

Proyecto de Ley N° 1979/2021-CR



MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Congresista de la República

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS EN LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS Y EL DERECHO DE PROPIEDAD DEL TERRITORIO Y SUS RECURSOS

Los Congresistas de la República miembros del Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la Congresista **MARGOT PALACIOS HUAMÁN**, al amparo del Art. 107 de la Constitución Política del Perú y del Artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA SIGUIENTE LEY

FÓRMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE EL DERECHO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS A LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA EN LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS Y EL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE EL TERRITORIO Y SUS RECURSOS NATURALES

Artículo Primero: Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto modificar el artículo 66° y 70° de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de asegurar el reconocimiento y protección jurídica de los territorios y recursos de las comunidades campesinas y nativas que comprendería el derecho de propiedad sobre el subsuelo y sus contenidos de recursos naturales y el derecho de las comunidades campesinas y nativas a la participación económica en las actividades extractivas a favor de las comunidades campesinas y nativas susceptibles de aprovechamiento económico dentro de su propiedad.

Artículo Segundo: Modificación del artículo 66° de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 66° de la Constitución Política del Perú, el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 66.- Recursos Naturales

Los recursos naturales, renovables y no renovables son patrimonio de la Nación; **la propiedad de LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS implica la propiedad sobre los cielos y sobre el subsuelo. Las comunidades campesinas y nativas propietarias del suelo y**



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 1



MARGOT PALACIOS HUAMAN
Congresista de la República

Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

22 20:39:43-0500

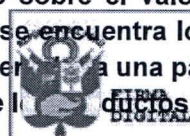
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

subsuelo son propietarios de los recursos que la contienen y participan indefectiblemente en su aprovechamiento económico.

La concesión de la explotación de los recursos naturales por parte de las comunidades campesinas y nativas otorga al concesionario un derecho sobre el valor agregado producto de su actividad y al propietario del predio donde se encuentra los recursos naturales susceptibles de aprovechamiento económico, el derecho a una participación económica en las utilidades de acuerdo a valor comercial de los recursos extraídos.



Firmado digitalmente por:
FELLO MONTES Nivaldo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/04/2022 13:06:18-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRERAZ TICONA Paul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/04/2022 17:26:08-0500

Artículo Tercero: Modificación del Artículo 70° de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 70° de la Constitución Política del Perú, el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

El Estado lo garantiza, **en el caso de bienes inmuebles de las comunidades campesinas y nativas, el derecho de su propiedad abarca el cielo y el subsuelo. Este derecho se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley.** A nadie puede privarse de su propiedad, sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el valor del área expropiada y **en el caso de las comunidades campesinas y nativas. Este valor tendrá que incluir el previo pago en efectivo de indemnización justipreciada de los recursos contenidos en el suelo y subsuelo, por el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.**



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/04/2022 11:13:02-0500



Firmado digitalmente por:
CERRILLO ALVAREZ Cesar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/04/2022 08:58:28-0500

Artículo Cuarto: Vigencia:

La presente Ley entrara en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano"



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2022 17:41:08-0500



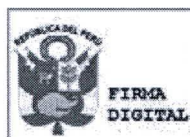
Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2022 18:41:54-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/04/2022 10:40:28-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/04/2022 15:46:40-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/04/2022 10:21:24-0500



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/04/2022 13:00:32-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **mayo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1979/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Congresista de la República

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- SOBRE EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PROPIEDAD

1.1. Régimen de la propiedad en la Constitución de 1993

El derecho de Propiedad se encuentra regulado dentro del Título III del Régimen Económico, en el Capítulo III de la Propiedad, artículos 70° al 73° de la Constitución Política de 1993 vigente, normas en donde se establece la inviolabilidad del derecho de propiedad, la cual es garantizada por el Estado. Aquí, se consigna que ese derecho de propiedad no es un derecho absoluto, sino que se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la Ley.

Dentro de este marco normativo citado, se establecen las reglas por las cuales se le puede privar de este derecho a la propiedad privada; para lo cual se requiere ser declarada de necesidad pública por Ley y previo pago de indemnización justipreciada.

También se consignan las normas para el ejercicio de la propiedad por parte de los ciudadanos extranjeros y las restricciones por concepto de seguridad nacional o necesidad pública, estableciéndose las características de los bienes de dominio y uso público, disponiéndose que los bienes de uso público pueden ser concedidos a los particulares conforme a ley para su aprovechamiento económico.

Según los tratadistas como Jorge Avendaño Valdez (2013), en su Constitución Comentada, Tomo I, Gaceta Jurídica, pág. 942 refiere que la inviolabilidad de la propiedad privada ha sido consignada en la Constitución de 1979 y significa: *“que nadie la puede afectar, desconocer o cuestionar. Inviolable quiere decir que el propietario no puede ser privado de su derecho, salvo que sean por una decisión judicial. No puede violar la propiedad un particular y tampoco el Estado. Este por el contrario lo garantiza”,* es decir, asegura que respetará la propiedad y que la hará respetar.

Es así que la “inviolabilidad” de la propiedad en el texto Constitucional está más referida a que el Estado no puede privar de ella a los particulares, salvo que sean a través de la expropiación como una excepcionalidad.

Este derecho de propiedad, garantizado por el Estado, no es un derecho absoluto e irrestricto, es un derecho que tiene límites en su ejercicio, el cual debe ejercerse en función y en armonía con el bien común y el bienestar social, dentro de los límites de la Ley.

Para efectos de la presente propuesta de reforma constitucional, debemos tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 66 de la Constitución de 1993 vigente, que actualmente establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento, en un segundo párrafo se consigna que por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. Establece, además, que la concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.



MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Congresista de la República

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Según lo prescrito por esta norma, en virtud al anterior párrafo, en caso de hallarse un recurso natural renovable o no renovable bajo la propiedad de una comunidad campesina y nativa, el otorgamiento de la concesión para su explotación **se hace solo entre la Nación representada por el Estado y el privado vía una concesión**, quedando las comunidades al margen de toda negociación y participación; de esta manera, la consulta previa queda reducida a la convalidación del consentimiento informado, a la asistencia de las comunidades a reuniones y talleres de información en los que no se asegura el verdadero consentimiento informado. Esta situación margina, discrimina y excluye a las comunidades campesinas y nativas que cuentan con normativa especial que las regula pero que no las protege en la vía de los hechos y mucho menos beneficia, resultando ajenas a los beneficios por el aprovechamiento económico de los recursos naturales, en especial los recursos naturales del subsuelo; lo que da como origen a conflictos sociales permanentes entre el concesionario con las comunidades campesinas nativas y entre éstas y el Estado.

Esta marginalidad en que se postra a las comunidades originarias es propia de la constitución neoliberal de 1993; considerando, que en el Artículo 211 de la Constitución Política del Perú de 1933 señala *“El Estado procurará de preferencia adjudicar tierras a las comunidades de indígenas que no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, y podrá expropiar, con tal propósito, las tierras de propiedad privada conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 29.”*. Conforme a lo señalado, es clara la declaración constitucional de entonces que garantiza los derechos de las comunidades indígenas que sigue siendo vigente en las necesidades actuales en nuestros pueblos y le da preferencia incluso frente a la propiedad privada.

1.2. La legislación internacional

En esta materia, en la legislación internacional, destaca el Artículo 15 del Convenio 169 –OIT. 01. *“Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”*. 02. *“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”*.

1.3. La conflictividad social

Este tratamiento normativo discriminatorio y confiscatorio del Estado y los privados en contra de la propiedad comunal, ha traído graves consecuencias en los proyectos de inversión en hidrocarburos y minería, afectando la inversión privada y el desarrollo de proyectos que pueden beneficiar a todo el pueblo peruano; tal es así que, según la



MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Congresista de la República

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

	Ene19			Ene20			Ene21			Ago21		
Región	Total	Activo	Latente	Total	Activo	Latente	Total	Activo	Latente	Total	Activo	Latente
Total	180	133	47	191	139	52	196	145	51	196	139	57
Amazonas	3	2	1	5	4	1	5	4	1	4	3	1
Áncash	24	19	5	21	13	8	17	12	5	17	10	7
Apurímac	11	10	1	13	10	3	13	10	3	13	9	4
Arequipa	7	5	2	6	3	3	4	4	0	4	3	1
Ayacucho	6	5	1	7	6	1	8	7	1	9	7	2
Cajamarca	11	8	3	11	7	4	10	6	4	8	4	4
Callao	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cusco	17	14	3	19	13	6	22	15	7	22	14	8
Huancavelica	1	0	1	2	1	1	6	5	1	7	7	0
Huánuco	3	1	2	3	2	1	3	3	0	5	4	1
Ica	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
Junín	7	4	3	9	6	3	7	7	0	6	5	1
La Libertad	3	3	0	3	2	1	5	2	3	4	2	2
Lambayeque	5	3	2	5	3	2	5	3	2	5	2	3
Lima Metropolitana	3	1	2	3	3	0	3	3	0	3	1	2
Lima Provincias	6	3	3	5	3	2	5	2	3	5	2	3
Loreto	13	11	2	17	15	2	23	21	2	29	28	1
Madre de Dios	2	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1
Moquegua	6	4	2	6	3	3	6	4	2	5	3	2
Pasco	6	5	1	9	8	1	8	7	1	8	7	1
Piura	12	8	4	10	7	3	11	6	5	9	5	4
Puno	17	13	4	14	12	2	15	11	4	14	10	4
San Martín	6	3	3	4	4	0	5	4	1	5	4	1
Tacna	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0
Tumbes	0	0	0	2	1	1	1	0	1	2	1	1
Ucayali	2	2	0	2	1	1	2	1	1	1	1	0
Multirregión	6	5	1	6	5	1	4	3	1	5	3	2
Nacional	3	3	0	6	5	1	5	3	2	4	3	1



MARGOT PALACIOS HUAMÁN Congresista de la República

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Defensoría del Pueblo, a setiembre de 2021 se da cuenta de 196 conflictos sociales, de los cuales 127 corresponden a conflictos socio ambientales, las regiones donde hay más conflictos sociales son: Loreto (29), Cusco (22), Ancash (17) y Apurímac (13).

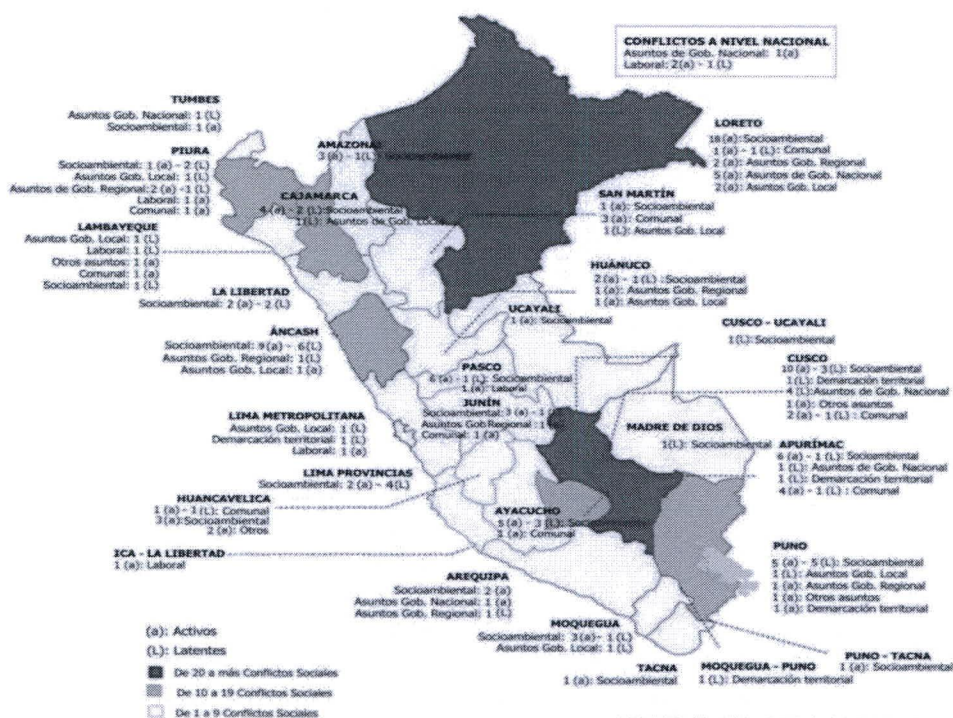
Tabla 01. Perú: Clasificación por tipo de conflictos, 2019-2021

Fuente: Defensoría del Pueblo - Reporte de Conflictos Sociales N°179; N°191; N°203; N°210.
Elaboración: Propia

En el gráfico 01 se evidencian los conflictos activos y latentes en todo el territorio peruano al mes de setiembre del 2021, siendo las regiones de Loreto, Cusco, Ancash y Apurímac presentan de 20 a más conflictos, así como las regiones de Piura, Cajamarca y Ayacucho presentan entre 10 a 19 conflictos, y en todo el país existen diversos problemas relacionados a las actividades extractivas.

Esta situación merece una atención singular y una respuesta legislativa consistente para encontrar soluciones concertadas, así como el desarrollo verdaderamente inclusivo con la participación económica efectiva de los actores Estado-Empresa-Pueblo.

PERÚ: CASOS REGISTRADOS POR REGIÓN, SEGÚN TIPO Y ESTADO, AGOSTO 2021
(Número de casos)



Se ha considerado a los proyectos de Ley N°5750/2020-CR y N° 550/2011-CR para la referencia de la presente, a fin de recoger las iniciativas conducentes a mejorar y consolidar en una sola propuesta, la que encarna el presente proyecto de ley.



MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Congresista de la República

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

III.- ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El proyecto de Ley de modificación constitucional propuesto no tiene iniciativa de gasto público. Por el contrario, permitirá eliminar los costos de los conflictos sociales, los costos de paralizaciones de los proyectos extractivos y las consecuencias sociales que tiene el país.

Los beneficios que la Nación podría generar para la economía y para los proyectos extractivos haciéndolos más sostenibles por la participación empresarial efectiva y simétrica de la comunidades son inmensos; en especial si tenemos en cuenta la equidad económica para las poblaciones más vulnerables del país y la responsabilidad social de las empresas extractivas y su sostenibilidad al resolver el punto central de los conflictos socio ambientales derivados de la explotación de los recursos naturales, favoreciendo con ello la generación de grandes inversiones que al final van a tener repercusiones importantes en la economía nacional y la paz social.

IV.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

Los acuerdos internacionales tienen rango constitucional para el derecho interno. En ese sentido, la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece en su Artículo 18 que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

El art. 26 establece que: los estados aseguran el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

El Art. 27 determina que los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

El Artículo 31 determina que: los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las



MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Congresista de la República

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

Por su parte, la jurisprudencia internacional contenida en la sentencia de la Corte IDH, en el *Caso Xucuru vs Brasil* (Párrafos del 115 al 136. B.1.) determina que el derecho de propiedad colectiva en la Convención Americana: 115. *La Corte recuerda que el artículo 21 de la Convención Americana protege la estrecha vinculación que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con sus recursos naturales y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. Entre los pueblos indígenas y tribales existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad.*

Tales nociones del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponden a la concepción clásica de propiedad, pero la Corte ha establecido que merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección de tal disposición a estos colectivos. Al desconocerse el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros que podría considerarse como crimen de lesa humanidad.

La modificación Constitucional formulada cumple con la obligación y deber del estado de garantizar la propiedad efectiva de los pueblos indígenas y abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o goce de su territorio, por tanto en atención a la jurisprudencia internacional, las comunidades campesinas y nativas no tienen el privilegio sino el derecho del uso de su territorio en toda su extensión. Cabe aclarar que en cuanto a la propiedad de los recursos naturales sigue siendo propiedad de la Nación, sin embargo, de encontrarse recursos naturales en los territorios de las comunidades campesinas se les daría derecho a una participación económica en el contrato de concesión que se celebrara entre el Estado y un concesionario que desee explotar el recurso natural.

V.- 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

- **Ejercicio efectivo de los derechos y garantías sobre el territorio de los**



MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Congresista de la República

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

pueblos originarios

- 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.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de Ley se encuadra en el marco de la Agenda Legislativa 2021-2022 dentro de los objetivos de Democracia y Estado de Derecho, en las Políticas de Estado de Afirmación de la Identidad Nacional y en la temática de: 7) Protección de patrimonio cultural, 8) Defensa de los pueblos originarios y comunidades campesinas, 9) Defensa de nuestra diversidad cultural y promoción y preservación de las lenguas originarias, al dotar a toda la unidad humana, social y cultural de las bases económicas para su viabilidad contemporánea y moderna.

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022		
ACUERDO NACIONAL		TEMAS / PROYECTOS DE LEY
OBJETIVOS	POLÍTICAS DE ESTADO	
I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO	3.AFIRMACIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL	7. Protección del patrimonio cultural
		8. Defensa de los pueblos originarios y comunidades campesinas
		9. Defensa de nuestra diversidad cultural. Promoción y preservación de las lenguas originarias