto nos muestra dos realidades distintas para las comunidades nativas. Por un lado, una realidad donde se reconoce la propiedad de la tierra a través de la titulación a comunidades nativas ubicadas en áreas con infraestructura petrolera, permitiéndoles ejercer sus derechos administrativos y obtener beneficios a través de servidumbre y/o compensaciones en caso de daños. Por otro lado, una realidad donde, a pesar de reconocerse la propiedad de las comunidades nativas, se les ha excluido del derecho a titular en áreas donde operan empresas de extracción y transporte petrolero. Esto genera una afectación a los derechos de estas comunidades y reduce las oportunidades que tienen de acceder a recursos económicos por servidumbre y compensación, los cuales deberían ser reconocidos.

La presente iniciativa introduce un nuevo inciso, el 28.5, al artículo 28 de Ley N.° 30327, con el fin de abordar específicamente las necesidades de las comunidades nativas que tienen infraestructura petrolera en sus territorios. Este cambio legislativo busca exceptuar a estas comunidades de las restricciones previas que impedían la titulación de sus tierras, reconociendo así sus derechos ancestrales de propiedad sobre estas áreas. Además, establece un procedimiento claro para la implementación de esta política: los órganos competentes del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales serán responsables de llevar a cabo la identificación y titulación de los territorios afectados. Este proceso se verá facilitado por fondos específicamente asignados para la titulación, provenientes de los saldos de balance de los órganos responsables, asegurando los recursos necesarios para completar este reconocimiento legal de manera eficiente y justa. Este enfoque no solo busca resolver una omisión histórica en la legislación, sino también fortalecer la seguridad jurídica y el desarrollo sostenible de las comunidades afectadas por la actividad petrolera.

II. PRINCIPIOS RECTORES DE LA NORMA

Principio de Justicia Social

Este principio fundamenta la necesidad de proveer herramientas legales que faciliten una mejora en la condición socioeconómica y cultural de grupos desfavorecidos[15].

La incorporación de este principio en la legislación mediante la modificación de la Ley N.° 30327 permite la titulación de tierras a comunidades nativas que albergan infraestructura petrolera en sus dominios. Esto representa un paso significativo hacia la corrección de desigualdades históricas, asegurando que estas comunidades puedan ejercer derechos patrimoniales sobre sus tierras y acceder a recursos esenciales que hasta ahora habían sido marginados o excluidos por prácticas legales y económicas predominantes. Esta medida no solo reconoce la propiedad y uso legítimo de sus tierras, sino que también promueve una distribución más equitativa de los beneficios derivados de los recursos naturales, alineándose con las necesidades de desarrollo y sustento de estas poblaciones.

Principio de Seguridad Jurídica

El principio de seguridad jurídica promueve que las leyes establezcan garantías claras y coherentes que permitan a las personas conocer sus derechos y obligaciones[16].

Al introducir modificaciones a la Ley N.° 30327 para especificar el derecho de propiedad de las comunidades nativas sobre tierras que contienen infraestructura petrolera, se refuerza este principio proporcionando un marco legal estable y predecible. Este ajuste normativo asegura el reconocimiento de los derechos ancestrales de estas comunidades, promoviendo así una legalidad que respalda tanto la seguridad en la tenencia de tierras como la claridad en las transacciones y usos permitidos de estas áreas, fortaleciendo la confianza en el sistema legal y facilitando la planificación a largo plazo por parte de las comunidades involucradas.

Principio de Equidad

El principio de equidad garantiza que la ley trate de manera justa y considerada, ajustándose a las especificidades de cada situación[17].

---

[15] Barp, L. (2008), La Justicia Como Virtud Social, p. 50, recuperado de: http://repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/415

[16] Rodriguez-Arana, J. (2007). Principio de seguridad jurídica y técnica normativa. Revista De Derecho Administrativo, (3), 251-268. Recuperado a partir de: https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16325

[17] Belda, J. (2021), *Contractum Quorum Appella Tiones Nullaeiure Civile Proditae Sunt Y Su Relación Con El Principio De La Equidad*, en Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo, p. 555. Recuperado a partir de: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-R-2021-40055100564

La modificación a la Ley N.° 30327 introduce un marco que permite a comunidades históricamente marginadas por la explotación de recursos en sus territorios, reclamar la propiedad colectiva de las tierras. Esto representa un avance significativo en reconocer y valorar las particularidades y derechos ancestrales de estas comunidades, asegurando que reciben un trato equitativo bajo la ley y que sus contribuciones históricas y culturales sean adecuadamente reconocidas y resguardadas legalmente. Este ajuste legislativo no solo corrige inequidades pasadas, sino que también establece un precedente para el trato justo de comunidades similares en situaciones futuras.

III. ACTORES INVOLUCRADOS

ACTOR	DEFINICIÓN
ESTADO PERUANO	Actúa como un actor clave que coordina y asegura la implementación de las políticas legislativas destinadas a reconocer y formalizar los derechos de propiedad de las comunidades nativas. Este rol implica la supervisión de la correcta aplicación de la ley, la asignación de recursos necesarios, y la colaboración con gobiernos regionales y comunidades afectadas para garantizar que los procesos de titulación se lleven a cabo de manera justa y efectiva, respetando los derechos ancestrales y promoviendo el desarrollo sostenible.
COMUNIDADES NATIVAS Y ANCESTRALES	Actores fundamentales que ejercen sus derechos y abogan por el reconocimiento y formalización de la propiedad de sus tierras, especialmente aquellas con infraestructura petrolera. Su responsabilidad incluye participar activamente en los procesos de titulación y hacer valer su voz en las decisiones que afectan directamente sus territorios y formas de vida, garantizando que se respeten sus derechos ancestrales y se promueva su desarrollo sostenible dentro de un marco legal y cultural adecuado.
POBLACIÓN EN GENERAL	Actúa como un observador y beneficiario indirecto de la legislación que regula los derechos de propiedad de las comunidades nativas. Su papel es principalmente de apoyo

	o de oposición a través de la participación cívica y política. Asimismo, la población puede beneficiarse de un desarrollo nacional más inclusivo y equitativo que reconoce y valora la diversidad cultural y contribuye a la estabilidad social y económica del país.

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

El efecto de la promulgación de la presente iniciativa en la legislación nacional sería significativo y tendría implicancias en diversos aspectos jurídicos y sociales:

El más evidente es la modificatoria a la ley propuesta

Ley N.° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible	Modificación propuesta
- *No existe inciso 28.5 del artículo 28.*	"Artículo 28. Protección de derechos de vía y localización de área [...] ***28.5. Se exceptúa de la prohibición contenida en el inciso 28.3 del presente artículo a aquellas comunidades nativas que tienen en su territorio infraestructura de naturaleza petrolera pública o privada. Estas comunidades tienen el derecho a que se les otorgue el título de propiedad colectiva sobre esas tierras conforme a la normativa nacional e internacional.".***

Fortalecimiento del Marco Legal de Protección de Derechos Ancestrales: Al modificar la Ley N.° 30327 para incluir disposiciones específicas que reconocen los derechos de propiedad de las comunidades nativas sobre tierras con infraestructura petrolera, se fortalece el marco legal para la protección de derechos ancestrales en

general. Esto podría sentar precedentes para futuras legislaciones que busquen proteger derechos similares en otros contextos o regiones, ampliando el alcance de la protección legal a otros grupos indígenas o minoritarios en Perú.

Influencia en Políticas de Desarrollo Sostenible: La norma también podría influir en cómo se diseñan y aplican las políticas de desarrollo sostenible en el país. Al reconocer y titular formalmente las tierras de las comunidades nativas, se promueve una gestión más responsable y sostenible de los recursos naturales, lo que puede alentar a incorporar consideraciones ambientales y sociales más rigurosas en la planificación de proyectos de infraestructura y explotación de recursos a nivel nacional.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Impacto Económico

La formalización de títulos de propiedad para comunidades nativas sobre tierras con infraestructura petrolera podría incrementar considerablemente la inversión local. Al proporcionar seguridad legal, se facilita el camino para que los inversores desarrollen proyectos que sean respetuosos tanto con el medio ambiente como con las comunidades involucradas, potenciando así la economía local con inversiones sostenibles. Paralelamente, el reconocimiento oficial de los derechos ancestrales de estas comunidades puede mitigar los conflictos territoriales frecuentes en estas áreas, lo que resulta en un entorno más estable y predecible para el desarrollo económico. Esta estabilidad atrae a más inversores y reduce los costos asociados con los conflictos y la inseguridad, favoreciendo así un ciclo virtuoso de crecimiento y desarrollo económico basado en el respeto por los derechos legítimos de las comunidades nativas.

Efectos Monetarios y No Monetarios

- **Efectos Monetarios**

  La formalización de la propiedad sobre tierras permite a las comunidades nativas gestionar y capitalizar recursos naturales en sus territorios, lo cual puede traducirse en la generación de ingresos directos mediante la negociación de contratos con empresas interesadas en desarrollar actividades económicas en esas áreas. Este flujo de ingresos puede derivarse de la explotación de recursos naturales, como minerales o petróleo, bajo acuerdos que respeten las condiciones y derechos de las comunidades. Adicionalmente, la formalización de estas tierras

como propiedades reconocidas legalmente genera nuevas bases imponibles para el Estado, aumentando los ingresos públicos a través de impuestos y royalties derivados de dichas explotaciones. Estos recursos pueden ser reinvertidos en la región para promover un desarrollo sostenible que beneficie tanto a las comunidades propietarias como al conjunto de la sociedad.

- **Efectos No Monetarios**

El sector hidrocarburos aportó S/ 62.763 millones a través de regalías en el lapso de los años 2002 al 2022, así como el pago de S/ 54.775 millones por concepto de Impuesto a la Renta y otros tributos internos desde el 2005 al 2022.

Los beneficios del petróleo en términos económicos se concentran en las regiones productoras. Estas regiones se han vuelto dependientes de la producción de hidrocarburos, de ese modo hasta el 2017 casi el 83% del total de los ingresos de los gobiernos locales (SPH, 2018: 110) provenía de esa actividad. En Cusco, por ejemplo, el canon gasífero representó el 87.4% de los recursos económicos que recibió el departamento durante 2017 y el 12.4 % de los recursos totales. Esto tiene su contraparte negativa. Así, cuando los ingresos se vieron afectados por la caída de los precios del petróleo, por las fallas propias de la actividad y por los movimientos sociales, se redujeron los ingresos. Una de las regiones más afectadas por cambios en la producción es Loreto, en tanto los cambios generan una caída del 88% de lo recaudado por regalías, la cual se ha convertido en 2.8% del total de los ingresos para el 2017 (Ibid.: 78).

En ese contexto es importante señalar que los beneficios de la actividad en los lugares donde se extrae los hidrocarburos a nivel más local no se pueden medir solamente a partir de una lectura de aportes de regalías. En el contexto local, los beneficios obtenidos por medio de regalías y otras obligaciones, no son debidamente administrados y distribuidos, de ese modo, las regalías, el canon y sobre canon, no han llegado o aun no llegan convertidos en proyectos sociales. Esta situación, de incapacidad de gasto públicos y de calidad del gasto, impide un adecuado cierre de brechas en torno a servicios públicos y protección ciudadana en comunidades rurales donde se extraen recursos naturales y con ello se incrementan las razones de diversos descontentos con la empresa privada y con la administración pública.

De hecho, es necesario observar las brechas que existen en Loreto, indagadas por expertos (Alfaro, 2024):

1. En analfabetismo, mientras el total nacional es de solo 5.5% de personas en esta situación, para la población indígena rural de Loreto esta cifra alcanza el 21.3%.

2. En cuanto a nivel educativo, mientras solo el 4.7% de la población total a nivel nacional carece de nivel educativo, para el caso de la población nativa de Loreto es el 17%, y si miramos solo la población indígena rural en esta región alcanza el 19.4%.

3. En cuanto a acceso al agua, el 85.4% de la población indígena rural de Loreto aún depende de fuentes primarias de agua (63.3% de ríos, acequias o lagunas, 0.9% puquios y 20.3% pozos), que es precisamente el recurso más contaminado en los territorios con explotación petrolera.

4. En cuanto a servicios de saneamiento, el 69% de la población indígena rural de esta región no tiene acceso a ningún sistema de este tipo.

5. En cuanto a energía, el 78% de la población indígena rural de Loreto no tiene acceso a alumbrado eléctrico, cuando en el total nacional esta cifra no alcanza ni el 10%.

A la falta de redistribución de los beneficios de las actividades petroleras, se le suma una negativa y exclusión de los derechos económicos que cualquier ciudadano goza ante el uso de sus tierras, la servidumbre y compensación. En ese marco, a un conjunto de comunidades nativas no se les ha reconocido sus derechos territoriales frente a las instalaciones que atraviesan sus tierras. Esta exclusión va en contra de derechos internacionales y va en dirección contraria de diferentes informes de la ONU, de empresas petroleras e incluso recomendaciones expertas y expertas de diferentes cortes ideológicos quienes recomiendan generar derechos de apropiación colectiva de los territorios de comunidades nativas (García y Chirif, 2010; de Soto, 2014), para que ellos luego decidan el destino de estas tierras según les convenga.

Impacto Presupuestal

Involucra varios aspectos financieros esenciales para su implementación efectiva. Primero, los costos iniciales abarcan los gastos asociados con los procesos de titulación de las tierras, que pueden incluir compensaciones a entidades privadas por ajustes necesarios en la infraestructura existente en las zonas afectadas. Segundo,

para llevar a cabo estas titulaciones, es imprescindible la asignación de fondos específicos, lo que puede requerir ajustes en el presupuesto nacional actual o la creación de nuevos ítems presupuestarios dedicados a este fin. Tercero, aunque estos desembolsos iniciales son considerables, los beneficios a largo plazo como la estabilidad social, el aumento de los ingresos tributarios y el impulso al desarrollo sostenible son aspectos que pueden compensar ampliamente los costos iniciales, justificando la inversión desde una perspectiva económica y social.

Se espera que la implementación de esta propuesta legislativa se ajuste al presupuesto actual de entidades locales, regionales e institucionales sin generar costes extra. Sin embargo, cabe destacar que, según el Tribunal Constitucional en su decisión 984/2021 del caso 00018-2021-PI/TC sobre negociación colectiva en el sector público, el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe aumentos en el gasto público, ***no restringe la autoridad del legislador para introducir leyes que, posteriormente, requieran asignaciones presupuestarias en la ley de presupuesto anual para su adecuada ejecución***, esto además fue reafirmado en la sentencia 337/2022 del caso 00027-2021-PI/TC.

VI. MARCO LEGAL

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley N.° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible.
3. Decreto Supremo 002-2016-VIVIENDA, que Aprueba el Reglamento del Capítulo I del Título IV de la Ley N.° 30327.
4. Decreto Supremo N.° 005-2016-MINAM, que Aprueba el Reglamento del Título II de la Ley N.° 30327.
5. Convenio 169 de la OIT.

VII. ANTECEDENTES NORMATIVOS

En nuestra representación nacional en el presente periodo legislativo, no se ha presentado un proyecto de ley con una finalidad similar:

VIII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Vinculación con la Agenda Legislativa

La presente iniciativa se enmarca en los objetivos de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023-2024, específicamente en el objetivo **III:**

"COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS", política de Estado 21: "DESARROLLO EN INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA", tema 92: "MEDIDAS PARA PROMOVER EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA EN EL SECTOR URBANO, RURAL, EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y EN LA AMAZONÍA"

Vinculación con el Acuerdo Nacional

La presente iniciativa se encuentra dentro del Tercer Objetivo del Acuerdo Nacional, que señala: **"COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS"**, específicamente en la Política de Estado 19: "Desarrollo sostenible y gestión ambiental", que señala:

Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

Con ese objetivo el Estado: (a) fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental; (b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental; (c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio; (d) impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, privilegiando los de prevención y producción limpias; (e) incorporará en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales; (f) estimulará la inversión ambiental y la transferencia de tecnología para la generación de actividades industriales, mineras, de transporte, de saneamiento y de energía más limpias y competitivas, así como del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, la biotecnología, el biocomercio y el turismo; (g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas; (h) reconocerá y

defenderá el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas, regulando su protección y registro, el acceso y la distribución de beneficios de los recursos genéticos; (i) promoverá el ordenamiento urbano, así como el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reúso y reciclaje; (j) fortalecerá la educación y la investigación ambiental; (k) implementará el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para asegurar la participación ciudadana, la coordinación multisectorial y el cumplimiento de las empresas de los criterios y condiciones de protección ambiental; (l) regulará la eliminación de la contaminación sonora; (m) cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico; y (n) desarrollará la Estrategia Nacional de Comercio y Ambiente.