

**UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ESCUELA DE DERECHO**



**LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y  
EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE ACUERDO CON  
EL DERECHO A LA IDENTIDAD CULTURAL Y ÉTNICA**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE  
ABOGADO**

**AUTORA  
CARIN ELIZABETH VELA GUIOP**

**ASESOR  
MGTR. PERCY ORLANDO MOGOLLÓN PACHERRE**

**Chiclayo, 2019**

**DEDICATORIA**

*A Dios y a mis  
padres.*

## **AGRADECIMIENTO**

*A mi madre por su amor manifestada en su ayuda incondicional*

*A mi asesor Percy Mogollón Pacherre, por su tiempo y paciencia.*

## RESUMEN

Los orígenes de los pueblos indígenas en Perú están en el ayllu, una forma de organización que adoptaron los incas de los pueblos que se iban uniendo al estado Inca, por sus resultados económicos, y administrativos que hacían producir más a la tierra. Al llegar los invasores españoles al territorio Inca se les intentó eliminar, pero la resistencia de los indígenas evitaron la extinción del ayllu, sus costumbres y tradiciones. Durante siglos se buscó la reivindicación de los derechos indígenas y sus tierras despojadas con la invasión española.

A mediados del siglo XX se inicia en el ámbito internacional el reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas mediante instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, la Sentencias de las Corte IDH entre otros; en Perú, el respeto por los derechos a los pueblos indígenas está en proceso de reconocimiento, se aprobó la LCP y su Reglamento, entró en vigencia el 2012, desde entonces se ha venido implementando.

Mediante criterios establecidos, se determinó que las comunidades campesinas son pueblos indígenas, convirtiéndoles en sujetos de derecho colectivos, como la consulta previa, libre e informada. El estado, debe considerarlos ante cualquier medida legislativa o administrativa, planes, proyectos y programas, que puedan afectar de manera directa sus derechos colectivos, alterando significativamente su forma de vida. Con la inclusión social promueve la participación de las comunidades campesinas en las decisiones del estado, la conservación de sus costumbres tradicionales y ancestrales, manifestando su identidad cultural, formando parte de la multiculturalidad del país.

**Palabras Claves:** *Comunidades campesinas, derecho, consulta, previa, libre, informada, identidad cultural.*

## ABSTRACT

The origins of indigenous peoples in Perú are in the ayllu, a form of organization adopted by the Incas of the peoples who were joining the Inca state, for their economic and administrative results that made the land produce more. When the Spanish invaders arrived to the Inca territory they were tried to eliminate, but the resistance of the natives prevented the extinction of the ayllu, its customs and traditions. For centuries, the vindication of indigenous rights and their land stripped with the Spanish invasion was sought.

In the mid-twentieth century, the recognition of the human rights of indigenous peoples began in the international arena through international instruments such as ILO Convention 169, the Court's Judgments, among others; In Peru, respect for the rights of indigenous peoples is in the process of being recognized, the LCP and its Regulations were approved, it entered into force in 2012, since then it has been implemented.

Through established criteria, it was determined that the peasant communities are indigenous peoples, turning them into subjects of collective rights, such as prior, free and informed consultation. The state must consider them before any legislative or administrative measures, plans, projects and programs that may directly affect their collective rights, significantly altering their way of life. With social inclusion, it promotes the participation of peasant communities in the decisions of the state, the conservation of their traditional and ancestral customs, manifesting their cultural identity, forming part of the country's multiculturalism.

**Keywords:** *Peasant communities, law, consultation, prior, free, informed, cultural identity.*

## TABLA DE ABREVIATURAS

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>CEACR</b>        | Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones  |
| <b>C169</b>         | Convenio Internacional de la Organismo Internacional del Trabajo 169 sobre los Pueblos Indígenas u Originarios             |
| <b>CORTE IDH</b>    | Corte Internacional de los Derechos Humanos  |
| <b>COMISION IDH</b> | Comisión Internacional de los Derechos Humanos   |
| <b>DIGESPACR</b>    | Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural  |
| <b>DNUPI</b>        | Declaración de las Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas u Originarios  |
| <b>INGENMET</b>     | Instituto Geológico Minero y Metalúrgicos un Organismo Público Técnico Descentralizado del Sector Energía y Minas del Perú |
| <b>LCP</b>          | Ley de Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios  |
| <b>MINEM</b>        | Ministerio de Energía y Minas  |
| <b>MINAGRI</b>      | Ministerio de Agricultura  |
| <b>MRTA</b>         | Movimiento Revolucionario Túpac Amaru  |
| <b>ONAMIAP</b>      | Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú  |
| <b>OIT</b>          | Organización Internacional del Trabajo   |
| <b>ONU</b>          | Organización de las Naciones Unidas  |
| <b>PTRT3</b>        | Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales Tercera Etapa  |
| <b>PIP</b>          | Proyectos de Inversión Pública   |
| <b>SUNARP</b>       | Superintendencia Nacional de los Registros Públicos  |

## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| DEDICATORIA.....   | ii        |
| AGRADECIMIENTO.....  | iii       |
| RESUMEN.....   | iv        |
| ABSTRACT.....  | v         |
| TABLA DE ABREVIATURAS.....   | vi        |
| INTRODUCCIÓN.....  | 9         |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 1.....</b>   | <b>13</b> |
| <b>1. IDENTIFICANDO A LAS COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL PERÚ.....</b>                                   | <b>13</b> |
| 1.1. Origen y evolución histórica de las Comunidades campesinas.....                                   | 14        |
| 1.2. Autonomía de las comunidades campesinas.....  | 22        |
| 1.3. La Propiedad comunal.....   | 29        |
| 1.4. Situación actual de las comunidades campesinas en el Perú.....                                    | 37        |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 2.....</b>   | <b>46</b> |
| <b>2. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ.....</b>  | <b>47</b> |
| 2.1. Pueblos indígenas como sujeto de derecho.....   | 47        |
| 2.1.1. Pueblos indígenas en el ámbito internacional.....   | 47        |
| 2.1.2. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas.....   | 54        |
| 2.1.3. Pueblos indígenas: minorías o pueblos originarios.....  | 61        |
| 2.1.4. Los pueblos indígenas en el Perú.....   | 64        |
| 2.2. El derecho de la consulta de los pueblos indígenas .....  | 68        |
| 2.2.1. El derecho a la consulta.....   | 68        |
| 2.2.2. ¿Quiénes son titulares del derecho a la consulta previa y en<br>que situaciones se aplica?..... | 78        |
| 2.3. El derecho de la consulta previa como obligación internacional del<br>Perú.....                   | 84        |
| 2.4. Objeto material de aplicación de la consulta previa .....   | 91        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CAPÍTULO 3.....</b>   | <b>104</b> |
| <b>3. COMUNIDAD CAMPESINA Y LA LEY DE LA CONSULTA PREVIA.....</b>  | <b>104</b> |
| 3.1. Análisis de los criterios objetivos y subjetivos.....   | 104        |
| 3.2. Razones por las que las comunidades campesinas deben ser<br>comprendidas en los alcances de la ley de la consulta previa..... | 114        |
| 3.3. Derecho de la identidad cultural y étnica de las Comunidades<br>Campesinas.....   | 125        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>   | <b>134</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <b>138</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>   | <b>152</b> |



## **INTRODUCCIÓN**

Nuestra Constitución Política reconoce que el Perú es un país multicultural, pluricultural y multilingüe, ello significa que todos los ciudadanos peruanos vivimos en medio de una diversidad de identidades, que no permite con libertad expresar nuestra cultura e identificarnos con ella, sin ser objeto de algún tipo de discriminación. Cada pueblo indígena, mediante su identidad étnica aporta su propia cultura, de esta manera tenemos a las comunidades campesinas como comunidades de orígenes ancestrales. Estas comunidades son herederas de una gran historia, con un pasado singular que mantiene una relación con la tierra y su territorio desde un plano espiritual, y que sólo es posible apreciarlo cuando festejan rituales, practican sus costumbres e idiomas, conservan sus tradiciones, conciben a la tierra (Mamapacha) como una fuente de vida de la cual se sirven sus frutos para vivir, todo esto las permite mantenerse y seguir continuando como pueblos indígenas a través del tiempo.

En el ámbito nacional como internacional su reconocimiento legal se encuentra en la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT, la Ley de la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Aborígenes, y su Reglamento, a la que el estado peruano viene implementándola conforme las situaciones. Las Comunidades Campesinas exige respeto de sus derechos colectivos, son autónomas en cuanto a su organización, administración, economía y política, tienen el derecho a la autodeterminación, conformen a ella deciden que es lo mejor para ellas mismas; por eso, el estado peruano cuando quiera tomar una decisión sobre medidas legislativas o administrativas, planes, proyectos y programa, sobre el territorio que puedan

afectar sus derechos colectivos y cambiar radicalmente sus estilos de vida debe propiciar el diálogo con un clima de paz, buena fe, compromiso y respeto con las comunidades campesinas.

Sin embargo, las comunidades campesinas a lo largo del tiempo han sido víctimas de muchos abusos de sus derechos colectivos, por eso han recurrido a múltiples manifestaciones sociales que algunas de ellas han terminado con muertos, desaparecidos, heridos y procesos penales, así como varias demandas de inconstitucionalidad, a las que el estado con una postura excluyente manifiesta que las comunidades campesinas no están reconocidas como tales, y que además ellas han perdido sus rasgos que las permita ser reconocidas como pueblos indígenas. Así pues, con estos antecedentes, en esta investigación se ha planteado la siguiente interrogante *¿cuál debería ser el tratamiento de las comunidades campesinas para que sean incluidas en la consulta previa?*. Se considera que las comunidades campesinas han sido relegadas por el estado y de quienes ostentan el poder a un nivel donde los han intentado homogenizar, sin tener en cuenta que estas son pueblos indígenas autónomas y con autodeterminación, reconocidas constitucional y legalmente, y que a su vez forman parte de la multiculturalidad del país. A su vez, todas estas consideraciones identifican la importancia del tema de investigación.

Con la hipótesis, se debe entender que implica la consulta, como la LCP lo ha regulado, y qué criterios se debe tener en cuenta para reconocerlas, cuando se aplica la misma, así tenemos la siguiente: “El derecho a la consulta previa está definido como el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Sobre esta base, la ley de la consulta previa publicada en setiembre del 2011, solo proporciona elementos para ayudar al Estado a establecer que pueblos pueden ser considerador indígenas u originarios de acuerdo a criterios. Por tanto, cuando el Estado tenga un proyecto por ejecutar en un territorio que se encuentre en posesión de un pueblo indígena o aborigen, primero tendrá que aplicar ciertos criterios para determinarlos. Ya que por su

generalidad la ley, no menciona quiénes son éstos pueblos, poniendo en peligro a las comunidades campesinas ha no ser identificadas como pueblo indígena o aborigen que imposibilita la aplicación de la consulta. Por datos históricos se conoce que las comunidades campesinas son pueblos aborígenes o indígenas, por tanto debe la ley considerarlas para proteger sus derechos colectivos”.

En la presente investigación se ha planteado los siguientes objetivos. Como objetivo general, se ha planteado: Determinar los fundamentos sobre los que las comunidades campesinas deben ser consideradas como comunidades indígenas o aborigen, para su aplicación de la ley de la consulta previa. Tenemos como objetivos específicos: Identificar el origen y continuidad de las comunidades campesinas como comunidades aborígenes. Diferenciar si toda comunidad campesina es una comunidad indígena o aborigen en base a ciertos criterios, para ser consideradas dentro de la Ley de la consulta previa. Reconocer cuales son los derechos constitucionales, que en virtud de su propia naturaleza, deberían ser protegidos.

Cada uno de estos objetivos se desarrolla en tres capítulos, y forman parte de la estructura a esta investigación. En el primer capítulo se desarrolla los antecedentes históricos de las comunidades campesinas, su autonomía, la propiedad comunal y su realidad actual; en el segundo capítulo se exponen sobre el derecho de la consulta previa en el Perú, teniendo en cuenta de los pueblos indígenas son sujetos de derechos, que su reconocimiento legal de la consulta es una obligación internacional del Perú, que el objeto material de aplicación de la consulta previa con los pueblos indígenas. En el último capítulo se analiza a las Comunidades Campesinas con la Ley de la Consulta Previa, considerando criterios objetivos y subjetivos que regula la Ley de Consulta Previa. También se exponen las razones por las que las comunidades campesinas deben ser consideradas dentro de la consulta. Ligeramente se desarrolla aspectos relevantes sobre el derecho de la identidad cultural y étnica de las comunidades campesinas, con el que se pretende fortalecer nuestra posición sobre la aplicación de la consulta previa a las comunidades campesinas.

## **CAPÍTULO 1**

# **IDENTIFICANDO A LAS COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL PERÚ**

## **CAPÍTULO 1**

### **IDENTIFICANDO A LAS COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL PERÚ**

De manera general, en nuestro país para los sectores urbanos de la población las comunidades campesinas era asunto del pasado tornándose invisibles como un tema de menor interés. Esta forma de verlas, y agregando a ella la idea de una política económica neoliberal como la ruta de un futuro Perú competitivo en el mundo, ha conducido a tomar acciones que afectan gravemente los derechos de las pueblos indígenas, como las comunidades campesinas, mostrándose el Perú como un país reacio a cumplir sus obligaciones internacionales, por ejemplo, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (en adelante el Convenio 169 de la OIT).

Si bien para la mayoría de los peruanos, el tema sobre los derechos de las comunidades indígenas y campesinas es un tema de menor relevancia; sin embargo, existe una minoría, entre ellos personas e instituciones, que defiende estos derechos colectivos y a estas comunidades, quienes vienen exigiendo que el gobierno del Perú cumpla con el Convenio 169 de la OIT, suscrito y ratificado. Han pasado muchos años que se suscribió tal convenio, recién en el 2011 se han promulgado la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios - Ley N° 29785, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante Ley de Consulta Previa o LCP). Sin embargo, dicha ley no hace una clasificación, sólo hace una referencia general del concepto pueblos indígenas o aborígenes, provocando un gran dilema respecto a las comunidades campesinas, puesto que existen opiniones encontradas respecto a su continuidad a la actualidad.

Por todo lo anteriormente dicho, en el presente capítulo se desarrollará un estudio profundo e histórico que conducen a identificar a las comunidades campesinas en el Perú y además demostrar que ellas aún están presentes en este siglo, exigiendo ser consideradas y respetadas en sus derechos colectivos que poseen.

### **1.1. Origen y evolución histórica de las Comunidades Campesinas**

Según el Convenio 169 de la OIT, indica en su artículo 1 inciso b) que será aplicable si “los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Y teniendo en cuenta que las comunidades campesinas vienen siendo relegadas por la Ley de Consulta Previa, así como también el Tribunal Constitucional en una de sus Sentencias ha señalado que las Comunidades Campesinas son ciudadanos mestizos que han perdido su identidad, en consecuencia ya no deben ser consultadas, tenemos por ejemplo: “El caso Cañaris en particular, una discrepancia abierta entre el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente sobre si a esa comunidad le corresponde o no la consulta previa. El Ministerio de Energía y Minas dice que no, porque todavía no sale esa base de datos; y el Ministerio de Ambiente dice que sí, porque hay más de 50% de la población que son quechuahablante”<sup>1</sup>; también se han hecho afirmaciones que las comunidades campesinas son de reciente creación producto de las decisiones del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, son propiamente agrarias debido a la reforma de los años 1970, que las tierras de las comunidades son privadas y que otras están abandonadas, no están siendo aprovechadas debido a la falta de tecnología y el capital para explorarlas, ante

---

<sup>1</sup> Documento de trabajo de una entrevista llevada a cabo el 31 de mayo de 2013 en el programa "El Arriero" del portal de noticias La Mula. REMY, María Isabel. Historia de las Comunidades Indígenas y Campesinas en el Perú. 2013 [Obtenido el 12.V.2019] Ubicado en <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/3632/Historia%20de%20las%20comunidades%20ind%C3%ADgenas%20y%20campesinas%20del%20Per%C3%BA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ésta controversia, es necesario buscar y determinar el origen de las comunidades campesinas.

Si bien, el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa utilizan términos como “pueblos indígena” para referirse a grupos humanos que tienen identidades, culturas y costumbre diferentes; para ello, es preciso hacer una breve aclaración sobre estos términos para una mejor comprensión en su uso.

En este sentido, Merino y Lanegra<sup>2</sup> hacen una breve descripción sobre el término indígena a aquel que descende de un pueblo que tiene origen ancestral, es decir que son descendientes de pueblos que ya estaban poblando el territorio descubierto y conquistado. En cuanto al término pueblo son grupos humanos con lazos históricos, étnico y lingüístico características que permiten su identificación colectiva. Éstos autores, refieren que ambos términos son utilizados para hacer referencia a pueblos tribales o ancestrales, utilizándose como sinónimo el término aborígen.

Encontramos otro concepto sobre pueblo indígena el cual menciona sobre su vinculación con la tierra y los recursos naturales, que son necesarios para su identidad, mantener su cultura así como la subsistencia del mismo, así pues “Los pueblos indígenas son sociedades y comunidades culturalmente diferentes. La tierra en la que viven y los recursos naturales de los que dependen están inextricablemente vinculados a su identidad, cultura y medios de subsistencia, así como también a su bienestar físico y espiritual”<sup>3</sup>.

Ambos conceptos se considera válido y complementarios para identificar a los pueblos indígenas de manera general, es decir tanto a pueblos indígenas de la

---

<sup>2</sup> MERINO LUCERO, Beatriz y LANEGRA QUISPE, Ivan, Consulta Previa a los Pueblos Indígenas: El Desafío del Diálogo Intercultural en el Perú. [Ubicado el 12.V. 2019]. Obtenido en [http://www.giz-governance-inclusion-social-seguridad.org/wp-content/uploads/2013/09/Libro-Merino-Lanegra\\_Consulta-Previa\\_final.pdf](http://www.giz-governance-inclusion-social-seguridad.org/wp-content/uploads/2013/09/Libro-Merino-Lanegra_Consulta-Previa_final.pdf)

<sup>3</sup> Pueblos Indígenas. 2018. [Ubicado el 12.V.19] obtenido en <https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouseoples#1> “El Banco Mundial trabaja con los pueblos indígenas para mejorar su crecimiento económico sostenible y medios de subsistencia, y la conservación y el desarrollo adecuados en términos culturales. Además, implementa estrategias para abordar diversas causas de desventajas, tomando en cuenta los puntos de vista y las necesidades de desarrollo de los pueblos indígenas”.

selva como de la sierra y la costa; pero para el caso de las comunidades campesinas a nuestro parecer está más relacionado el siguiente concepto, “se define como Pueblos Indígenas a aquellos grupos humanos que descienden en forma directa o indirecta de aquellas poblaciones que habitaban en el territorio del país antes de la conquista, coloniaje y migración europea, durante el proceso del descubrimiento científico de América”<sup>4</sup>. Se debe entender que al definir a los pueblos indígenas se está refiriendo al origen de estos grupos humanos, el cual se remontan a tiempos en los que el Estado Inca no existía o no tenía la gran expansión territorial que actualmente se conoce, puesto que su origen se pierde en las comunidades del ayllu.

Los grupos humanos a los que se refiere la definición antes anunciada, son los denominados ayllus, los cuales se remontan a épocas pre incas, donde estaban organizados en ayllus regionales o estatales, y ayllus locales, cuando fueron sometidos al dominio inca subsistió este último.

Es así, como lo expone Basadre, que “hay una entidad social que decae con la expansión inca, que es una expansión estatal; pero no el ayllu local, sino la agrupación regional de ayllus, seguramente, en la época anterior a los incas o contemporáneamente a ellos, estas agrupaciones, allí donde la vida superó el aislamiento aldeano, llegaron a tener jefes y consejo de estirpe, cultos religiosos y hasta terrenos propios de cultivo. Su importancia varió desde la mera confederación guerrera hasta el señorío semi-estatal. Los incas las destruyeron o la conservaron nominalmente, como enlace entre los dos polos de su organización: el ayllu local y el poder estatal”<sup>5</sup>, los incas al percatarse que la forma de organización del ayllu local funcionaba, decidieron que continúe consolidándose. Incluso en las regiones conquistadas que no conocía el ayllu fueron implantadas, para que de ésta forma pudieran administrar mejor a la población que integraba progresivamente al estado Inca.

---

<sup>4</sup> GIRARDI, Giulio, citado por BERMUDEZ TAPIA, Lelly, “El proceso y el procedimientos de la consulta de los pueblos indígenas y comunidades campesinas”, en *RAE Jurisprudencia*, Tomo 38, agosto 2011, p. 201.

<sup>5</sup> BASADRE AYULO, Jorge, *Historia del derecho*. Lima, Praxis, 2000, p.101.



El ayllu para los incas era la mejor forma de organización social, por eso “fue la trama con la que se tejió la red administrativa y tributaria”<sup>6</sup>, pues, de manera paralela coexistía tanto el ayllu como el estado Inca, pero el primero era la base para el trabajo, la producción agrícola, la organización judicial y procesal, la organización militar, al culto de las huacas, a las aldeas y ciudades.

El Estado Inca, como todo conquistador, implantó nuevas normas que trajeron consecuencias negativas en cuestiones de tierras de las comunidades conquistadas. Una que existieron agrupaciones de las aldeas que se encontraban dispersas y otra se repartieron las tierras en tres partes, para el Inca, para el Sol y para la Comunidad entre los padres de familia según número de miembros ambas situaciones provocaron conflictos de posesión sobre la tierra.

A pesar de ello, el estado no desamparaba a sus integrantes, siempre consideraba que era importante el bienestar de la comunidad, tanto así que, cuando se incrementaba la población el estado anualmente volvía a repartir las tierras que se dejaban de trabajar. “Muy conocida es la afirmación de que a cada padre de familia dentro de la comunidad fue adjudicado un tupu, uno por cada hijo varón y medio por cada hija. Con ello quiere comprobarse que se separó lo necesario para cada miembro del *ayllu*”<sup>7</sup>. Quienes sembraban tenían que repartir la cosecha, obligaba al pueblo a cuidar de los ancianos, personas discapacitadas, abandonadas, etc.

Las comunidades que formaban el estado Inca estaban organizadas de tal manera, que “su principal vínculo se hallaba en la propiedad común de la tierra y en la cooperación colectiva en las tareas de producción. Tales formas de vida suponen la autonomía primaria del grupo y la solidaridad entre sus individuos”<sup>8</sup>, aspectos tan importantes que permitía la prosperidad de la producción y explotación comunal de la tierra. Encontrándose el estado Inca con esta forma peculiar de organización, las huestes españolas arribaron a tierras incaicas en

---

<sup>6</sup> *Ibíd*, p.102.

<sup>7</sup> BASADRE AYULO, *Op.cit*, p.104.

<sup>8</sup> OJEDA GUILLEN, Luis, “La Intangibilidad del derecho de propiedad de las comunidades indígenas y el derecho de la consulta previa: comentarios a la sentencia recaída en el expediente N° 0024-2009-PI”, en *RAE Jurisprudencia*, Tomo 39, setiembre 2011, p.101.

el año 1532, trayendo como consecuencia la destrucción del estado y por ende, de su organización administrativa, política y militar.

Establecidos los colonizadores en el Perú, y con tantas revueltas contra la fuerza opresora, la corona española dictó unas leyes, con las cuales gobernaba, pero a su vez, aplicaba algunas leyes propias de las comunidades indígenas. Así lo confirma Tapia Aquino “durante la colonia, el gobierno colonial impuso su Derecho – contenido principalmente en las Leyes de Indias – y su propio sistema jurídico a los habitantes originarios de nuestro país – los pueblos indígenas –, sin embargo también reconoció parcialmente a las autoridades, normas y procedimientos (sistema jurídico) de éstos pueblos, para resolver conflictos al interior de sus comunidades”<sup>9</sup>. Con la llegada de los conquistadores al territorio americano, con los únicos documentos jurídicos con los que contaban eran los contratos o capitulaciones celebradas entre conquistadores y la corona, estos fueron surgiendo de forma lenta y progresiva, la intención era mantener dominados a los indígenas y administrar bien las tierras conquistadas, se dictaron muchas leyes, pero estaban orientadas a controlar las costumbres indígenas.

En el periodo de la colonia se dieron muchos cambios en la estructura de la organización indígena, también marcó el inicio de su reconocimiento como comunidades indígenas gracias a la intervención de personas denominadas “los «defensores de indios» y los letrados fueron quienes hablaban por ellos y ejercían la defensa de los intereses indígenas ante las diversas instancias del aparato del Estado”<sup>10</sup>, fue significativo, pero a pesar de su reconocimiento, se le sometió a integrar pequeños pueblos, uniendo a más de dos ayllu con el propósito “de facilitar la labor de evangelización en la doctrina cristiana de recepción de cultura hispana, pero sobre todo, para lograr el control

---

<sup>9</sup> TAPIA AQUINO, Juan Carlos. *Sistema jurídico de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en Bolivia*, 2008 [ubicado el 12.V.19]. Obtenido en [http://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/658/Sistema\\_Juridico\\_de\\_los\\_Pueblos\\_Indigenas\\_Bolivia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/658/Sistema_Juridico_de_los_Pueblos_Indigenas_Bolivia.pdf?sequence=1&isAllowed=y), p. 9

<sup>10</sup> ROBLES MENDOZA, Román. *Tradición y modernidad en las comunidades campesinas*, 2004 [ubicado el 12.V.19]. Obtenido en [http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtualData/publicaciones/inv\\_sociales/N12\\_2004/a03.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtualData/publicaciones/inv_sociales/N12_2004/a03.pdf), p.27

económico, político y militar de la masa indígena”<sup>11</sup>. A pesar de los intentos de exterminar la cultura indígena sometiendo al cristianismo, la corona respecto a la tierra, decidió que se siguiera con la tradicional forma de cultivarla, en forma grupal e individual que se dio durante el periodo incaico, siguiendo entonces “dos formas de explotación de la tierra, una de manera colectiva, cuyo producto servía para el pago de los tributos de la corona; y el resto de tierra que eran explotadas en forma individual por los campesinos para su propia manutención de la tierra”<sup>12</sup>, es decir, que los comuneros seguían manteniendo sus tierras y cultivando para vivir de ella.

Si bien, las comunidades de esos tiempos no se la conocían como comunidades campesinas, sin embargo, existen opiniones sobre su posible origen en este momento de transición. “Por estos procesos históricos sufridos por la población andina, algunos autores (Saavedra, 1913; Eguiguren 1914; Sivirichi, 1946; Hurtado, 1974) sostienen la idea de que la comunidad campesina tiene su origen en la política de reducción del ayllus dispuesta por el virrey Francisco de Toledo desde 1569 a 1581”<sup>13</sup>, este reduccionismo de ayllus se convirtió en barrios, mitades, etc.

Con el transcurrir del tiempo algunos preservaron sus orígenes, otros casi perdieron la totalidad de sus rasgos costumbristas y otros grupos, los más actuales, se formaron por la reforma agraria.

Por la opresión y abuso producido por los colonizadores, se dieron lugar a distintas organizaciones en busca de la libertad e independencia del país, “a inicios del siglo XIX, desde que se proclamara la independencia del Perú se pretendió eliminar a las comunidades campesinas indígenas, pues estas eran consideradas rezagos coloniales y que por tanto impedían su propio desarrollo. Por ello, Bolívar reconoció a los indios individualmente la calidad de propietarios sobre las tierras que poseían a fin de que pudieran venderlas o enajenarlas y dispuso que las tierras de la comunidad debieran ser repartidas

---

<sup>11</sup> OJEDA GUILLEN, op.cit., p.102; véase también ROBLES MENDOZA, op.cit.p.36

<sup>12</sup> Ibídem.

<sup>13</sup> ROBLES MENDOZA, op.cit., p. 28

entre todos los indios que no disponían de ellas, teniendo en cuenta su situación como por ejemplo asignándoles más al casado que al soltero. Con estas normas, Bolívar tenía la intención de dar solución al problema de la tierra, estableciendo la parcelación de las comunidades a favor de la propiedad individual, inspirado en la ideología liberal que venía de Europa, principalmente de la Revolución Francesa”<sup>14</sup>. Se pretendía que las comunidades indígenas dejaran sus patrones culturales y adoptasen las costumbres europeas, pues se creía que por su forma comunal de propiedad sobre la tierra era el motivo de atraso.

Si hacemos una reflexión conociendo la historia se sabe que esta no fue la razón para el atraso; sino que se debe a las constantes explotaciones de trabajos forzados que eran sometidos realizando actividades distintas a las del cultivo de la tierra, además de ello sufrían constantes discriminaciones por su forma cultural.

Aunque, después de proclamada la independencia en el siglo XIX, se dictaron normas que protegían los derechos de propiedad de las comunidades indígenas de forma individual sobre las tierras; pues estas normas estaban escrito en blanco, fueron utilizadas para favorecer a un grupo reducido de hacendados, perjudicando a las comunidades indígenas, quienes empezaron a ser despojadas de sus tierras, la gran mayoría de propiedades agrarias pertenecían a los hacendados, esta situación continuó hasta la reforma agraria<sup>15</sup>; el latifundio tuvo su origen en la colonia, en el siglo XIX se desarrolló con más fuerza llegando hasta la década de los sesenta del siglo XX, tiempo suficiente para distribuirse por todo el territorio peruano pero seguía en la propiedad de contadas personas, “efectivamente, la propiedad de la tierra en el país estaba en poquísimas manos y que las grandes mayorías campesinas solo disponían de minifundios y pequeñas propiedades en lugares menos

---

<sup>14</sup> OJEDA GUILLEN, op.cit. p.103; Véase también en RIVERA S. José Antonio. *Los pueblos indígenas y las comunidades campesinas en el sistema constitucional boliviano. Pasado, presente y perspectiva del futuro*, 2005. [ubicado el 12.V.19]. Obtenido en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

<sup>15</sup> Cf HENKJAN LAATS. *Propiedad y Autonomía en Comunidades Campesinas en el Perú, proyecciones desde la población. Casa Campesina - Centro Bartolomé de las Casas Cusco*, 2000 [ubicado el 12. V. 19]. Obtenido <http://www.cepes.org.pe/apc-aa/archivos>, p. 13

rentables del territorio nacional"<sup>16</sup>; en principio las tierras que poseían estaban ubicadas en valles, las tierras eran muy productivas, pero la imposición latifundista fue avasalladora, siendo ésta la razón que fueron emigrando a las zonas altas; de esta manera los campesinos indígenas de la costa se establecen en las zonas alto andinas.

Sobre el reconocimiento constitucional de las comunidades indígenas, se indica que a partir de la Constitución de 1920 se comenzó a considerar en su artículo 58 en el cual se reconoce la existencia legal de las comunidades indígenas<sup>17</sup> declarando a su vez la imprescriptibilidad de sus tierras.

En la Constitución de 1933, se reconocen sobre la propiedad indígena ciertas características: que es imprescriptibles, inalienables, enajenables e inembargables. También se estableció que el Estado otorgará tierras, a quienes no posean, lo necesario para cubrir sus necesidades pero en cuanto el Estado lo necesite tendrá el poder de expropiarlos a cambio de una indemnización. Este reconocimiento se extendió al Código Civil de 1936, que permitió la inscripción de las tierras en Registros Especiales, las limitaciones al uso de la tierra y la conformación de su Patrón Comunal y el Catastro Comunal.

En el año 1964 entró en vigencia la Ley de la Reforma Agraria N° 15037, establecía un procedimiento en caso de conflicto entre la comunidad indígena, los particulares y Estado, esta reforma se le conoció como la "Reforma Agraria privada", porque los hacendados repartían sus tierras entre sus familiares en pequeños fundos; luego vino la reforma agraria de Juan Velasco Alvarado Reforma N° 17716, ley que desapareció el latifundio, reemplazándolo por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que contribuya con el desarrollo económico y social de la nación<sup>18</sup>. Con la Constitución de 1979, en su artículo 163 se estableció que las tierras eran intocables, sin

---

<sup>16</sup> VALCARCEL, Luis. *La reforma agraria en el Perú*, 1972 [ubicado el 12. V. 19]. Obtenido en [http://200.62.146.19/bibvirtualdata/libros/2007/legis\\_per/cap03.pdf](http://200.62.146.19/bibvirtualdata/libros/2007/legis_per/cap03.pdf). p.3

<sup>17</sup> ROBLES MENDOZA, op.cit.: "La Constitución de 1920 no modificó esta denominación, se limitó a concederle el reconocimiento legal y de darle la personería jurídica. Sólo a partir del DL 17716 de 1969, promulgado durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, se les conoce como comunidades campesina". p. 3

<sup>18</sup> Cfr GENG DELGADO, Federico, *Historia del derecho peruano*, Lima, Ediciones Jurídicas, 2005 pp. 260-269.

embargo, el Estado en caso de necesidad podía expropiarlo reconociendo previo pago de una indemnización; además, podría darse el caso que mediante solicitud de los dos tercios de los miembros calificados de la comunidad podría enajenarse, demostrándose así que no era cierto que las tierras eran intangibles.

Durante el gobierno de presidente Belaúnde se dio inicio al proceso de extinción de la reforma agraria terminando con la Constitución de 1993, ésta aún se mantiene vigente, y reconoce que las comunidades están facultadas para disponer libremente de sus tierras. En Julio de 1995, se dicta la nueva Ley de Tierras N° 26505, esta ley no significaba ningún beneficio o cambio, seguía regulando la extensión ilimitada de la propiedad, no hay protección especial de tierras agrarias contra el uso urbano; las expropiaciones del pasado no pueden ser anuladas, etc<sup>19</sup>.

Finalmente, es mi intención reforzar con lo explicado en líneas anteriores que se consideren a las comunidades campesinas como “instituciones y formas de organización más antiguas en el espacio rural peruano. Son fruto de una serie de transformaciones de los diversos grupos originarios: retomando la experiencia de los ayllus, formando comunidades de indios, luego comunidades de indígenas y, finalmente, comunidades campesinas”<sup>20</sup>, con existencia legal y autónomas en sus organizaciones.

## **1.2. Autonomía de las comunidades campesinas**

Para hablar de autonomía de los pueblos indígenas en general, y de manera especial de las comunidades campesinas, se debe reconocer que éste es un principio esencial para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Como ya se conoce, éstas comunidades son anteriores al estado, y para ello, es válido aplicar el término jurídico “*Prior in tempore potior in iure*” (el que es primero en el tiempo es primero en el derecho); como se viene

---

<sup>19</sup> Cfr HENKJAN LAATS, op.cit. p. 13

<sup>20</sup> CASTILLO CASTAÑEDA, Pedro. ¿Es solo cuestión de nombres? Las Comunidades Campesinas también son Pueblos Indígenas. [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files//revista/LRA134/consulta-comunidades.pdf>.

afirmando, éstas existieron desde tiempos anteriores a la formación de los estados; por tanto, ellas ya están organizadas, toman sus propias decisiones políticas, administrativas, económicas, religiosas, culturales, etc. Es decir, que éstas decisiones están orientadas a la forma como desean vivir y como quieren lograr algo que ellos consideran importante para tener mejores condiciones de vida; es un derecho que ellos pueden ejercer desde su propia realidad, demostrando que son capaces de gobernarse y que además tienen la capacidad de alcanzar su propio desarrollo.

De todo lo antes señalado, se debe entender por autonomía como “la facultad que tienen los pueblos de decidir su propio destino, considerando su pasado y previendo su futuro”<sup>21</sup>, por la libre determinación expresada en la forma de tomar sus decisiones, sin injerencia ni asentimiento de una voluntad exterior ajenos a ellos a pesar de pertenecer a un estado; complementando a lo antes citado se advierte que la autonomía “corresponde a entidades colectivas que tienen amplia libertad en sus acciones pero que se reconocen como parte del mismo Estado”<sup>22</sup>. Teniendo en cuenta, lo señalado en la Constitución Política del Perú, en su artículo 89, la autonomía tiene cinco niveles, los cuales describiremos a continuación.

Autonomía organizativa: es la capacidad de decidir sobre la estructura social y política que los identifica. Autonomía en el trabajo comunal, por el hecho de tener conciencia de la importancia de la reciprocidad en el trabajo, por ello adoptaron ciertas costumbres como el Ayni (intercambio de fuerza de trabajo) y la minka (trabajo comunal). Autonomía en el uso y libre disposición de sus tierras, normalmente tienen tierras o terrenos de uso o explotación familiar y

---

<sup>21</sup> Reforzamos ésta cita con lo que se estableció en el Foro Nacional Indígena en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, en enero de 1996: "la autonomía es una distribución de competencias entre distintos ámbitos de gobierno que van desde lo comunal, municipal y regional y debe ser reconocida como una diversidad de modelos y niveles de acuerdo a las necesidades y condiciones de cada pueblo integrando el derecho a la territorialidad, al autogobierno, al ejercicio pleno de nuestros sistemas jurídicos; al desarrollo económico, social, cultural y el control de nuestra seguridad interna", citado por SANDOVAL CERAS, Tomasa. El proceso de autonomía de los pueblos indígenas y la cuestión de género, 2002 [ubicado el 12.V.19]. Obtenido en <http://icci.nativeweb.org/boletin/39/sandoval.html>. p.02

<sup>22</sup> PEÑA JUMPA, Antonio. Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89º de la Constitución. [Obtenido el 12.V.19] Ubicado en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/viewFile/12800/13357>

tierras o terrenos de uso o explotación colectivos. Autonomía económica, está basada en una economía de autosubsistencia, en donde resalta más el intercambio de diversas actividades y formas de intercambio como medio de vida, además este intercambio promueve la relación con otras sociedades asentadas en las ciudades. Autonomía administrativa, a pesar de organizarse social y políticamente, también se organizan eligiendo a sus autoridades, delimitando sus atribuciones y promoviendo la participación de quienes no son autoridades<sup>23</sup>.

Se debe destacar que junto a la autonomía se tiene a la libre determinación, el cual es un derecho humano y colectivo, se reconoce tanto al individuo de un determinado pueblo, como al pueblo mismo, para ser ejercido será desde su ámbito colectivo<sup>24</sup>. Es importante entonces, que se comprenda la realidad colectiva de los pueblos indígenas, porque este derecho solo lo pueden ejercer los pueblos por su propia condición y por el principio de igualdad, principio que se ejerce por la libertad que tienen y porque pueden decidir por sí mismos como sujetos de derechos como todos los pueblos del mundo, sin imposiciones externas.

En Perú, el tema de la autonomía de los pueblos indígenas viene siendo menoscabado por la misma Constitución, por otro lado, tenemos dos casos en los que el Tribunal Constitucional, ha hecho pronunciamientos sobre la autonomía. Así tenemos, la Sentencia recaída en el Expediente 1126-2011-HC/TC<sup>25</sup> de fecha 12 de setiembre del 2012, reconoce la autonomía de los

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> ZAMBRANO CHAVEZ, Gustavo, "Sobre pueblos indígenas: Derechos humanos de los pueblos indígenas", en *RAE Jurisprudencia*, Tomo 41, noviembre, 2011, p.379.

<sup>25</sup> Con fecha 13 de noviembre de 2010, doña Juana Griselda Payaba Cachique, Presidenta de la Comunidad Nativa Tres Islas, interpone demanda de hábeas corpus en su nombre y a favor de los integrantes de su comunidad contra la División de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú con sede en Tambopata, la Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa con sede en Tambopata y la Sala Superior Mixta y de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios. Alega que mediante la sentencia contenida en la Resolución N° 8, de fecha 25 de agosto de 2010, derivada del Expediente N.º 624-2010-0-2701-JR-PE-01 expedida por la Sala Mixta y Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, se ordenó el retiro inmediato del cerco de madera y de la vivienda construida en el centro del camino, y que se remita lo actuado al representante del Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones. Indica que con tal sentencia el Poder Judicial está desconociendo la decisión jurisdiccional indígena, reconocida por el artículo 149º de la Constitución, de controlar el ingreso de personas extrañas al territorio comunal. De otro lado,



pueblos indígenas, lo cual se considera un avance; sin embargo, este reconocimiento es débil, debido a que el reconocimiento de la autonomía se verá limitada en el caso que el estado quiera interferir en dichas tierras; en consecuencia, se desconocerá tal autonomía comunal por ser restringida dando sólo la oportunidad de consultarles<sup>26</sup>.

En el caso resuelto en la sentencia antes mencionada, como ya adelantamos, se respaldó la decisión tomada con autonomía comunal de la comunidad nativa Tres Islas; reconociendo que éstos son sujetos de derechos, de conformidad con la Constitución Política del Perú, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas u Aborígenes.

Tiendo en cuenta todo lo señalado y desde una definición más amplia “la autonomía, se entenderá que los pueblos indígenas podrán decidir sus propias

---

afirma que a partir de ello se ha iniciado una persecución penal arbitraria e inconstitucional en contra de su persona y de las autoridades indígenas de la Comunidad Nativa Tres Islas que tomaron tal decisión. Así, afirma que desde el 1 de octubre de 2010 viene siendo citada por la Policía Nacional del Perú y viene siendo investigada por el Ministerio Público por el hecho de ejercer la función jurisdiccional indígena. Manifiesta que los mineros y madereros ilegales invaden el territorio de su comunidad, deforestan los bosques, contaminan el río y depredan el hábitat de su pueblo, destruyendo el medio de subsistencia de la comunidad y alterando su forma de vida. Refiere además que el ingreso de taladores y mineros ilegales implica la realización de otras actividades que perturban la vida y tranquilidad de la comunidad y el libre desarrollo de sus miembros, en particular la de los niños y niñas. Frente a esta situación manifiesta que en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales indígenas, y luego de que el tema fuera debatido al interior de la comunidad, se tomó la decisión de controlar la entrada de vehículos que ingresaban por la trocha carrozable que pasa por el territorio de la comunidad, para lo cual la comunidad construyó una caseta; y que frente a ello los miembros de las empresas de transporte referidas interpusieron demanda de hábeas corpus, la misma que fue declarada fundada en primera y segunda instancia por la supuesta afectación arbitraria del derecho a la libertad de tránsito. [Ubicado el 13.V.19]. Obtenido en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.html>

<sup>26</sup> Cfr. “sí, en el fundamento 44 se señala que la autonomía de las comunidades campesinas y nativas “debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal, siempre que no se desnaturalice la esencia del derecho...” y en este caso “la comunidad nativa no ha afectado disposiciones legales y administrativas”. Así, el hecho de que el caso trate sobre mineros informales es fundamental porque estos mineros informales no tienen disposiciones legales y administrativas que los avalen. ¿Pero qué sucede si quienes afectan la autodeterminación indígena son grandes empresas transnacionales con autorización de exploración y/o explotación? Pues en ese caso no habría al parecer autonomía comunal que valga, el fundamento 45 solo recuerda que los pueblos indígenas solo tienen derecho a la “consulta”, pero no dice nada del carácter general que debería tener el consentimiento justamente derivado de la autodeterminación tal como lo reconoce la Declaración de los Pueblos Indígenas. En fin, lo que ha reconocido esta sentencia es una autodeterminación bastante restringida que no asegura que pueda extenderse una protección efectiva a los pueblos indígenas”. MERINO, Roger. El Lado Oscuro de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso Tres Islas. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.servindi.org/actualidad/74510>

prioridades sociales socioeconómicas y culturales, hacer ejercicio de su derecho consuetudinario, poder pensar en un autodesarrollo, en la administración del territorio, y que las políticas no les deben ser impuestas sino como producto del diálogo con las autoridades”<sup>27</sup>. Reconocer y respetar la autonomía de los pueblos indígenas, es también reconocer y respetar los demás derechos humanos que poseen, evitando actitudes discriminatorias que los hagan sentir que están siendo excluidos; en tiempos pasados era difícil reconocer que eran personas humanas debido a sus costumbres y la idiosincrasia invasora, cometiéndose tantas injusticias con estos pueblos; en el presente siglo aún sufren atropellos a sus derechos colectivos sobre la propiedad principalmente, pero que involucra a más derechos por ser diferente a los comunes de las personas; sin embargo, existen mecanismos, legislación, jurisprudencia y organismos internacionales que velan constantemente por hacer que sus derechos colectivos se respeten.

Para la protección de los derechos de estos pueblos, así como para el reconocimiento del derecho a la libre determinación, se han realizado diversos acuerdos internacionales, así tenemos “la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”<sup>28</sup>. Estos tratados, pactos y declaraciones están basados en la dignidad humana, la libertad y la vida; pero tienen una sola finalidad: Reconocer los derechos de los pueblos indígenas, porque estos constituyen parte del patrimonio de la nación, fomenta las relaciones armoniosas y de cooperación entre estos pueblos y el estado basadas en los principios del derecho internacional que son la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe.

---

<sup>27</sup> ZAMBRANO CHAVEZ, op.cit., p.381

<sup>28</sup> Fundación para el debido proceso legal, Instituto de Defensa Legal, El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú. [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.dplf.org/uploads/1270481764.pdf>.

Una breve aclaración, sobre el derecho a la autodeterminación y la autonomía, se comparten las palabras de Colmenares “los indigenistas estudiosos del tema, lo conciben como una “forma interna del ejercicio del derecho de la libre autodeterminación de los pueblos (...)”. Es decir, viene a constituir una manifestación “externa” del derecho a la autodeterminación, una nueva forma de participación social y política de los grupos indígenas, sobre la instauración de espacios y canales de representación de los mismos”<sup>29</sup>. Así pues, la autodeterminación en un derecho más general, y que alberga al derecho de autonomía, con la cual puede autogobernarse y cuenta con su propio sistema jurídico<sup>30</sup>, por ejemplo se tienen tres frases célebres “Ama Sua (no seas ladrón). Ama Llulla (no seas mentiroso). Ama Quella (no seas ocioso)”; sin que ello implique que forme una nueva nación e intenten independizarse del Estado, aunque en la realidad, por la falta de acción e interés del estado respecto a éste sector, éstos han venido actuando de forma casi aislada; por ejemplo tenemos sobre administración de justicia a las rondas campesinas, aunque vulneradoras de derechos humanos.

La autonomía en los pueblos indígenas es utilizada y exigida para organizarse y administrarse como pueblos indígenas según sus creencias y cosmovisiones. Pero cuando trate de manifestarse con otros grupos sociales necesita de la autodeterminación participando en los proyectos que los involucra.

Ahora bien, las comunidades campesinas, son comunidades indígenas, porque su existencia deriva del ayllu, a pesar del transcurso del tiempo y el sometimiento a la fuerza española no han desaparecido sus costumbres

---

<sup>29</sup> COLMENARES OLIVAR, Ricardo. *EL derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en Venezuela*, 2002 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23522/1/articulo5-21.pdf>. p.198

<sup>30</sup> ALBARRACÍN SÁNCHEZ, Waldo. *Sistema jurídico de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en Bolivia*, [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.defensoria.gob.bo/filespublicaciones/21SistemaJuridico.pdf>: menciona que “el *sistema jurídico* de los pueblos indígenas es aquel sistema, administrado por las autoridades de los pueblos indígenas y conformado por normas y procedimientos, a través del cual los pueblos indígena, originarios y comunidades campesinas, regulan la vida de la comunidad y resuelven conflictos. Es una justicia cercana física y espiritualmente a los miembros de una comunidad indígena o campesina, porque es administrada en su idioma materno, por “sus pares o iguales” y responde a su cosmovisión (valores de la comunidad)”. Se aclara que el termino *sistema jurídico* ha sido establecido en el artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. p. 05

ancestrales, por tanto, por ser descendientes de las antiguas civilizaciones asentadas en nuestro territorio, merecen ser reconocidas como tales por parte del estado. El reconocimiento debe darse cuando al aplicar medidas administrativas por parte del estado sobre sus tierras, debería hacerse previa consulta, porque estos pueblos por su autonomía deben autorizar la intervención estatal en sus territorios, por ser este parte de su vida y su espiritualidad, que los permite manifestar su identidad cultural.

Hay quienes están de acuerdo y se limitan con lo que señala la Constitución sobre la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, para ello se “debe precisar que la propiedad sobre la tierra no significa en modo alguno que la comunidad campesina sea dueña de los recursos naturales existentes dentro de su territorio, como son el agua, los nevados, los minerales, y tampoco los caminos; debido que todos los recursos naturales pertenecen al dominio del Estado, conforme lo dispone el artículo 66 de la Constitución, y los artículos 167 y siguientes del Decreto Supremo N° 004-92-TR “*Reglamento del Título VIII de la Ley de comunidades campesinas*”<sup>31</sup>. Si bien el Estado en la Constitución señala que “los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”<sup>32</sup>, no se debe ignorar que estos recursos se encuentran en el territorio de las comunidades campesinas o indígenas quienes son poseedores desde antes de la creación del Estado; por tanto, se les debe consultar para ejecutar proyectos de exploración y explotación, siempre teniendo presente que los pueblos indígenas viven y se sirven de los recursos naturales, que además cuentan con autonomía y libre determinación sobre sus territorios.

El más alto interprete de la Constitución el Tribunal Constitucional, ha emitido una opinión equivocada, en una de sus sentencias, sobre la afectación del territorio de las comunidades indígenas. Se pronunció respecto al Decreto Legislativo 994 sosteniendo “que las tierras de los pueblos indígenas no se encuentran comprendidas en los alcances del Decreto Legislativo N° 994, ya

---

<sup>31</sup> SPETALE BOJORQUEZ, Leandro. *Las tierras de las comunidades campesinas*, [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.legalasiste.com/imagenes/18.pdf>. p.02

<sup>32</sup> Artículo 66° de la Constitución Política del Perú.

que recae solo sobre las tierras eriazas con aptitud agrícola de propiedad del Estado y, por lo tanto no afecta directamente a los pueblos”<sup>33</sup>. No debemos olvidar, que el territorio de las comunidades no solo se limita al lugar donde viven, sino que también comprenden aquellos que les sirve para recolectar, cazar, realizar ritos, etc. En consecuencia, se consideran tierras de las comunidades campesinas o nativas a todos aquellos lugares que les permite desarrollarse como tales.

### **1.3. La Propiedad comunal**

Como bien se indica en el punto origen y evolución histórica de las comunidades campesinas, desde antes de la conquista inca existía un método de organización en las comunidades conquistadas, mismo que se introdujo al estado Inca. Esta organización fue preservada para la mejor administración de la tierra por parte de las familias, las cuales agrupadas formaban el ayllu<sup>34</sup>. Esta unión las fortalecía para no perder su identidad, sus tradiciones, costumbres ancestrales ante cualquier adversidad que podrían sufrir de sus opresores, éste espíritu de solidaridad se vio reflejado con más énfasis en los momentos de la conquista española hasta la independencia del Perú, manifestando su resistencia al cambio al que eran sometidas.

Los ayllus tenían bajo su dominio extensiones de tierras las cuales cultivaban en parte y en otra les servía para el pastoreo de sus ganados, así mismo servía para la celebración de costumbre ancestral que ha venido desarrollándose desde varios siglos hasta la actualidad. “El ayllu, como ya se ha dicho, tenía su propio territorio. La colonia, si es una, por lo general estaba en la ladera, en los eriales, a mitad del camino entre el valle y los pastizales de la montaña. Los pastizales eran aprovechados en común, los terrenos cultivables repartidos cada año. La tierra era dividida en parcelas según su fertilidad. El kuraka tenía campos permanentes, mientras que cada familia recibía un pedazo de terreno

---

<sup>33</sup> MARTINEZ DEL AGUILA, Shane, “Consulta previa, afectación, directa, tierras y territorio de los pueblos indígenas y tribales”, en *Gaceta Constitucional*, N° 6, octubre 2011, p.183.

<sup>34</sup>“El ayllu por lo general era un conjunto de cien familias por término medio, cuya esencia se revela en el carácter colectivo del trabajo; y la solidaridad en las relaciones económicas, políticas y de todo orden, es la cadena que sostiene la unidad del grupo”, GENG DELGADO, op.cit., p.33

según el número y sexo de sus miembros”<sup>35</sup>. También, se debe mencionar que dentro de las comunidades se realizan práctica de solidaridad en diversas facetas sean para trabajar la tierra en forma comunal, distribuir los recursos agrícolas y ganaderos, también la solidaridad se ve reflejadas para celebraciones de fiestas del pueblo, faenas comunales, etc<sup>36</sup>.

Es fundamental para ellos mantener el espíritu solidario, porque cultivan en su conciencia la ayuda al prójimo, al mismo tiempo está el reconocimiento de ciertos aspectos tales como los niveles de parentesco y el linaje, con la finalidad de evitar que se pierdan en el tiempo para no desconectarse con su origen ancestral. El espíritu solidario, ha sido y es la clave que funciona, eso lo sabían bien las pueblos indígenas por eso “el mantenimiento de una organización comunal y el trabajo colectivo, basado en la reciprocidad, cooperación y la solidaridad”<sup>37</sup> era fundamental, las cuales han servido para su fortalecimiento como pueblo indígena hasta la actualidad, lo cual permite reconocerlo, por su perseverancia en mantener su identidad cultural.

Con la inserción del ayllu al estado Inca, los pequeños ayllus sufrieron cierta variación, puesto que, éstos fueron trasladados a otros lugares para conformar grandes agrupaciones, es decir, nuevos y grandes ayllus con nueva repartición de tierras, dejando a los curacas y a los dioses sus tierras, y a los integrantes de los ayllus se les repartió conforme a sus necesidades, a pesar de ésta modificación, los ayllus conquistados podía continuar manteniendo sus costumbres, tradiciones y cosmovisiones. “A lo largo de la historia

---

<sup>35</sup> SZEMINSKI, Jan. Tendencias de desarrollo del ayllu peruano (siglos XIVXX). 1972. [Ubicado el 13.V.19]. Obtenido en [http://www.ikl.org.pl/Estudios/EL01/el01\\_05\\_szem.pdf](http://www.ikl.org.pl/Estudios/EL01/el01_05_szem.pdf) p.3

<sup>36</sup> Cfr. “Las tierras del kuraka, dioses, ausentes, viudas, enfermos y huérfanos, eran cultivadas colectivamente por toda la comunidad. Las condiciones climáticas y del terreno hicieron necesario el trabajo común para limpiar y construir los canales de irrigación en los nuevos terrenos. Estos trabajos realizados por todo el ayllu en tiempo libre de los trabajos en el campo se llamaban minka. El sistema de ayuda mutua en el cultivo de los campos, la construcción de casas, etc. se llamaba ayni. Por cada día de trabajo en su beneficio, el favorecido le debía un idéntico día de trabajo a su colaborador”. SZEMINSKI, Jan. Op. Cit. p.3-4

<sup>37</sup> GERMÁN NÚÑEZ, Pedro citado por CABEDO MALLOL, Vicente. *Conflicto histórico entre la economía comunal indígena y la economía de mercado capitalista en América latina*, 2009 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [www.americanistas.es/biblo/textos/11/11-40.pdf](http://www.americanistas.es/biblo/textos/11/11-40.pdf) señala los rasgos característicos de las comunidades campesinas así tenemos a las siguientes “1. Control y usufructo comunal de un espacio físico (tierra y agua), 2. El mantenimiento de una organización comunal y el trabajo colectivo, basado en la reciprocidad, cooperación y la solidaridad, 3. La conservación de sus características sociales y culturales”. p. 01

del Tahuantinsuyu su extensión territorial creció, esta extensión ocasionó un amplio estado formado por multitud de ayllus. Dentro de estos parámetros el curaca era un sencillo intermediario, con una mediación secundaria pues formaba parte de una organización mayor. Como individuo representante del bienestar de la comunidad, el curaca, era el único miembro de este sistema de organización que no trabajaba los campos, según las crónicas. Respecto al resto de los individuos, que componían la comunidad, no se distinguían por clases sociales”<sup>38</sup>.

En la conquista española al imperio de los incas, el ayllu formado por los incas se deterioró significativamente, se redujo en población debido que los invasores se apropiaron de sus tierras, y la población era enviada a las minas. Sobreviviendo los pequeños campesinos, productores de sus propios alimentos, estos campesinos serían quienes mantendrían el ayllu, pero debido a las reducciones “los antiguos ayllus se fundieron en uno solo, los lazos sanguíneos continuaron desapareciendo, y por ello, para el período español sería seguramente más correcto usar en vez de ayllu, el término comunidades indígenas”<sup>39</sup>, surgiendo de esta manera dicha denominación para los locales de esa época.

Para los invasores la población inca era una sola, no reconocían jerarquía alguna; sin embargo, necesitaban intermediarios para comunicarse y controlar a la población indígena, por ello quienes se consideraron adecuados fueron y se pusieron a su disposición “los curacas indígenas al servicio de los encomenderos y hacendados, eran los encargados de dirigir la producción agrícola y ganadera de los campesinos, de la cobranza de impuestos y de controlar la prestación de trabajos obligatorios en mano de obra, como las mitas mineras y la construcción de iglesias. Los curacas tenían básicamente la misma condición económica y social que los otros campesinos”<sup>40</sup>, de esta manera es como eran explotados en sus propias tierras, produciendo un

---

<sup>38</sup> GARCÍA ESCUDERO, María del Carmen. Introducción a la estructura religiosa de los Incas. [Obtenido el 14.V.19]. Ubicado en <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/icshu/n9/e3.html>. Véase también SZEMINSKI. Op. Cit. p. 6

<sup>39</sup> SZEMINSKI. Op. Cit p.16

<sup>40</sup> CORRO BARRIENTOS, Bernardo. Bolivia: El ayllu, los ayllus y su evolución. 2013. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <https://www.servindi.org/actualidad/90332>

resentimiento social que desencadenaría en muchas revueltas para la reivindicación de sus tierras; que si bien sería hasta la revolución boliviana de 1952 y en Perú hasta 1968. De manera personal considero que teniendo en cuenta los antecedentes ocurridos en estos tiempos que esta reivindicación aún no ha sido lograda.

En la época colonial, se dictaron las famosas Leyes de Indias, con las que se pretendía “proteger a los indios” al estilo europeo, pues no sabían si considerarlos personas o como otra cosa. Así pues, las disposiciones de las Leyes de Indias reflejaban la preocupación de parte de la corona y otros interesados en el bienestar y protección de los indígenas cualquiera que fuera su convivencia, que podría ser en forma grupal, o podría estar como personal de servicio para los españoles que vivían en el Perú<sup>41</sup>. A pesar de la aparente preocupación de proteger a los naturales, estas leyes quedaban en el papel, porque los funcionarios de la época de la colonia no la cumplían.

De las líneas anteriores se advierte que la tierra y la posesión de ella esta intrínsecamente unida a los pueblos indígenas; consecuentemente, en la actualidad teniendo en cuenta que estamos regidos por el sistema jurídico romano, esa posesión ancestral se ha convertido en un derecho de propiedad particular y estatal, reconocido en la Constitución y demás leyes del ordenamiento jurídico nacional. Además, ante los hechos conocidos por la historia y la preocupación de muchos que promueven la protección de los derechos humanos, fueron integrados los pueblos indígenas para reconocer a sus integrantes sus derechos humanos, surgiendo organismos internacionales que reconocen la naturaleza humana indígena que por siglos era ignorada por los invasores, luego por el Estado y la sociedad moderna.

Hasta ahora se ha expuesto que las comunidades campesinas están ligadas a la propiedad comunal por un tema histórico. En adelante, se exponen elementos que permiten reconocer a estas comunidades el derecho a la tierra y evitar violentarlas en este derecho.

---

<sup>41</sup> GENG DELGADO. Op.cit. p. 34



Existen dos elementos que nos lleva a entender la noción de uso tradicional de la tierra y nos permite además reconocer la dimensión colectiva del derecho a la tierra. “El primer elemento es el estrecho vínculo o relación única que tienen los pueblos indígenas con los territorio y tierras que ocupan de manera tradicional. El segundo es que este tipo de propiedad permite un uso particular –por parte de los pueblos indígenas– de los recursos naturales que se encuentran dentro de éstas zonas”<sup>42</sup>. Estos elementos nos conducen a concebir la idea de que en un territorio determinado existe un colectivo, una comunidad indígena, que la viene poseyendo y vive de los recursos utilizándolo para su subsistencia desde tiempos remotos.

Además, que el territorio sirve, no solo para usar y consumir los recursos naturales, sino también para desarrollar actividades conforme a su cosmovisión; es decir, practicar rituales, como por ejemplo, rendir homenaje a la tierra, ya que el territorio donde viven es parte de su ser indígena u aborígen, le sirve para identificarse, a manera de ejemplo se nombrarán dos costumbres ancestrales en Perú que a la actualidad aún se mantienen: el chaccu de vicuñas denominado en quechua “Hatun Qoriwik’uña Rutuy Ch’allay”<sup>43</sup>, y el Q’eswachaka<sup>44</sup>. Teniendo en cuenta esto, y “cuando se vea la cuestión del territorio tiene que contemplarse no solo el área que se usa para la agricultura, sino el área que sirve para el pastoreo, el área que sirve para sus apus, el área que sirve para sus huacas, el área que sirve también para recorrer y buscar las

---

<sup>42</sup> ZAMBRANO CHAVEZ, op.cit., p.386.

<sup>43</sup> “El chaccu de vicuñas es una antigua práctica que consiste en el arreo y captura de vicuñas vivas para extraer su fibra y luego liberarlas, sin alterar su población, comportamiento y capacidad de recuperación. La esquila se realiza con una máquina esquiladora y se tiene como requisito que los especímenes sean mayores a 1 año de edad”. “Puno: destacan participación de comunidad de Picotani en chaccu de vicuñas. Ubicado el [15.V.18] Obtenido en [https://andina.pe/agencia/noticia-puno-destacan-participacion-comunidad-picotani-chaccu-vicunas-685762.aspx].

<sup>44</sup> “El Q’eswachaka es el único puente colgante hecho enteramente de fibras vegetales que se renueva anualmente desde la época Inca. Los pobladores, hombres y mujeres, se reúnen siguiendo una organización basada en la ayuda mutua, conocida como minka, además, participan en las ceremonias de ofrenda a la pachamama y a los apus, a cargo de un sacerdote andino”. Andina. Q’eswachaka: El puente de origen inca que sorprende al mundo. 2017. Ubicado el [15.V.18] Obtenido en https://andina.pe/agencia/noticia-qeswachaka-puente-origen-inca-sorprende-al-mundo-712499.aspx

plantas medicinales como es el caso de la selva<sup>45</sup>, todo esto evita que se desconozca la conexión que existe entre la tierra y el individuo.

A través de la historia, los Estados no han sido respetuosos de los derechos colectivos y de los pueblos indígenas, por eso en el plano internacional existen organismos jurídicos como la Convención Americana de Derechos Humanos, mediante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), que están en constante preocupación para velar por ellas, quienes a través de sus normativas y variada jurisprudencia exigen al Estado parte cumplir con sus obligaciones internacionales creando leyes dentro de su derecho interno que respeten y reconozcan los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La Corte IDH, a través de una de sus sentencias reconoce el derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas, esto se puede apreciar en el caso de la comunidad indígena de Sawhoyamaxa vs. Paraguay en el párrafo 118 señala: “Este Tribunal ha considerado que la estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorpóreos que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana. La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural”<sup>46</sup>, para la comunidades indígenas la estrecha relación que tiene con la tierra alcanza un plano material y espiritual, con lo que busca preservar su lado cultural y transmitir a sus generaciones.

---

<sup>45</sup> Cfr. HUARCAYA ALZAMORA, Luis. *Realidad de las comunidades en el Perú de hoy*, 2005 [ubicado el 14.V.19] obtenido en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf). p. 14

<sup>46</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id\\_Pais=5](http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=5) Véase también en Fundación para el debido proceso legal, Instituto de Defensa Legal. Op.cit., p.3

En este sentido, no podemos hablar de pueblo indígena sin considerar a la propiedad comunal, ésta es indispensable y sin ella no existiría. “Las comunidades conservan, a diferencia nuestra, un rico antepasado cultural, que se manifiesta a través del ejercicio de prácticas y tradiciones que nos vinculan con lo que es propiamente nuestro. El hecho que varias comunidades hayan iniciado este proceso de acercamiento con otras sociedades no ha impedido el ejercicio de dicha tendencia. Es, por ello, indispensable encontrar un justo equilibrio entre mantener aquello que nos caracteriza, y aquello de lo que podemos aprender<sup>47</sup>. Proteger la propiedad comunal por parte del Estado a través de una serie de medidas especiales de protección debe promover el diálogo y el acercamiento con los pueblos indígenas para comprenderlos en sus necesidades y exigencias colectivas; así pues, “cuando el estado reconoce y garantiza que los pueblos indígenas pueden decidir su presente, se garantiza a su vez que su futuro sea acorde con sus anhelos y expectativas de vida. Esta es la condición para empezar a hablar de desarrollo como eje de políticas públicas estatales, que deberán incluir en su delimitación la participación indígena”<sup>48</sup>. Las comunidades son autónomas al decidir en qué forma desean guiar sus actividades que los conduzca a su propio desarrollo, y el estado debería apoyarlos, sin menoscabar ni pasar por encima de su autonomía.

La Corte IDH, ha señalado como parte de la obligación internacional, los estados debe dar seguridad jurídica al derecho de propiedad de las comunidades indígenas, realizando los siguientes exigencias: Otorgarles un título de propiedad, y que éste mismo debe ser respetado por terceros y el Estado mismo, así como su territorios de consideran suyos deben ésta debidamente delimitados<sup>49</sup>. A ésta obligación internacional, nuestras

---

<sup>47</sup> PAZO PINEDA, Oscar Andrés. Democracia y la interculturalidad. 2015. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://elperuano.pe/suplementosflipping/juridica/543/index.html> p.2

<sup>48</sup> ZAMBRANO CHAVEZ, op.cit, p.394

<sup>49</sup> Cfr. “En los casos *Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*, *Moiwana Vs. Suriname* y *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, la Corte sostuvo que la posesión de las tierras ancestrales les otorga a los pueblos indígenas y tribales el derecho a exigir el reconocimiento oficial de la propiedad y su registro<sup>9</sup>. En consecuencia, recientemente la Corte ha ordenado la demarcación, y cuando correspondiere, la restitución de las tierras ancestrales a las comunidades *Mayagna (Sumo) AwasTingni*, *Yakye Axa*, *Sawhoyamaxa*, *Moiwana* y *Saramaka*. Por tanto, bajo dichos precedentes vinculantes, Perú está jurídicamente obligado a demarcar y otorgar un título oficial a las tierras de las comunidades indígenas que se encuentran dentro del

autoridades en principio han hecho caso omiso, pero una vez aprobada la Ley de Consulta Previa de los Pueblos indígenas u Aborígenes (en adelante LCP) se ha empezado a conocer la cantidad de pueblos indígenas u originarios existen, tanto en la selva, costa y sierra, sobre las extensiones de tierras aún está en proceso de titulación, que más adelante desarrollaremos.

En Perú, la propiedad comunal, ésta regulada en nuestra Constitución en sus artículos 88 y 89, se reconoce que las comunidades campesinas y nativas son autónomas en el uso y libre disposición de sus tierras dentro del marco que la ley establece, y que la propiedad de sus tierras es imprescriptible. También tenemos la Ley de Tierras, La Ley de Consulta Previa de los Pueblos indígenas u Aborígenes, Ley de Comunidad Campesinas y Nativas. Más adelante se demostrará que la regulación le falta ser implementada así como hacer reformas teniendo en cuenta los derechos colectivos de los pueblos indígenas, mientras tanto consideramos que sólo es una formalidad, ya que hasta hoy existen muchas condiciones desfavorables, como es la falta de presupuesto, capacitación de personal, etc., que no permiten una verdadera protección a las tierras de las comunidades campesinas, quienes aún siguen sintiendo que están desprotegidas y exigen al Estado cumpla con reconocer su derechos.

Finalmente, sobre el dominio y propiedad de los pueblos indígenas de la propiedad comunal, por un lado se tiene que ellas son poseedoras ancestrales y es su derecho a poseerlas por su dominio ancestral, usar y disfrutar de sus recursos naturales; por otro lado, tenemos que el Estado es el propietario absoluto del territorio nacional. Esta contradicción conlleva a pensar que las comunidades indígenas pueden perder sus tierras y territorios o que el Estado los declare en abandono, cuando una determinada comunidad campesina, o el mismo campesino han dejado de hacer uso de la misma, pasando a ser propietario el Estado, y en caso que alguien las necesite, como un particular, puede otorgarle la posesión. Sin embargo, parece inconcebible considerar que una comunidad campesina o comunero abandone sus tierras, porque de ella

vive, aprovecha sus recursos para subsistir<sup>50</sup>; sin embargo, tenemos el caso de muchas comunidades indígenas de la sierra sur y central que emigraron a la ciudad de Lima, por el acoso de sendero luminoso o la motivación de querer tener una mejor calidad de vida debido al abandono del propio estado, y en el caso de la selva tenemos que sus tierras han sido invadidos por mineros informales, así como por concesiones estatales; asimismo, algunos pueblos indígenas han optado por convertirse en pueblos no contactados y nómades. Constitucionalmente la propiedad comunal es inalienable, inembargable y enajenable, se ha dicho que las comunidades campesinas tienen autonomía sobre ella. Pero, las autoridades estatales señalan que éstas pertenecen al estado, que las poblaciones indígenas ya no los siguen siendo por estar insertos en la sociedad nacional; por tanto, han perdido el derecho a ser consultadas.

#### **1.4. Situación actual de las Comunidades Campesinas en el Perú**

Al desarrollar el origen de la comunidad campesina y la propiedad comunal, se afirma que esta deriva del ayllu; por tanto, tienen sus peculiares características como la cooperación, solidaridad y apoyo mutuo, además eran grandes comunidades formadas por familias, donde los miembros estaban unidos y todos trabajaban para todos. Esta costumbre ancestral, se ha venido repitiendo a través del tiempo en las comunidades indígenas, pese al intento de homogenización en una misma clase social, se ha sabido mantener.

Antes que se diera la reforma agraria, el indígena vivía oprimido, unos cuantos eran dueños de grandes extensiones de tierras, y los indios trabajaban para

---

<sup>50</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, op.cit.: “La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural....los Estados deberán respetar “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” En el mismo sentido se ha pronunciado en otra sentencia: Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id\\_Pais=5](http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=5).

ellos, sufriendo excesivos abusos de sus patrones. El reconocimiento constitucional sobre la existencia de estas unidades, se hizo esperar la publicación de la Constitución Política 1920, “incluyó tres artículos fundamentales que tienen que ver directamente con las comunidades. En ellos, el Estado reconoce su existencia legal, establece la imprescriptibilidad de sus bienes, entre ellos la tierra y, en su artículo 73 «El estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura, en armonía con sus necesidades». El 28 de agosto de 1926 cinco años después de promulgada esta Constitución, se expide la Resolución Suprema que ordena la apertura de un «Registro Oficial de las Comunidades de la República»<sup>51</sup>. Este reconocimiento, dio inicio a una serie de reconocimientos progresivos sobre comunidades indígenas.

En cuanto a la reivindicación de sus tierras, las comunidades campesinas, los políticos, intelectuales formaron movimientos que “desembocaron finalmente en sendas reformas agrarias que se inician con el gobierno militar del general Pérez Godoy en 1963 y termina con otro gobierno también militar, el del general Juan Velasco Alvarado, entre 1968 y 1975. Es a partir de estos movimientos campesinos y de estos procesos de reformas agrarias promovidas por los gobiernos, que el campesinado andino en general, recupera buena parte de sus tierras usurpadas y también recupera lentamente su dignidad”<sup>52</sup>, éste acontecimiento ocasionó que se extinguiera el latifundismo y minifundismo, y en cuanto a las comunidades indígenas no fue favorables todas, porque la reforma agraria tenía como objetivo principal que los campesinos tengan la posibilidad de tomar decisiones en la marcha de la empresa, así como la toma de responsabilidad en la implementación de las políticas a seguir, es decir, buscaba que se organicen y articulen en empresas asociativas, vistos en ese momento como modelos más acordes a los principios de participación, y de esa manera incorporarlos al Estado<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Plasencia Soto, Rommel. Comunidades campesinas y reforma agraria en Huancavelica. 2016. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/download/.../11590/](https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/download/.../11590/)

<sup>52</sup> ROBLES MENDOZA, op.cit. p.35.

<sup>53</sup> TRELLES, Abdul. Consecuencias inesperadas de la Reforma Agraria: Participación política campesina en la provincia de Andahuaylas 2016. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <https://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/consecuencias-reforma-agraria/>

Si bien, en 1960 fue propuesta la primera ley de reforma agraria y en 1962 se dieron los primeros Decretos Supremos y se promulgaron las primeras leyes relativas a la reforma agraria, ésta se iniciaría algunos años más tarde. “En 1969, el presidente Velasco inició la reforma agraria, periodo en el cual la mayoría de las haciendas se convirtieron en Cooperativas Agrarias y algunas se convirtieron en Asociaciones de Productores, Grupos Campesinos y Comunidades Campesinas. El Decreto Ley 17716 y el Estatuto de Comunidades Campesinas trataron de modificar la estructura comunal adecuándola al modelo cooperativo”<sup>54</sup>.

Ahora bien, la denominación “comunidad campesina” es un término de reciente data, comienza a ser utilizada desde la reforma agraria. Por ser éstas comunidades “una expresión histórica de la evolución- continuidad, cambios y desafíos de desarrollo - de la institución original y frecuentemente denominada como «Común de indios» en la época pre-republicana, posteriormente «Comunidad Indígena» hasta la década de los años sesenta, y recientemente «Comunidad Campesina» a partir del fin de la oligarquía peruana, en el gobierno militar reformista presidido por Juan Velasco Alvarado”<sup>55</sup>. Este cambio se debe a que las tierras comunales deberían estar registradas, así pues “durante la reforma agraria se decidió cambiar el nombre de las Comunidades de Indígenas en “Comunidades Campesinas” (para la sierra) y Comunidades Nativas o Amazónicas (para la selva), argumentando que los palabras indio e indígena eran términos denigrantes. Con la ley general de las comunidades campesinas en 1979, se formalizó esta definición, en el sentido que las comunidades campesinas y nativas tenían el derecho a inscribirse en los registros públicos”<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> HENKJAN LAATS, op.cit. p. 14. Véase también Vazelesk Ribeiro, Vanderlei. De la lucha por la tierra a la protección de la Pachamama: los caminos de la Confederación Campesina del Perú (1947-2016), 2017. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <https://journals.openedition.org/polis/12508>

<sup>55</sup> CASTILLO FERNÁNDEZ, Marlene. *Comunidades Campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidad y más diversidad, en el último medio siglo*, 2004 [ubicado el 14. V. 19]. Obtenido en [http://www.landcoalition.org/sites/default/files/legacy/legacypdf/05\\_ALLPA\\_Comunidades\\_Campesinas\\_en\\_siglo\\_XXI.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/legacy/legacypdf/05_ALLPA_Comunidades_Campesinas_en_siglo_XXI.pdf). p. 08

<sup>56</sup> HENKJAN LAATS. op.cit. 15

Después de la reforma agraria, las comunidades campesinas ha sufrido el abandono del Estado, han pasado por situaciones difíciles pero se han mantenido, así pues “estos mecanismos de continuidad local y de intermitente migración-retorno de los campesinos de las últimas décadas, las que mantienen la continuidad y la vigencia de estas viejas organizaciones del campesinado peruano”<sup>57</sup>, la comunidad es consciente que la defensa y la lucha constante de la protección de sus derechos tiene como uno de sus objetivos administrar y disponer de los recursos, de manera libre conforme a sus necesidades y cosmovisiones.

A pesar de todos los reconocimientos legales a las comunidades campesinas y al haberse convertido en un sector importante de la población peruana, no tiene debida protección estatal para asegurar sus derechos colectivos como comunidad indígena. El papel que desempeñan las comunidades campesinas son diversas, sin dejar de ser importantes, todo el tiempo ha luchado por sus derechos, demostrando así que “la comunidad ha sido el secular y esencial instrumento de lucha y de organización del campesinado peruano. Por otro lado, la comunidad (...) no solo cumple en papel crucial como instancia organizativa para la movilización, la defensa y lucha del campesinado, sino que también desempeña otras funciones igualmente importantes, tales como la organización y el control de los recursos naturales, la organización y control de los recursos sociales – principalmente la fuerza de trabajo-, la conservación de la identidad cultural del campesinado andino, etc”<sup>58</sup>.

Sobre la normativa que las regula, se han detectado ciertas inconsistencias, así tenemos: el reconocimiento comunal, la revisión de los fundamentos que permitirían la vida de estas unidades comunales no está siendo abordado; el otro tema está ligado al funcionamiento de comunidades; es decir, los cargos de que desempeñan los comuneros en la comunidad, creando instancias para que las comunidades puedan ser atendidas; si se definen políticas para los pueblos indígenas y para las comunidades campesinas, en particular, cuáles

---

<sup>57</sup> ROBLES MENDOZA, op.cit. p.34

<sup>58</sup> GIBAJA VARGAS PRADA, Pedro. *Movimiento Campesino (1945-1964). Algunos elementos de análisis preliminares y una aproximación bibliográfica*, 1983 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/peru/cepes/vargas.PDF>. p.08



serían los planteamientos del Estado para que éstas busquen el desarrollo, y sobre todo que delimiten el catastro rural teniendo en cuenta el origen de las comunidades campesinas<sup>59</sup>. Se tiene que los comuneros, reconocen que es vital mantener la unidad comunal, por ello, plantean que se regule la forma como la comunidad podría entregar títulos posesionarios de las unidades familiares para mayor derecho de los comuneros<sup>60</sup>; así también, la búsqueda de desarrollo, implica que “se debe contemplar siempre el fortalecimiento de las capacidades de la propias comunidades para reconocer sus necesidades, así como informar sobre los verdaderos alcances de los beneficios que generaría un proyecto, articulando estos datos a fin que la propia población genere sus propios proyectos de desarrollo, que respondan a sus necesidades y estén articulados con él”.<sup>61</sup>

Antes se mencionó que las comunidades campesinas a pesar de tener una legislación que las regule, no es suficiente, pues esta, no las considera como pueblos indígenas o aborígenes sino como asociación; por tanto, cuando se trata, de sus tierras y los recursos naturales, exigen al estado que las considere al defender sus derechos por el uso y del deterioro que van a sufrir sus recursos y sus tierras ante la presencia de innumerables inversiones mineras<sup>62</sup>. Es obligación del Estado proteger a estas comunidades, cumpliendo así con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

Con lo afirmado en el anterior párrafo, se refuerza con la opinión de Félix Luna Vargas quien refiere que “el tema de las comunidades campesinas y nativas triangula tres elementos fundamentales, a saber: el tema de los pueblos que componen estas comunidades campesinas y nativas, del sentido que tiene este término para nosotros. Lo relacionado con el territorio de las comunidades

---

<sup>59</sup> Cfr. Instituto del Bien Común. Los papeles de la tierra. Superando los obstáculos a la Titulación de la Comunidades del Perú. 2014. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.ibcperu.org/wp-content/uploads/2015/12/Informe-Los-Papeles-de-la-Tierra-web.pdf> pp. 18-21

<sup>60</sup> Cfr. LAOS FERNÁNDEZ, ob.cit. p.107; véase también SPETALE BOJORQUEZ, op.cit. p.04

<sup>61</sup> ARANIBAR, Ana María, CHAPARRO ÁVILA, Eduardo y SALGADO PAVEZ, René. *La industria extractiva en América Latina y el Caribe y su relación con las minorías étnicas*, 2011 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/45094/Lci3411e.pdf>. p.21

<sup>62</sup> LAOS FERNÁNDEZ, ob.cit. p.107

campesinas y nativas en la medida que para todo lo que sea protección, promoción y desarrollo consideramos válido el compromiso que a nivel de ley del Estado configura el Convenio N° 169 de la OIT; y el tema del desarrollo en la medida de cómo, independientemente de los recursos, se trata precisamente de los componentes, los ciudadanos que integran tanto comunidades campesinas como nativas”<sup>63</sup>. Por tanto es importantísimo reconocer los usos y costumbres y el territorio de estas comunidades.

El siguiente planteamiento hizo Huarcaya Alzamora cuando fue invitado a participar en la Comisión Especial Revisora de la legislación de comunidades campesinas y comunidades nativas, creada por la ley N° 28150, representada por la ex congresista Paulina Arpasi en el año 2005, señalando el motivo de la reunión y poniendo mucho énfasis que “reconocer los usos y costumbres y el territorio es importantísima, y debe de nacer apoyándose en el Convenio N° 169. El hecho que haya nativos y campesinos en un sitio, bastan sus usos y costumbres y que posean territorios para recorrer. Y no solo el territorio, porque ahora dicen que el que vale es el territorio agrícola; y les dan la cuarta o la décima parte de lo que ellos tienen; sino el territorio que usan para pastorear, para pescar, para cazar, el territorio que usa el chamán para caminar por el sitio, para buscar las hierbas que están sirviendo a todo el mundo”<sup>64</sup>. El reconocimiento es una lucha constante que viene desde tiempos de la colonia. A pesar que han pasado varios siglos y haber llegado al presente, donde se habla de respeto a los derechos fundamentales, casi nada se ha avanzado en relación a las comunidades campesinas.

¿Pero que implica el reconocimiento?, es considerar su origen que resulta ser el fundamento de la continuidad de las comunidades campesinas de hoy, permitirles libremente la disposición de los recursos naturales, dejarlas continuar y seguir siendo parte del país. Así pues, “desde sus orígenes, el común de indios mantuvo un espacio territorial para desarrollar la agricultura y el pastoreo, dos actividades tradicionales sobre las que han construido sus estructuras económicas. Esta disposición de tierras, pastos y aguas de riego,

---

<sup>63</sup> LUNA VARGAS, op.cit. p.50

<sup>64</sup> HUARCAYA ALZAMORA, op.cit.p.15

en sus distintas formas de propiedad y uso, sigue siendo el fundamento de la continuidad de las comunidades campesinas de hoy. El acceso a estos recursos es la columna vertebral de la existencia real de estas instituciones andinas, sin las cuales habrían desaparecido hace tiempo<sup>65</sup>. La relación de la vida campesina ha estado ligada a la tierra desde tiempos antiquísimos, siendo éste el fundamento esencial para su reconocimiento.

Actualmente, “la comunidad campesina es una organización social reconocida legalmente por el Estado y está integrada por un conjunto de familias campesinas inscritas en el padrón comunal. Cada organización comunal se rige por una junta directiva elegida democráticamente por los comuneros; controla un territorio delimitado, igualmente legitimado por el Estado; usufructúa con el conjunto de sus miembros hábiles, los recursos naturales existentes al interior de sus linderos y practica usos y costumbres identificarlas, propias de su localidad y de su región. Las comunidades campesinas también tienen una sede central, donde tienen sus locales para las asambleas y reuniones sociales”<sup>66</sup>; todo esto da una sensación de estar debidamente protegidas y reconocidas como tales según la obligación internacional exigida; sin embargo, la realidad nos muestra que solo ha alcanzado un reconocimiento legal y su forma de organización solo tiene carácter asociativo.

Para el Estado, las comunidades campesinas por su carácter asociativo y su adaptación de ciertas conductas para mantenerse vigente en las relaciones sociales y comerciales con otros grupos sociales, es suficientes para negarles su pasado histórico, para lo afirmado tenemos el caso de “las comunidades costeñas, que poseen grandes extensiones de tierras, son las que cultivan productos agrícolas de tipo comercial, son las mejor implementadas con tecnología moderna, están más cerca del mercado y de las entidades crediticias, por tanto, son las más proclives a la modificación de sus modelos de organización”<sup>67</sup>. Ésta realidad, no es suficiente para dejarlas de considerarlas como pueblos indígenas, ellas mantienen sus costumbres y

---

<sup>65</sup> ROBLES MENDOZA, op.cit. p. 35

<sup>66</sup> *Ibidem*

<sup>67</sup> *Ibidem*.

tradiciones que las hace consientes de pertenecer y representar a una comunidad histórica. “La CC [Comunidad Campesina] no desaparece, está siempre allí, a veces como un refugio, otras como un referente, pero casi siempre sus miembros presentes y ausentes del territorio mantienen intereses allí”<sup>68</sup>, aunque se ha dado el caso que algunos miembros de las comunidades han tenido que salir a otros sectores porque no han podido subsistir por sus condiciones de abandono total de parte del Estado, han emigrado a las ciudades<sup>69</sup>., por ejemplo, tenemos a la comunidad nativa Shipibo-Koñibo, que actualmente viven en Cantagallo en el distrito del Rímac en Lima, convirtiéndose en pueblos indígenas urbanos, debido a que viven la ciudad.

A manera de conclusión, al progresivo cambio de la denominación de comunidades indígenas a campesina ha producido confusión que ha llevado hacia el extremo de ignorarlas, en temas relacionados a medidas legislativas o administrativas tomadas por el Estado sobre la afectación de sus tierras comunales. “En el Perú, se “desterró” el término indígena y actualmente no se habla de comunidades indígenas sino de comunidades campesinas. Sin entrar en polémica en torno a esa denominación de “comunidades campesinas”, con la cual no estamos de acuerdo, parece evidente que si no queremos excluir a dichas comunidades (que son, sin duda, indígenas), debemos retomar el adjetivo consuetudinario”; que permitirá identificarlos con más facilidad, evitando confusiones que trae consecuencias devastadoras precisamente para las comunidades campesinas en lo que respecta a la Ley de la Consulta previa. Pues ésta, limita su aplicación a estas comunidades por desconocimiento a su origen ancestral. Por tanto, “La comunidad campesina actual es la versión evolucionada de los antiguos ayllus prehispánicos”<sup>70</sup>, por más actuales que sean las comunidades campesinas no han perdido la conciencia de ser un pueblos con una gran legado histórico.

---

<sup>68</sup> HAUDRY DE SOUCY, Roberto. *Las Comunidades Campesinas de la Sierra Sur del Perú, instituciones con identidad para asumir los retos del siglo XXI*, 2006 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [www.rimisp.org/getdoc.php?docid=5275](http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=5275). p.03

<sup>69</sup> Cfr. EGUREN, Fernando y Urioste, Miguel. *Las instituciones de desarrollo y las comunidades campesinas*, 1991 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [www.cepes.org.pe/debate/debate12/07\\_articulo.pdf](http://www.cepes.org.pe/debate/debate12/07_articulo.pdf). p.22

<sup>70</sup> ROBLES MENDOZA, op.cit. p.36

## **CAPÍTULO 2**

# **EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA** **EN EL PERÚ**

## **CAPÍTULO 2**

### **EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ**

Después de realizado la descripción desde los orígenes de las comunidades campesinas, y concluir que son descendientes de pueblos indígenas; para los fines del tema que nos ocupa, es el momento de dar paso a la parte jurídica, la cual se vincula con las comunidades campesinas en cuanto descendiente de pueblos indígenas u originarios.

Después de la segunda guerra mundial, se ha dado especial importancia a la persona humana, sobre ella se han celebrado diversos tratados, pactos, convenciones y declaraciones internacionales para protegerla, reconociéndole sus derechos fundamentales los cuales se fundamentan en la dignidad humana. Con el pasar del tiempo se considera a los integrantes de los pueblos indígenas como sujetos de derechos individuales, y cuando se habla del pueblo indígenas de derechos colectivos.

Diversos estados a nivel mundial, tienen en sus territorios pueblos indígenas a quienes no les prestan debida atención para protegerlos y reconocer sus derechos, de las medidas administrativas y legislativas que el estado mismo pueda dictar y aplicar en sus tierras y territorio sin tenerlos en cuenta y afectarlos. Es por ello, que en Perú se ha creado la Ley de Consulta Previa de los pueblos indígenas, mediante la cual se pretende hacerlos partícipes en la medidas que pueden afectar sus derechos, mediante procedimiento establecidos en el Reglamento.

## **2. El derecho a la consulta previa en el Perú**

La presente investigación pretende explicar ¿por qué las comunidades campesinas deberían ser consideradas comunidades indígenas?. Para que se las pueda considerar sujeto de derecho y en consecuencia se pueda aplicar el derecho de la consulta, es necesario reconocer sus derechos, conforme al principio de igualdad, y además reconocer a los pueblos indígenas conocimiento la realidad de cada uno de ellos.

Será propicio desarrollar los antecedentes que tuvieron lugar antes del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujeto de derecho y sus derechos de sujeto de derecho a nivel internacional, para luego ver en la realidad peruana el reconocimiento en las legislaciones nacionales.

### **2.1. Pueblos indígenas como sujeto de derecho**

El reconocimiento de los pueblos indígenas como sujeto de derecho se inicia en el ámbito internacional, pero tuvo que pasar varios siglos de sufrimiento y vulneración a los derechos individuales y colectivos para que a mediados del siglo XX se inicie una lucha constante en busca de la reivindicación de sus derechos despojados, producto de la ocupación europea en el continente americano<sup>71</sup>.

#### **2.1.1. Pueblos indígenas en el ámbito internacional**

De lo expresado anteriormente, se sustenta en lo siguiente: A partir de 1648, a través del pensamiento iusnaturalista<sup>72</sup> surge la idea de Estado, a quien se le reconocía derechos naturales de soberanía, en cuanto representa una concentración de poder autónomo, y así mismo se oponga a cualquier injerencia extranjera. De esta manera, se sientan las bases para entender la

---

<sup>71</sup>Debido a la imposible definición de pueblos indígenas, ya que este resulta ser un concepto tan amplio que abarca las distintas agrupaciones colectivas que existen en el mundo, sin ser necesariamente un pueblo del continente americano. En concreto, para los fines de estudio del presente trabajo referiremos exclusivamente a los pueblos de América.

<sup>72</sup> El pensamiento iusnaturalista consistió en un código moral universal para la humanidad que reconocía derechos naturales para los individuos y derechos naturales para los estados.

soberanía y el respeto de todos los pueblos que logren consolidarse como Estados, abriéndose de esta forma la oportunidad de ingresar al orden mundial y defender en este ámbito su condición de estado<sup>73</sup>. En consecuencia, únicos sujetos de derecho eran considerados los estados, así mismo se entendía que éstos representaban a los ciudadanos ya que le otorgaban el poder para gobernar. Con esta concepción, todas las personas que habitaban un determinado territorio pertenecían al estado, dándose a entender que el estado y no otro es el único que tiene derecho a nivel internacional.

En este sentido, aún no se podía hablar de derechos indígenas, porque no existía de ninguna manera la posibilidad de reconocerlos como sujetos de derecho, en tanto, sólo fueron reducidos a integrantes del estado intentando extinguir su propia cultura mediante la colonización. Con todo esto se puede señalar, que los pueblos indígenas no disfrutaron de derechos y obligaciones del denominado *derecho de gentes*<sup>74</sup>, por considerarlos disminuidos, incapaces de dominarse por sí mismos, razón sustentada para que el estado cumpla su función paternalista.

En otras palabras, se puede afirmar que “el orden internacional basado en este *derecho de gentes* reconoce individuos y Estados soberano, no pueblos indígenas. Estos eran entendidos como objeto de colonización / dominación (posibles de ser avasallados por los Estados), por lo que no entraban en la dinámica de poder que se venía discutiendo (ya que implicaría trato en igualdad de condiciones), sino desde lógicas de asimilación”<sup>75</sup>. De esta forma se negaba todo derecho que habían adquirido antes de la colonización, no debemos olvidar que estos pueblos formaban parte de grandes culturas en

---

<sup>73</sup> Con la paz de Westfalia, los estados con ganas de querer la paz internacional celebraron acuerdos en los que tenía que aplicar a nivel internacional el principio de buena fe, el respeto entre estados, el principio de igualdad. Que eran autónomos porque regulaban sus propias reglas, tenían capacidad de dominio por ende libres por tanto deben respetarse mutuamente manteniendo relaciones internacionales a través del principio de buena fe.

<sup>74</sup> “Emmerich de Vattel, este autor en su obra *Principio de la Ley Natural o de Derecho de Gentes* (1758) redefine el derecho de gentes como... la ciencia del derecho que se guarda entre las naciones o estados, y de las obligaciones que le corresponden” citado por ZAMBRANO CHÁVEZ, Gustavo “Los Pueblos Indígenas y la construcción del sujeto de derecho en un contexto adverso”, RAE Jurisprudencia, julio 2011, p. 388

<sup>75</sup> Ibid, p. 389



América<sup>76</sup>, pero en la realidad únicamente eran diferentes en cuanto comparadas a la cultura europea.

Pero ésta idea, pronto se vería cuestionada y se producirían cambios. A inicios del siglo XX comenzaron a aparecer organismos internacionales<sup>77</sup>, que tenían como propósito eliminar acciones discriminatorias y de dominio de parte de los estados hacia los pueblos indígenas. Para ello, se crearon mecanismos que limitaban el poder del estado teniendo como antecedente los sucesos producidos en la Segunda Guerra Mundial.

De esta manera, “el proceso de reconocimiento y aceptación por la comunidad internacional de los derechos de los pueblos indígenas constituye un campo de estudio muy complejo y multidimensional, puesto que se halla sujeto a condicionantes de orden estructural e incorporar a diferentes agentes: los Estados, las organizaciones internacionales, y a aquellos actores que sin poseer una subjetividad jurídica internacional, juegan un papel muy importante en su desarrollo”<sup>78</sup>. El reconocimiento y aceptación surge de un proceso sociopolítico, se considera que tanto el estado de carácter individualista y las comunidades indígenas como de carácter colectivo, deben armonizarse de cierta forma y caer en la cuenta que el ser humano es individual y también social, y que en ambos aspectos se reconozcan sus derechos debido a que estos se interrelacionan y se consolidan mutuamente.

---

<sup>76</sup> De esta manera tenemos en el Continente Americano para ejemplo a las culturas Inca y la cultura Maya, etc.

<sup>77</sup> “La personalidad internacional de las organizaciones internacionales quedó fuera de toda duda tras el dictamen que emitió en Tribunal Internacional de Justicia en el mencionado asunto de la *reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*. El asunto tuvo origen en el asesinato perpetrado en Jerusalén en septiembre de 1984 por un grupo de terroristas, vinculados a los servicios secretos de Israel, contra el Jefe de las delegaciones de mediación de las Naciones Unidas en el conflicto árabe- israelí, el Conde BERNADOTTE, ciudadano de la nacionalidad sueca”. FERNANDEZ DE CASAEVANTE ROMANI, Carlos (coord.), Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Editorial Dilex, S.L. Madrid, 2003, p.25. Es esta manera como se originan las organizaciones internacionales que actúan junto con los Estados a nivel internacional, su función es fundamental a pesar que su personería jurídica no es originaria como los estados lo tienen, sino tiene una personería jurídica derivada.

<sup>78</sup> “especialmente la sociedad civil internacional comprometida con la causa indígenas, las ONG de ámbito internacional, los institutos de investigación y las organizaciones, todos ellos con interés y concepciones en ocasiones bien diferentes y contrapuestos” OLIVA MARTÍNEZ, Daniel, Los derechos humanos ante los desafíos internacionales de la diversidad cultural; con estudio introductorio de Gregorio Peces-Barba, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 214

Expuesto de esta manera, el camino hacia el reconocimiento de los derechos indígenas tiene contextos principales, uno es el contexto interamericano, el que está vinculado con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos Indígenas (en adelante la Declaración), y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante el Convenio 169 de la OIT).

El reconocimiento desde el contexto interamericano, parte de dos ideas: uno, los pueblos indígenas no fueron reconocidos como actores con derechos en el ámbito internacional y tampoco en el nacional, siendo la razón por lo que se les consideraba su incapacidad de exigir reconocimiento de sus derechos; dos, los pueblos indígenas han sido vistos como objetos de protección o de posible imposición de modelos asimilacionista por parte de los estados, actitud vulneradora de su integridad e identidad como pueblo.

Ante esta situación, en un primer contexto, se lleva a cabo el primer Congreso Indigenista Interamericano (en adelante el congreso), en la ciudad de Patzcuaro, México en 1940; durante las sesiones los representantes indigenistas se enfrentaron a muchos desacuerdos y tensiones, debido que se discutían temas como la definición de indio, objeto de las políticas y consideraciones como un individuo económica y socialmente débil, que los indígenas deberían ser considerados como una clase social y su condición sería similar a los de proletarios modernos, “se enfrentaron a los problemas de la tierra, de la lengua, de la autonomía; se enfrentaron a la secular política de división de las tierras”<sup>79</sup>, todos éstos acuerdos constan en actas y se orienta a constituirse en los fundamentos de una nueva política indígena para las Américas.

Se puede decir, que el Congreso tuvo como “sus objetivos establecer una adecuada política indigenista necesaria para acelerar y consolidar la integración nacional de los países, y reconocer que las políticas indigenistas servirían para promover el desarrollo económico y social de las comunidades

---

<sup>79</sup> Pineda C., Roberto. El Congreso Indigenista de Pátzcuaro, 1940, una nueva apertura en la política indigenista de las Américas. [Ubicado 15.V.19]. Obtenido en [http://www.interindi.net/es/archivos/Baukara2\\_05\\_Pineda\(10-28\).pdf](http://www.interindi.net/es/archivos/Baukara2_05_Pineda(10-28).pdf)

indigenistas”<sup>80</sup>, los efectos de éste congreso se vería con los años, pues los pueblos indígenas se sentirían motivados y concientizados, lo que los empoderaría y fortalecería para que asuman su propia representación y hagan escuchar su propia voz, contra las políticas gubernamentales por paternalistas, autoritarias, sesgadas e ineficientes. A pesar de todo ello, las comunidades indígenas se resisten ante cualquier cambio que los elimine como comunidades diferenciadas, persisten en conservar su identidad cultural, pero con ganas de aprender nuevas realidad que les permita progresar.

En el segundo contexto, está ubicada la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU). La cual tenía como “sus fines, la búsqueda de la paz y del orden sobre todo la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos basados en la dignidad de la persona y la afirmación de los valores democráticos (Carta de la Naciones Unidas)”<sup>81</sup>. Desde ésta perspectiva, será la ONU con sus fines establecidos, la que abrirá el camino para que se reconozcan como sujeto de derecho a otras entidades distintas al Estado.

La ONU, en los años cincuenta empieza con una iniciativa por los derechos de los pueblos indígenas, enviando grupos de comisiones a los países andinos, organizando el Proyecto Andino de asistencia técnica y cooperación para el desarrollo de las comunidades indígenas de la región, adoptó de la Organización Internacional del Trabajo el Convenio 107, que posteriormente se modificaría como el Convenio 169 que regularía temas sobre poblaciones indígenas y tribales en países independientes.

El Convenio 169 de la OIT fuera ratificada por el Perú en el año 1995, su carácter es vinculantes, se debe aclarar que, “Si bien la Constitución Política no ha reconocido en forma expresa y literal que los tratados internacionales de derechos humanos tienen rango constitucional, ello se desprende de una interpretación sistemática de la Constitución, de conformidad con los principios de unidad de la Constitución, y concordancia práctica con la jurisprudencia

---

<sup>80</sup> ZAMBRANO CHÁVEZ, op. cit., p. 398

<sup>81</sup> ibídem

vinculante del TC<sup>82</sup>, y los artículos de la Constitución 3, 55, 57 así como la Cuarta Disposición Final y Transitoria, también en el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. Sobre este tema, se ha separado una sección en el presente capítulo.

Teniendo en cuenta éstos hechos, en la ONU se venían discutiendo por muchos años el proyecto de Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, encontrando consenso el 2006 entre los Estados miembros de la Comisión de Derechos Humanos (desde 2006 transformada en Consejo de Derechos Humanos)<sup>83</sup>, lo que significaría un gran logro respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

En cuanto al carácter no vinculante de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante la DNUDPI), se debe decir que “la Declaración es un instrumento muy importante en el reconocimiento de los derechos indígenas pues muestra el innegable consenso al que han arribado los Estados con las organizaciones indígenas de todo el mundo en los últimos años. Sin embargo, la naturaleza jurídica de dicho instrumento no permite que sus preceptos sean de obligatorio cumplimiento para los Estados que aprobaron la Declaración<sup>84</sup>, ésta Declaración es como una guía para adoptar e implementar normas y políticas públicas en los países miembros.

Un tercer contexto tenemos, que se sumó a la creación y defensa de los derechos de los pueblos indígenas es la Organización Internacional del Trabajo

---

<sup>82</sup> RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos. Indígenas en el Perú: Análisis y comentarios de cada artículo de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento. 2012. [Ubicado el 15.V.19]. Obtenido en [https://idl.org.pe/portfolio/6296-2/?fbclid=IwAR3Et5IPIAB4S4MOIVDv4XK\\_bOyykRm6HTTT4Qc\\_PxzYCLQPvU9kXp8aUw](https://idl.org.pe/portfolio/6296-2/?fbclid=IwAR3Et5IPIAB4S4MOIVDv4XK_bOyykRm6HTTT4Qc_PxzYCLQPvU9kXp8aUw)

<sup>83</sup> STAVENHAGEN, RODOLFO. Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos. [Ubicado el 15.V.19]. Obtenido en <http://191.98.188.189/cgi-bin/koha/tracklinks.pl?uri=http://191.98.188.189/Fulltext/9002.pdf;bibliumber=9159>

<sup>84</sup> En setiembre del año 2007, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este instrumento es resultado de más de años de debate y presión internacional de los pueblos indígenas de todo el mundo y fue aprobado mayoritariamente, con 143 votos a favor. SEVILLANO ARÉVALO, María del Rosario. El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en el Perú. Últimos Avances. 2010. [Ubicado el 15.V.19]. Obtenido en [http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/consulta\\_previa\\_peru.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/consulta_previa_peru.pdf)

(en adelante la OIT)<sup>85</sup>, el interés que lo lleva a involucrarse fue “su principal preocupación [para] mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los indígenas andinos”<sup>86</sup>, de esta manera mediante informes se consolidaron instrumentos internacionales para la protección de los derechos indígenas en las esferas de esta organización.

En éste tercer contexto, empieza con el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas propiamente dichos, nace a mediados de los noventa en el marco de una discusión del proyecto de declaración americana sobre derechos de los pueblos indígenas y se consolida con la sentencia de la Corte Interamericana en el caso de *Awás Tingni vs. Nicaragua*, en 2001<sup>87</sup>. Esta sentencia, resuelve el problema de los pueblos indígenas en cuanto al derecho de propiedad, fallando a favor de pueblo *Awás Tingni*, señalando que el Estado nicaragüense no había respetado el derecho de propiedad por haber dado en concesión la explotación forestal sin consulta previa de la comunidad.

Se debe entender, entonces, que la Corte IDH en aplicación del Convenio 169 de la OIT, busca proteger los derechos de los pueblos indígenas, así tenemos el derecho a la consulta previa, derecho adquirido por la historia ya conocida de los pueblos indígenas, siendo este derecho como una forma de “expresiones de mecanismos de compensación histórica conocido como discriminación

---

<sup>85</sup> “El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado por la organización en 1989 reconoce, desde una revolucionaria concepción, los derechos de los individuos y de los pueblos, como elementos de protección complementarios para la salvaguarda de las comunidades etnoculturales diferenciadas y la dignidad de sus miembros y hoy por hoy constituye el principal instrumento jurídico internacional sobre derechos de los pueblos indígenas que se mantiene en vigor en el marco internacional de derechos humanos”. OLIVA MARTÍNEZ, op.cit. p.232.

<sup>86</sup> “...Se inicia como parte de sus trabajos por evaluar la situación de los trabajadores en condiciones deplorables, entre quienes se encontraban miembros de estos pueblos. Esta preocupación se empieza a reflejar en una serie de informes que van visualizando esta realidad de vulneración de derechos. Por eso, y para que las organizaciones pueda alcanzar sus fines, va estableciendo una serie de documentos y luego normas para que los países miembros pueda considerarlas en pos de generar mejores condiciones de vida, incluyendo a los pueblos indígenas”. ZAMBRANO CHAVEZ, op.cit., p. 387

<sup>87</sup> RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, LUIS, “El sistema interamericano de derechos humanos y los pueblos indígenas” en Mikel Berraondo (coord.), *Pueblos Indígenas y derechos humanos*, [ubicado el 15.V.19]. Obtenido en <http://www.maestriaoeapifj.org/maestria/cursos/material/u3-b3/Insti-legislacion-Procet/universal/Mecanismo%20de%20Proteccion/5.%20Manual%20Pueblos%20Indigenas.pdf>, p. 160.

positiva mediante el cual los Estados reconocen la calidad de originarios de los pueblos indígenas y asumen su responsabilidad frente a las atrocidades que han sufrido en el pasado”<sup>88</sup>. En el caso de Perú, al haber ratificado el Convenio 169 de la OIT, está en la obligación de adecuar su ordenamiento jurídico interno conforme al Convenio 169 de la OIT, por haber asumido dicha obligación con la ratificación del mismo, puesto que al tener una población compuesta por una gran diversidad étnica y cultural, y teniendo en cuenta los principios democráticos por las que se caracteriza un Estado de Derecho Constitucional, debe hacer efectiva para proteger sus derechos colectivos de los pueblos indígenas de las medidas administrativas o legislativas que el Estado pueda tomar sobre sus tierras y recursos naturales.

### **2.1.2. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas**

La protección de los derechos de los pueblos indígenas por parte de los estados empezó con los derechos humanos, haciendo exclusivamente referencia a la persona individual, de forma progresiva se fueron implementando medidas protectoras, que favorecieran las formas colectivas de vida de los sujetos de derecho indígenas; es decir “paulatinamente se amplió la titularidad de los derechos de las personas, lo cual brindó reconocimiento y protección a grupos especialmente vulnerables como las mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, reclusos, entre otros. Si bien los avances en este sentido son significativos, este reconocimiento se ha seguido brindando en clave individual. En efecto, se reconoce la existencia de grupos vulnerables, pero los derechos no se reconocían en clave colectiva o grupal, sino a partir de los individuos con las condiciones y características que los identificaban como miembros de ese colectivo”<sup>89</sup>. En este sentido, queda establecido la existencia de los derechos individuales y colectivos, siendo este último propio de un grupo o comunidad diferenciados que al ser reconocidas permiten el ejercicio de sus propios derechos.

---

<sup>88</sup> MOLINA SOTOMAYOR, Yéssica G. “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas”, *Actualidad Jurídica*, N° 216, 2011, p.163

<sup>89</sup> Ministerio de Cultura. Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas u Originarios. 2016 [Obtenido el 15.V.19]. Ubicado en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/Derechos-Colectivos-de-los-Pueblos-Ind--genas-u-Originarios.pdf>

No se debe olvidar que el ser humano es un ser social por excelencia, por tanto no puede estar aislado de su realidad, por su lado, los derechos humanos tienen que identificar a la persona concreta para que a su vez se determine su pertenencia a cierto colectivo, con el cual esta persona concreta se siente identificada y que es parte de él. “Así, lo que se está haciendo es reconocer al grupo como posible de tener derechos que deben ser garantizados por los Estados en igualdad de condiciones que otros grupos. Es más, se reconoce que los derechos individuales se ejercen cuando los grupos o los pueblos se encuentran en libertad de condiciones de vida colectiva”<sup>90</sup>. Así pues, los pueblos indígenas se deben reconocer sus derechos como pueblos con derechos que tienen su propia cultura, con la cual se identifican y están directamente relacionados como pueblos indígenas

La Comisión IDH y la Corte IDH, han establecido dos consideraciones sobre las que se cimienta la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y que en reiteradas jurisprudencias han quedado establecidas. Estas consideraciones están reguladas tanto en el Convenio 169 de la OIT como en la DNUDPI sobre los derechos de los pueblos indígenas o aborígenes, en el artículo 7, así como en los artículos 3 y 4, respectivamente.

A continuación, se mencionan las consideraciones antes anunciadas: La protección especial que requieren los pueblos indígenas se vincula a la mayor vulnerabilidad de estas poblaciones, dadas las condiciones de marginación y discriminación históricas que han sufrido, y al nivel especial de afectación que soportan por las violaciones de sus derechos humanos. Los pueblos indígenas son sociedades originarias, preexistentes a la colonización e instauración de las actuales fronteras estatales, y han sido sujetos a condiciones de marginación y discriminación a lo largo de siglos. Estas consideraciones sientan sus bases sobre la autodeterminación y la autonomía, siendo que los pueblos indígenas son titulares de derechos específicos de naturaleza colectiva. La Corte IDH, ha resuelto en el *Caso Pueblo Indígena Kichwa de*

---

<sup>90</sup> ZAMBRANO CHAVEZ, op. cit. p. 402

*Sarayaku Vs. Ecuador*, que son los pueblos indígenas, como sujetos de derecho distintos a sus miembros, los titulares de tales derechos colectivos<sup>91</sup>.

Si bien no existe una definición precisa que contenga todos los ámbitos y características de una comunidad o pueblo indígena que puede ser identificado sin ningún obstáculo, en el plano internacional tanto el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI, y en el plano nacional la Ley de Consulta Previa de los Derechos de Pueblos Indígenas u Originarios, sólo han establecido criterio objetivo como subjetivos para sus identificación, tema que será de mayor desarrollo más adelante, en el tercer capítulo.

El Ministerio de Cultura ha elaborado un documento sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, en el cual se describen las características de los derecho colectivos de los pueblos indígenas<sup>92</sup>, a continuación mencionaremos: a) Los derechos fundamentales tienen fuerza normativa y son de aplicación inmediata, por haber sido reconocido como norma para solucionar casos ante la administración y/o jurisdicción. b) Los derechos fundamentales tienen eficacia vertical y horizontal, es decir que resultan ser derechos oponibles y exigibles tanto al Estado como a los particulares. c) La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales está sometida a reserva de ley y cuenta con la garantía del contenido esencial, es que los derecho colectivos de los pueblos indígenas tienen un contenido mínimo o esencial, que lo hace reconocible y diferenciable de otros, que puede el legislador ampliarlo, precisarlo, complementarlo y desarrollarlo, sin que suponga ello el desconocimiento para otros efectos. d) Los derechos fundamentales no son derechos absolutos, pueden ser limitados, en el sistema de fuentes del derecho los derechos fundamentales son de máxima jerarquía; sin embargo, esto no significa que en el caso de existir un conflicto con otros derechos, deberían compatibilizarse entre sí, para el caso de los derechos

---

<sup>91</sup> Cfr. MINISTERIO DE CULTURA. Estándares de aplicación del derecho a la consulta previa en el sistema interamericano de Derechos Humanos. 2016 [Obtenido el 15.V.19]. Ubicado en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/Estandares-Applicacion-Derecho-Consulta-Previa-en-Sistema-Interamericano-de-DDHH.pdf>

<sup>92</sup> MINISTERIO DE CULTURA. Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas u Originarios. [Ubicado el 12.IV.2019]. Obtenido en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/Derechos-Colectivos-de-los-Pueblos-Ind--genas-u-Originarios.pdf>. pp. 23-32



colectivos pueden ser limitados solo cuando es necesario para lograr otro fin constitucionalmente legítimo. e) Derechos fundamentales: Dimensión subjetiva y objetiva, en su dimensión subjetiva los sujetos de derechos son los pueblos indígenas, y en la dimensión objetiva, son principios que informan el ordenamiento y la actuación del Estado. f) Los catálogos de derechos fundamentales no son una lista cerrada, sino que a medida que pasa el tiempo y dependiendo la necesidad de protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución y el Convenio 169 de la OIT así como en la DNUDPI, éste puede ampliarse de manera progresiva a través de una norma legislativa o por jurisprudencia. g) Los derechos fundamentales gozan de una protección jurídica reforzada, es decir que, para proteger y exigir el cumplimiento de sus derechos colectivos, pueden recurrir a los procesos constitucionales, como es el proceso de amparo para buscar tutela judicial en caso sean vulnerados.

Es importante, que se reconozcan el derecho de los colectivos, para que se puedan afirmar que se están reconociendo y respetando los derechos colectivos de sus miembros. Ahora bien, el reconocimiento a los pueblos indígenas como grupos que poseen derechos colectivos individuales se garantiza el ejercicio de sus derechos, porque al reconocer los derechos colectivos humanos de grupos diferenciados surge la condición de equidad suficiente para que sus miembros de cada pueblo, puedan ejercer los derechos individuales en igualdad de condiciones que el resto de la población.

En consecuencia, de todo lo anteriormente dicho, “las disposiciones internacionales sobre derechos humanos incluyen la promoción y protección del derecho colectivo de los pueblos indígenas a mantener, controlar y desarrollar sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales incluyendo sus prácticas, costumbre, derechos consuetudinarios y sistemas legales”<sup>93</sup>, estas instituciones juegan un importante papel en cuanto se refiera a la consulta y participación en procesos que los afectan.

---

<sup>93</sup> MERINO LUCERO, Beatriz y otro, op. cit. p.11

Con ésta idea, en Perú, los derechos colectivos de los pueblos indígenas deben ser reconocidos teniendo en cuenta el Principio de Unidad de la Constitución, es decir, se debe considerar como un todo armónico y sistemático a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto. En consecuencia, el reconocimiento de los derechos colectivos deben realizarse teniendo en cuenta a la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros; dando como resultado una base normativa en las que se reconocen y protegen derechos colectivos de los pueblos indígenas y originarios, y a que a su vez exigen al Estado reconocimiento y protección.

El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se sustentan en temas como el derecho a la libre autodeterminación o autonomía, derecho a la identidad cultural, el derecho a la participación, el derecho a la consulta, derecho a decidir/elegir sus prioridades de desarrollo, derecho a conservar sus costumbres e instituciones, derecho a la jurisdicción especial, derecho a la tierra y al territorio, derecho a los recursos naturales, derecho a la salud intercultural, derecho a la educación intercultural y la lengua/idioma; derechos que el Estado teniendo en cuenta su obligación internacional debe proteger, favorecer y mejorar el ejercicio de los derechos humanos por parte de los pueblos indígenas y sus miembros, y en el caso de haber sido vulnerados debería el Estado reparar el daño ocasionado.

En este sentido, los anteriores derechos mencionados tiene un valor complementario, por eso de todos ellos, los derechos colectivos que los pueblos indígenas vienen reclamando con mayor fuerza en distintos conflictos sociales, y han recibido especial atención tanto en ámbito internacional como en el nacional, básicamente están referidos a cuatro derechos, como es el derecho al territorio, derecho a la cultura, derecho a la consulta previa y el derecho a la libre determinación<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> MINISTERIO DE CULTURA. Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas u Originarios. pp. 16-22, 34-38. Véase también en COZ BARÓN, Dania. Una mirada desde el derecho y la jurisprudencia supranacional. La atención internacional. 2015. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://elperuano.pe/suplementosflipping/juridica/543/index.html> p. 6

Derecho al territorio, es visto por primera vez en la Corte IDH en el caso *Awas Tigni vs. Nicaragua* de 2001, luego sería en los casos contra Paraguay (*Yakey y Axa* de 2005 y *Sawhoayamaxa* de 2006), “reconociendo que el territorio es presupuesto para que los miembros de los pueblos indígenas tengan una vida digna, ya que este es el que los permite tener acceso a alimento, agua limpia, la práctica de medicina tradicional, entre otros; y que este derecho al territorio significa que ancestral, también comprende la titularidad sobre los recursos que han utilizado tradicionalmente en dicho territorio”<sup>95</sup>. Cuando se hace referencia a territorio, esto indica que se trata del hábitat o jurisdicción sobre un espacio geográfico que tiene relación de índole espiritual, cultural y económica.

En cuanto a la relación que un pueblo indígena tiene con el territorio y para el cual pide respeto está basada en un vínculo que trasciende la posesión del territorio y de los recursos naturales de las cuales se sirven. Esta trascendencia surge porque el territorio se ha convertido en la base de su vida, su propia organización social, el origen de sus tradiciones y costumbre; en este sentido los pueblos indígenas basan su propia existencia en el territorio y además este les sirve para preservar su identidad. Teniendo en cuenta todo esto, el Estado los reconoce en la Constitución en el artículo 88 sobre la tierra comunal, y en el artículo 89 sobre su identidad, usos y disposición de sus tierras. En el Convenio 169 de la OIT se reconoce en los artículos 13, 14, 17 y 18; así como también en la DNUDPI en sus artículos 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32.

Derecho a la cultura, también se puede encontrar como derecho a la identidad cultura o identidad étnica y está estrechamente relacionado con el territorio. En este sentido, resulta ser “un conjunto de instituciones y comportamientos colectivos de un grupo humano (todo aquello que hace posible la vida en común como colectividad) al unir a sus componentes en un sistema de valores y una serie de referentes compartidos (lengua, tradiciones, creencias religiosas, costumbres populares, instituciones políticas y jurídicas y estructura económica)”<sup>96</sup>, permitirán la permanencia y continuidad de los pueblos

---

<sup>95</sup> COZ BARÓN, D. *op.cit.*, p.6.

<sup>96</sup> APARICIO WILHELMI, Marco, *El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en Pueblos indígenas y derechos humanos*. [ubicado el 05.VI.2019]. Obtenido en

indígenas. “Partiendo de la historia de nuestro país, donde las Comunidades Andinas y Amazónicas han participado y cumplido un rol principal en el desarrollo de organizaciones culturales precolombinas, importa y compromete al Estado su protección y promoción como patrimonio cultural”<sup>97</sup>, y que debería tenerse en cuenta dentro de las políticas públicas para ser protegidas y promocionadas. Este derecho tiene relación con la forma de pensar y expresar del pueblo indígena, es decir con su identidad cultural, misma que se regula en la Constitución en los artículos 2, 19 y 89, en el Convenio 169 de la OIT en el artículo 5, y la Declaración en los artículos 9, 11, 12 y 13; éste tema, se desarrolla en el capítulo tres

Derecho a la libre determinación, es una herramienta esencial para la supervivencia y la integridad de las sociedades y culturas de los pueblos indígenas. Además, pueden establecer sus condiciones políticas y prevén asimismo a su desarrollo económico, social y cultural que los autodetermina. También, es importante este derecho, pues, influye en “la calificación como pueblo indígena o tribal [lo cual] es algo que atañe fundamentalmente – o, incluso, exclusivamente – a cada pueblo o comunidad”<sup>98</sup>, impidiendo que el Estado intervenga para determinar quiénes son los pueblos indígenas para la aplicación de la consulta previa.

Éste derecho se relaciona con el derecho a decidir, que es lo mejor y más conveniente para sus integrantes y su pueblo, en cuanto se relaciona a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que poseen; por su parte, este derecho tiene un marcado contenido político, por eso cualquier injerencia en su organización o su propia administración que el Estado realice tiene que ser mediante consulta previa. Este derecho está regulado en la Constitución en el artículo 89; sin embargo, en el Convenio 169 de la OIT no se encuentra como autodeterminación, libre determinación o

---

<https://www.goredelosrios.cl/cultura2/wp-content/uploads/2016/02/Pueblos-Ind%C3%ADgenas-y-Derechos-Humanos-Mikel-Berraondo-Coordinador.pdf> p.407

<sup>97</sup> PEÑA JUMPA, op.cit. p. 205

<sup>98</sup> Ley de consulta previa y su reglamento en el Perú. Análisis desde la perspectiva del derecho internacional de los Derechos Humanos. [obtenido el 12.V.19]. Ubicado en <http://www.comisedh.org.pe/modulo/upload/1342630241.pdf>. p.7

autonomía sino como el derecho a decidir en su artículo 7, en la DNUDPI está en los artículo 3, 4, 5, 23 y 33.

El derecho a la consulta previa, es una forma de participación ciudadana de los pueblos indígenas en temas relacionados con medidas administrativas o legislativas, que el Estado toma decisiones sobre medidas con independencia de su naturaleza, pueden afectar sus derechos colectivos. Los procesos de consulta abarcan una diversidad de supuestos que van más allá de situaciones generadas por concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales en tierras y territorios indígenas. El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados se encuentra estipulado en el Convenio 169 de la OIT en sus artículos 6 y 7; y en la DNUDPI en sus artículos 15, 19, 27 y 32. Este tema se desarrolla con detalle más adelante en éste capítulo (punto 2.2.1).

### **2.1.3. Pueblos indígenas: minorías o pueblos originarios**

Resulta ser un tema que tiene relación con la autoidentificación basado en un pasado histórico, ancestral; esta condición fundamental solo corresponde a los pueblos indígenas. Desde esta idea piden no ser confundidos como pueblos minoritarios sino como pueblos indígenas u originarios, aunque éstos dos términos haya cierta preferencia por el término “originario”.

A esta exigencia, le anteceden hechos que permiten confundir que los pueblos indígenas es igual a decir minorías. Sin embargo, esto no es posibles, a pesar que no existe un concepto universalmente aceptado sobre minorías, se ha planteado que este término implica dos condiciones importantes, uno es que se la minoría se encuentre en una posición no dominante, y dos, deben tener en cuenta criterios subjetivos, tales como la voluntad de preservar sus propias características, así como el deseo de ser tratados y considerados como parte de ese grupo, unidos a ciertos requisitos objetivos específicos, tales como poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas que los diferencia de los demás.

Teniendo en cuenta, lo advertido en el párrafo anterior, encontramos la siguiente definición sobre minorías, como: “Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma”<sup>99</sup>.

Todos los estados albergan minoría, aunque no se han establecido de forma definitiva que grupos humanos forman minorías, las Naciones Unidas sobre las minorías, considera a las minorías étnicas, religiosa y lingüísticas, no se debe olvidar que estas minorías, justamente por tal condición sus miembros están expuestos a distintas formas de discriminación, que pueden ser por género, discapacidad u orientación sexual, que al final de cuentas terminan formando minorías.

Tanto en las minorías y como en los pueblos indígenas se pueden encontrar coincidencias como tener una posición no dominante en la sociedad en la que viven y promueven la autoidentificación. Pero si, empezamos a identificar sus diferencias, nos remitimos al elemento más importante por las que los pueblos indígenas son reconocidos como tales, como es el territorio; al respecto las minorías no tienen el mismo sentimiento o valoración que le da un pueblo indígena, convirtiéndose en la principal diferencia entre ambos.

Así mismo, los pueblos indígenas, exigen no ser confundidos ni llamados minorías, porque si aceptaran tal denominación, se entendería que éstas pueden ser tratadas como cualquier grupo humano que aceptan dentro de una sociedad mayoritaria, que a su vez son asimilados por esta, perdiendo su identidad, lo cual tampoco es la intención de los pueblos indígenas, puesto que ellos exigen la reivindicación de sus derechos colectivos y de sus tierras, así

---

<sup>99</sup> Esta definición fue dada en 1977 por Francesco Capotorti, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. NACIONES UNIDAS. Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación. 2010. [Ubicado 05.VI.19]. Obtenido [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf) p. 3

como de seguir existiendo a lo largo de todos los tiempos como lo que son pueblos indígenas. Esto también, conlleva que exijan respeto por sus derechos ya reconocidos y recogidos en instrumentos internacionales, así tenemos el Convenio 169 de la OIT, por ser esencialmente creado para protegerlos.

Continuando con las diferencias, las minorías son fracciones de pueblos o flujos que por distintas razones dejaron su país de origen, y se establecieron en otro, donde realizaran sus manifestaciones culturales, con la intención de querer practicarlos y preservar su cultura. A diferencia de los pueblos indígenas estos se imponen ante el Estado y piden se les reconozca autonomía y autodeterminación en cuanto al territorio, sus decisiones, organización política, administración de sus recursos, etc.; así también, a las minorías el Estado se encarga de su tutela y del aseguramiento de la vigencia del principio de igualdad. Caso contrario, de los pueblos indígenas quien debe ser el que vele por sus derechos afectados<sup>100</sup>. Independientemente de las coincidencias y diferencias expuestas, no descartamos la existencias de otras.

Es menester precisar, que entre los términos “indígenas” u “originarios”, eligen al segundo, esto se justifica sobre los actos de discriminación que se han producido durante siglos por el uso y por la autoidentificación con el término indígena. El presidente de la Confederación Nacional Agraria, Antolín Huáscar Flores, ha manifestado que ser indígena, tanto en la sierra como en la selva, es motivo de rechazo, optan por decir que son campesinos, aunque son conscientes que sus condiciones no corresponden a ese término. Por eso destaca la importancia de la autoidentificación como pueblo indígena u originario; además, porque tal condición los permite ser sujetos de la consulta<sup>101</sup>.

Por todo lo hasta aquí expuesto, consideramos que queda demostrado que los pueblos indígenas y las minorías son términos diferentes, que no pueden ser

---

<sup>100</sup> Cfr. APARICIO WILHELMI, op. cit., pp.403-405

<sup>101</sup> Cfr. OCAMPO, Diego. Desafíos y aprendizajes para la participación de las comunidades campesinas originarias en la implementación de la consulta previa. 2016. [Ubicado el 05.VI.19]. Obtenido en [http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/Consulta\\_Previa\\_paginas.pdf](http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/Consulta_Previa_paginas.pdf) p.166

usados como sinónimos, ni minoría puede ser usada para referirse a los pueblos indígenas; por tanto, coincidimos con la exigencia planteada por los pueblos indígenas u originarios, así mismo consideramos que tanto originarios como indígenas son términos que los identifican a los pueblos que tienen un pasado histórico y que sus orígenes se remontan a tiempos que se pierden en el ayllu, como es el caso de Perú las comunidades campesinas son indígenas y estuvieron establecidas antes de la invasión española y la creación del estado. Por tanto, esta situación debe ser motivo para que el estado promueva una cultura de respeto por las personas de estos pueblos y al pueblo mismo.

#### **2.1.4. Los pueblos indígenas en el Perú**

Según lo expuesto en el capítulo I de ésta investigación, se puede señalar que los orígenes de los pueblos indígenas se remontan al ayllu, siendo una forma de organización de los pueblos que pertenecían al Estado Incaico. Los pueblos indígenas tienen su propia historia y según la conocemos su existencia estuvo antes de la creación del Estado, antes que se establezca como tal en el territorio que actualmente comprende el Perú.

En el Perú, la situación del pueblo indígena era parecida al contexto internacional. Los conquistadores trataron de aniquilar cualquier costumbre o tradición que podría representar a un pueblo indígena. Si bien durante varios siglos, el territorio que actualmente comprende el Perú, fue colonia española, en consecuencia, los integrantes de los pueblos indígenas fueron discriminados y con insistente intentos de assimilarlos a la cultura de los invasores. Así tenemos, que en la colonia se regían por la Ley de Indias, una ley que no comprendía la realidad indígena que visto por cualquier forma discriminaba al indígena porque regulaba situaciones sin comprender su realidad.

Desde los inicios de la República, en el siglo XIX, se regularon ciertos derechos que se referían a los indígenas, así tenemos, en “La Constitución de 1823 le dio la calidad de ciudadano a los indígenas que tuvieran alguna propiedad (art. 17º); la Constitución de 1826 expulsó del voto a los indígenas al exigir saber leer y escribir (art. 14º) aunque este requisito quedó en suspenso hasta 1860;



la Constitución de 1828 no exigió requisitos especiales salvo los de edad o matrimonio; las constituciones de 1834, 1839 y la de 1860 le dieron el voto a los "indígenas tributarios analfabetos"; la Constitución de 1856 (art. 37º) exigió requisitos de educación, tener propiedad u oficio al igual que la de 1860, ésta última exigiría pagar alguna contribución (art. 38º); la Constitución de 1867 sólo exigió requisitos de edad y de emancipación (art. 39º)"<sup>102</sup>, se puede ver que la regulación sobre los indígenas estaba orientado a fines políticos, mas no propiamente a la defensa y protección de sus derechos fundamentales, menos reconocer sus derechos como pueblo indígenas.

En el siglo XX, el trato al indígena se comienzan a humanizar, viéndolo como una comunidad que el Estado debería protegerlos y velar por sus derechos, a continuación se mencionan los hechos que acontecieron:

“La Constitución de 1920 en su artículo 58, consagra por primera vez en un texto constitucional americano, que los pueblos indígenas son culturalmente y étnicamente diferentes. Reconoce la existencia legal de las comunidades indígenas y señala la condición de imprescriptible y que el Estado peruano concibe a la existencia de las comunidades una condición permanente e indefinida, pero los limita a hacer efecto el derecho al voto por falta de educación. El régimen constitucional del 1933 representa cambios muy significativos en diversas materias como: tierras, gobierno, autonomía, reconocimiento de su identidad y su cultura y el apoyo estatal para asegurar la vigencia de sus derechos. En cuanto se refiere a la propiedad emprende una búsqueda de solución para quienes carecen de tierra, la protección de la propiedad de la tierra para quienes ya la tienen y la protección a largo plazo para que aseguren a perpetuidad”<sup>103</sup>, de lo expresado, nos podemos dar cuenta que existe un avance en cuanto a las consideraciones de los derechos indígenas y que el Estado asume una responsabilidad la cual se ve reflejada en

---

<sup>102</sup> CHUECAS CABRERA, ADDA; VEGA DIAZ ISMAEL Y VILLAPOLO HERRERA, LESLIE, “Los Retos de la implementación de la consulta previa: aporte para un diálogo intercultural entre el Estado y los Pueblos indígenas.[Ubicado en 15.V.19] Obtenido en [http://caaap.org.pe/documentos/Documentos2012/Retos\\_Implementac\\_consult\\_intercul\\_Estad\\_o\\_PPI\\_2022FEB12.pdf](http://caaap.org.pe/documentos/Documentos2012/Retos_Implementac_consult_intercul_Estad_o_PPI_2022FEB12.pdf), p. 6

<sup>103</sup> CHUECAS CABRERA, ADDA, El Derecho de los Pueblos Indígenas y Comunidades en el Contexto Histórico del Perú. [ubicado el 18.V.19]. Obtenido en <http://www.caaap.org.pe/archivos/derecho.pdf> pp.7-8

su preocupación por proteger a la comunidades indígenas en cuanto se refiere a sus tierras; como ya se ha explicado anteriormente, la tierra para estas comunidades es vital, porque comenzarán a sentir que se les está empezando a reivindicar sus derechos, uno de ellos el derecho al territorio. También se puede apreciar que los pueblos indígenas, han pasado a ser comunidades indígenas, el estado los nombra de esa manera para reconocerlos.

En 1974 se promulgó el Decreto Ley N° 20653, conocida como la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las regiones de Selva y Ceja de Selva. Esta Ley por primera vez reconocerá a los pueblos indígenas de la selva, denominándoles como comunidades nativas. Además, La ley reconoció su existencia legal y personería jurídica. También se incorporaran características a las tierras comunales como inalienables, inembargables e imprescriptibles, garantizando la integridad territorial. De todo, esto lo que no hizo fue hacer una definición exacta quienes las comunidades indígenas para identificarlas. En 1978, se haría una modificación, según esta las tierras que tengan el carácter de forestal ya no serían de su propiedad, solo les daría para uso.

Manteniendo las características antes citadas, con la Constitución de 1979, recogiendo los principios de la Ley de Reforma Agraria, la normatividad sobre Comunidades Campesinas y la Ley de Comunidades Nativas, estableció que las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y personería jurídica, que son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo. También que las tierras de las comunidades eran inalienables, inembargables e imprescriptibles. Se deja la opción de la enajenabilidad con mayoría *de los dos tercios de los miembros de la comunidad. Así mismo pueden ser expropiadas por razones de utilidad pública.*

En la Constitución Política de 1993 introdujo dos preceptos novedosos uno referido al reconocimiento de la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona (art.2, inc.19); y el reconocimiento de la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario dentro del territorio comunal.

El derecho a la autonomía o autogobierno está expresado en el artículo 89 de la Constitución, donde se reconoce que las comunidades campesinas y 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, pero todo ello dentro del marco que la ley del Estado establece. La autonomía está limitada por la ley del estado.

Luego se promulgó la Ley de Tierras N° 26505, aprobada en Julio de 1995. También se ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado mediante Resolución Legislativa 26253 el 02 de febrero de 1994, entrando en vigencia en 1995.

A pesar de estas legislaciones, los pueblos indígenas continuaban sintiendo la desprotección del Estado y el atropello a sus derechos colectivos, ya que la existencia de las legislaciones no era suficiente, y optando los pueblos indígenas a decisiones más radicales para hacerse escuchar ante el estado, quien le debe protección, reconocimiento y respeto a sus derechos colectivos.

De esta manera, comenzarán a realizar diversas manifestaciones, en las cuales darán a conocer su desacuerdo y seguirán exigiendo reivindicación más no reconocimiento de sus derechos negados. Esta exigencia los llevará a tomar drásticas medidas que pondrá en aprietos al Estado peruano. De tal manera, el Estado, comenzará a tomar medidas al punto que se verá en la obligación de asumir su responsabilidad que había asumido al momento de ratificar el Convenio 196 de la OIT. En base a este convenio se dará lugar a la promulgación de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. Con la cual “lejos de empoderar a las comunidades que ocupa las tierras que cobijan los recursos naturales, a la larga perpetuará la exclusión y encenderá mayor conflictividad social”<sup>104</sup>, pues con ésta ley, se darán lugar a restricciones y limitaciones, evitando empoderarlas, ya que esto significaría reconocer su

---

<sup>104</sup> ZEGARRA MULANOVICH, Gonzalo, “Consulta Previa: más de los mismo”, *Semana Económica*, agosto, 2011, p. 08

autodeterminación y su condición de sujeto de derecho, lo cual se confronta con el poder mismo del Estado.

## **2.2. El derecho de la consulta de los pueblos indígenas**

Los pueblos indígenas son sujeto de derecho, gozan ciertos derechos que sólo de forma colectiva pueden gozar, cuando se trate de una medidas (legislativas y administrativas) estatales orientadas a afectar sus territorios y recursos naturales, es propicio poner en marcha el derecho que los asiste como es el derecho a la consulta previa, libre e informada para que sus decisiones, administración, organización, que menoscabe su cultura, etc., puedan ser escuchadas, exigiendo al estado respeto a sus derechos.

En este sentido, se ha establecido mecanismo de defensa los cuales están recogidos en instrumentos de carácter internacional; además, de todos los derechos reconocidos, el que interesa (y es objeto de estudio de la presente investigación), es el derecho de consulta recogido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la DNUDPI, las sentencias de la Corte IDH, así como en la Ley de Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios – Ley N° 29785 y su Reglamento; y los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional que resuelven sobre la materia.

### **2.2.1. El Derecho a la Consulta**

El derecho a la consulta es un derecho fundamental y humano reconocido en textos jurídicos internacionales. Se recoge en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. El Perú ha ratificado el Convenio 169 de la OIT en el año 1995, tiene carácter constitucional, convirtiéndose en un derecho constitucional colectivo de carácter público especial; se aplica a los pueblos indígenas, por ser considerados poblaciones vulnerables a causa de múltiples factores) de tiempos pasados, (anteriormente mencionados). El Estado está en la obligación de cumplir con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, a fin de protegerlo

conforme lo establece la Constitución y la Convención Interamericana de los Derechos Humanos.

En la Constitución el derecho de consulta previa no está reconocida, y hasta antes de la promulgación de la Ley de Consulta Previa en el año 2011, tampoco en las normas que reconozcan el derecho de participación política o derecho a la identidad, es por ello que teniendo en cuenta el artículo 55 de la Constitución, el cual refiere que los tratados sobre derechos humanos son parte del derecho interno, debe ser aplicable el Convenio 169 de la OIT, el derecho a la consulta se reconoce en los artículos 6, 7 y 15. En la Jurisprudencia de la Corte IDH, se ha desarrollado y reconocido en las sentencias de los casos de Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam y el Caso Sarayacu vs Ecuador, en ellas se destacan dos conjuntos de reglas, las primeras referidas a las condiciones que el estado debe observar para la explotación de los recursos naturales en territorios de pueblos indígenas, y las segundas, referidas a las características mínimas que debe tener el proceso de consulta<sup>105</sup>.

A nivel nacional, del derecho de consulta previa, se ha encargado el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los casos como es en la sentencia del Expediente N° 00022-2005-PI/TC, en ella desarrolla el contenido constitucional protegido, y que comprendería: El acceso a la consulta, se advierte que cumple con lo ordena el Convenio 169 OIT, es decir, que ante una medida administrativa o legislativa de parte del estado que afecta directamente a los pueblos indígenas y no se realiza la consulta, se estaría afectado este derecho. El respecto de las características esenciales de proceso de consulta, significa que es necesario tener en cuenta las características esenciales, caso contrario se estaría vulnerando el derecho; la garantía de los cumplimientos de los acuerdos arribados en la consulta, nos indica que si han llegado a un acuerdo, y este acuerdo no se cumple en las condiciones aprobadas, las comunidades afectadas pueden recurrir e interponer algún recurso para hacer

---

<sup>105</sup> Cfr. RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos. Indígenas en el Perú: Análisis y comentarios de cada artículo de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento. 2012. [Ubicado el 15.V.19]. Obtenido en [https://idl.org.pe/portfolio/62962/?fbclid=IwAR3Et5IIPIAB4S4MOIVDv4XK\\_bOyykRm6HTTT4Qc\\_PxzYCLQPvU9kXp8aUw](https://idl.org.pe/portfolio/62962/?fbclid=IwAR3Et5IIPIAB4S4MOIVDv4XK_bOyykRm6HTTT4Qc_PxzYCLQPvU9kXp8aUw) p.31

cumplir y advertir que se ha vulnerado el principio de buena fe (Fundamentos 39-40)<sup>106</sup>.

Este derecho, tiene características o también denominados principios orientadores, para el caso de encontrarse ante un vacío, estos se anteponen para maximizarlo, pues la ausencia de unos de ellos produciría la vulneración del derecho de la consulta. Así tenemos: La buena fe, la flexibilidad, objetivo de alcanzar un acuerdo; la transparencia; y, implementación previa del proceso de consulta. (Fundamento 26), mismos que serían recogidos la Ley de Consulta Previa en su artículo 4, así como en su Reglamento.

Por su parte el Tribunal Constitucional, en la Sentencia N° 06316-2008-PA/TC, señala: “el derecho de consulta es un derecho habilitante para la garantía de los demás derechos que se reconocen a las comunidades, porque les permite espacios para el diálogo y la inclusión en los proyectos que tendrán directamente implicancia en el territorio donde se asientan”<sup>107</sup>, todo reconocimiento sobre los derechos de la comunidad siempre se tiene que hacer teniendo en cuenta la tierra, el territorio, por su estrecha vinculación con los pueblos indígenas.

Desde el año 1995, en el ordenamiento interno no existía una ley que estrictamente regulara la consulta a los pueblos indígenas, a pesar que Perú estaba en la obligación de implementar, no solo por haber ratificado sino porque estas comunidades venían siendo afectadas en su forma de vida, salud, cultura, y su existencia misma, por medidas legislativas y administrativa que eran ejecutadas en sus tierras y territorios, limitándolos en sus derechos. Teniendo en cuenta este panorama, en el año 2011 se promulgó la Ley sobre Consulta Previa, en la que se recogen temas como “ i) las protestas y demandas alrededor de problemas vinculados a conflictos entre poblaciones locales e industrias extractivas; ii) los reclamos y demandas de las poblaciones amazónicas e indígenas peruanas que exigen mayor atención de parte del

---

<sup>106</sup> RUIZ MOLLEDA, op.cit. p.27-28

<sup>107</sup> NUÑEZ DEL PRADO, Alonso. “Tribunal y Derecho a la Consulta”, *RAE Jurisprudencia*, Tomo 38, setiembre, 2011, p.87.

Estado, así como participación y reconocimiento público, y iii) la necesidad de que el Estado peruano adapte su legislación a sus compromisos internacionales aceptados al firmar el Convenio 169<sup>108</sup>; de ésta manera con su implementación adquirió relevancia de una política integral, cabe destacar que estado peruano es el único país de la región que regulado una norma especial de este carácter.

Unos meses después en el año 2012 se aprobó su reglamento mediante Decreto Legislativo N° 001-2021-MC, en este documento se detallan las pautas para la implementación de la LCP y se regula el acceso a la consulta, las características esenciales del proceso y la formalización de los acuerdos. Asimismo, desarrolla con detalle las siete etapas de la consulta previa, a saber: (i) identificación de la medida, (ii) identificación de pueblos, (iii) publicidad de la medida, (iv) información, (v) evaluación interna, (vi) diálogo y (vii) decisión, en la LCP se encuentran reguladas en sus artículos del 8 al 15, y en el Reglamento en sus artículo 14 al 23.

Con la implementación de la LCP, se produjo un cambio sustancial en la relación que mantenía el estado con los pueblos indígenas, así pues, “la consulta previa es un proceso que – al garantizar la participación de los ciudadanos indígenas en la toma de decisiones – brinda legitimidad a las acciones estatales, favorece su implementación, las dota de sostenibilidad en el tiempo y de seguridad jurídica. En ese sentido, es importante resaltar que si bien la consulta constituye “una salva guarda” de los pueblos indígenas frente a los posibles impactos de las industrias extractivas, la consulta no se limita a este sector, sino que involucra toda medida que tenga alguna afectación en sus modos de vida<sup>109</sup>; en este mismo sentido, “la consulta permite incorporar las visiones y necesidades de desarrollo de las comunidades indígenas en las propuestas de política pública, facilitando además la identificación de riesgos y

---

<sup>108</sup> DIEZ HURATADO, Alejandro. La consulta previa y su aplicación en el Perú. [Ubicado el 16.V.2019]. Obtenido en <https://es.scribd.com/document/347952874/La-Consulta-Previa-y-Su-Aplicacion-en-El-Peru> p.37

<sup>109</sup> MINISTERIO DE CULTURA. 10 avances en la implementación de la consulta previa en el Perú. 2016 [Obtenido el 17.V.19]. Ubicando en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/Boletin-10-avances.pdf> p.2

oportunidades de manera temprana”<sup>110</sup>, buscando estrategias que permitan una relación armoniosa Estado peruano – Pueblos Indígenas teniendo en cuenta sus propias necesidades de desarrollo, así también la consulta se convierte en previa, libre e informada.

Teniendo en cuenta que el ejercicio de la consulta previa, implica la protección otros derechos constitucionales como, el derecho a la participación política, al derecho a la identidad cultural, al derecho a sus territorios, al derecho a su autodeterminación, al derecho al desarrollo, y al derecho al medio ambiente sano; y sobresaliendo de todos ellos, el derecho a la participación, éste permite contar con la opinión del pueblo, lo cual conlleva a demostrar que el derecho de consulta es un verdadero instrumento de participación. El Estado peruano ha reconocido en la Constitución y debe tener presente siempre que es un país pluricultural, y que toda decisión de desarrollo no debe ser motivo de afectación a los pueblos indígenas, sino debe significar que el desarrollo y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, van unidos y caminan juntos, respetando derechos fundamentales de todos.

Así pues, una vez implementada la LCP, el viceministro de Cultura Ivan Lanegra, en el año 2012, estuvo a cargo de la elaboración de la Base de Datos que exige la misma Ley (artículo 20), por eso mediante la Directiva N° 03-2012/MC, se establecieron indicadores que harían posible la identificación de los pueblos indígenas. Dando pie a su trabajo, en diciembre del 2012 presentó el contenido de la Base de Datos en una reunión con ministros y viceministros, con lo que considera que estaba en un nivel muy avanzado en que se podía presentar un mapa y señalar las comunidades; sin embargo, existía una discusión al interior del gobierno sobre si se debería o no aplicar la consulta previa en el ámbito andino, pero teniendo en cuenta, las razones legales, históricas y políticas eran claro la aplicación; por tanto, se realizó permitiendo

---

<sup>110</sup> Banco Mundial. La consulta previa en el Perú: aprendizajes y desafíos. 2016. [Ubicado el 17.V.2019]. obtenido en <http://documents.worldbank.org/curated/en/164661472713448678/pdf/108118-SPANISH-WP-PUBLIC-SPANISH-ABSTRACT-EMAILED.pdf> p.23



para zanjar cualquier discusión sobre la calidad de pueblo indígena de las comunidades campesinas del ámbito andino<sup>111</sup>.

El Estado a través de Ministerio de Cultura, se puso la labor de identificar a los pueblos indígenas como sujetos del derecho de consulta que cumplen con los criterios objetivos y subjetivos, y que se encuentran establecidos en el territorio peruano, para ello, elaboró una Base de Datos de los Pueblos indígenas u Originarios (en adelante Base de Datos), el cual no constituye derechos, sino que su carácter solo es declarativo, lo cual significa que todo proceso de consulta debe pasar por la etapa de identificación de pueblos en campo, es decir, se identificará con certeza la existencia de pueblos indígenas, su ubicación en el territorio y la posible afectación a sus derechos; y para ello el Ministerio de Cultura se ha visto en la necesidad de desarrollar una Guía Metodológica (en adelante la Guía), que hará posible en la etapa de identificación de los pueblos indígenas, a los servidores públicos, pues ésta Guía establece pautas, metodología y lineamientos que pueden adecuarse al contexto, realidad y características particulares de cada caso<sup>112</sup>; con todo, el Estado a través de la LCP, ha avanzado hacia el fortalecimiento de institucionalización de los pueblos indígenas.

Así mismo, con la implementación de LCP, se han implementado programas de capacitación que se promueven a través de talleres de capacitación a comunidades, los cuales se realizan sobre las características de los pueblos, los derechos colectivos y sus principales problemas. Los planes de consulta, se elaboran de manera conjunta con la población, que permite una mejor coordinación durante el desarrollo de los procesos y el involucramiento en las organizaciones indígenas. Se ha creado un registro nacional de intérpretes y

---

<sup>111</sup> Cfr. PUNTOEDU. La importancia de la Base de Datos de Pueblos Indígenas y la implementación efectiva de la Consulta Previa, 2015. [Ubicado el 17.V.19]. Obtenido en <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/la-importancia-de-la-base-de-datos-de-pueblos-indigenas-y-la-implementacion-efectiva-de-la-consulta-previa/>

<sup>112</sup> “En la práctica, esto implica que equipos especializados viajen a las zonas donde se realizará el proceso de consulta para constatar la existencia de pueblos indígenas, las localidades que abarca, sus características culturales y otros datos relevantes. La identificación en campo permite también generar nueva información, tal como sucedió en el proceso de consulta del Lote 169, donde se identificó como sujeto de consulta al pueblo ashéninka (diferente al pueblo asháninka), el cual fue posteriormente incorporado a la BDPI”. Ministerio de Cultura. 10 avances en la implementación de la consulta previa en el Perú. Op.cit. p.8-9

traductores de lenguas indígenas u originarias del Ministerio de Cultura, que su participación es de vital importancia para traducir documentos y acuerdos de las reuniones con los representantes indígenas. También se diría que la LCP, ha fortalecido a los pueblos indígenas, puesto que éstos tienen más acceso a la información, que los permite participar en las medidas que tome el Estado, evaluando sus beneficios y desventajas. En este sentido, tenemos los beneficios derivados de las actividades extractivas en territorios indígenas, reconocimiento de posesión de tierras para la servidumbre en el caso de hidrocarburos.

Como se viene desarrollando, el derecho de consulta previa, corresponde su reconocimiento a los pueblos indígenas, en cuanto se trate de toda medida administrativa o legislativa que el Estado tome sobre sus tierras o territorios y recursos naturales. Por su lado, los alcances de consulta que la LCP en un principio solo tenía contemplaba al sector de hidrocarburos mas no al sector de explotación minera, el Ministerio de Energía y Minas (en adelante MINEM), hasta el año 2015 se oponía que se realice la consulta de los pueblos indígenas de los Andes, comunidades campesinas, puesto que se entendía que ellos podrían vetar el proyecto de explotación, impidiendo y ocasionando grandes pérdidas económicas al inversionistas. Sin embargo, el MINEM ha terminado aceptando que se celebre la consulta, aunque éste cause retraso no será materia de protestas sociales, que produciría aún más daño<sup>113</sup>. El primer proceso de consulta se realizó en la región Loreto, en el “Área de conservación majijuna. Comunidades nativas Majijuna de Loreto proponen la creación de un Área de Conservación Regional de casi 400 mil hectáreas. Este proceso de consulta es el primero llevado a cabo en el país y está a cargo del Gobierno Regional de Loreto”<sup>114</sup>; en cuanto al sector mineros se efectuó con el “Plan de Consulta del proyecto de exploración minera ‘Aurora’, firmado entre el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el pueblo quechua de la comunidad campesina de Parobamba en la provincia de Paucartambo-Cusco,

---

<sup>113</sup> Cfr. DIARIO EL COMERCIO. La consulta previa para la minería iniciará el 2015. [Ubicado el 19.V.19]. Obtenido en <https://elcomercio.pe/economia/peru/consulta-previa-mineria-iniciara-2015-175633>

<sup>114</sup> DIARIO LA REPÚBLICA. Consulta previa entrampada al no reconocerse a pueblos andinos. 2013. [Ubicado el 19.V.19]. obtenido en <https://larepublica.pe/politica/730392-consulta-previa-entrampada-al-no-reconocerse-a-pueblos-andinos>

se estableció las fechas, lugares y metodología con los que se llevará a cabo el proceso de consulta previa. La aprobación del proyecto 'Aurora', a favor de la empresa Focus"<sup>115</sup>.

Después de la implementación de la LCP y su reglamento, hasta el 19 de julio del 2018 se han celebrado 41 procesos de consultas, así lo manifestó la Ministra de Cultura Patricia Balbuena, cuando se encontraba, en Puerto Maldonado, participando del proceso de diálogo de la consulta previa sobre la zonificación del Plan Maestro de la Reserva Comunal Amarakaeri 2016-2020, donde participaron 10 comunidades indígenas, señalando que "en este proceso de consulta previa, que es el 41 que hasta el momento se ha dado en el país"<sup>116</sup>.

Según información obtenida del portal del Ministerio de Cultura, a nivel nacional se han llevado a cabo cuatro procesos sobre temas: Educación, entró en proceso de consulta la Planificación del Plan Nacional Educación Intercultural Bilingüe. Sobre recursos naturales: La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, siendo el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) quien declaró como prioritario el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Encontrándose 55 artículos con posible afectación a los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas u Originarios. Luego de pasar todos los procesos de consulta, promulgados y publicados los reglamentos entran plenamente en vigencia todos los contenidos de la Ley N° 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Sobre cultura, el Ministerio de Cultura ha identificado que siete artículos de la propuesta de reglamento de la Ley de Lenguas originarias, pueden afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios al aprobarse la medida. Finalmente sobre salud, mediante

---

<sup>115</sup> También, se llevó a cabo otras concesiones en mismo año a los cuales se le realizó su respectiva consulta "en la provincia de Espinar. El día 10 de setiembre se firmó el Plan de Consulta de la propuesta de Área de Conservación Regional (ACR) 'Tres Cañones', entre el Gobierno Regional de Cusco y los representantes de las comunidades campesinas Cerritambo, Chaupimayo, Alto Tahuapalca, Tahuapalca, Villa Tahuapalca, Huanccocahua, Manturca, Mamanihuayta y Achahui". Diaro el Correo- Cuzco. Por primera vez se inicia consulta previa en Cusco sobre minería. 2015. [Ubicado el 19.V.19]. Obtenido en <https://diariocorreo.pe/peru/por-primera-vez-se-inicia-consulta-previa-en-cusco-sobre-mineria-617566/>

<sup>116</sup> ANDINA, agencia peruana de noticias. Un total de 41 procesos de consulta previa ya se han realizado en el país. 2018. [Ubicado el 19.V.19]. Obtenido en <https://andina.pe/agencia/noticia-un-total-41-procesos-consulta-previa-ya-se-han-realizado-el-pais-718034.aspx>

Resolución Directoral N° 002-2013-CENSI, la entidad promotora identificó que la medida denominada Política Sectorial de Salud Intercultural, sería susceptible de afectar los derechos colectivos a la salud, previstos en la parte V del Convenio 169 de la OIT de todos los pueblos indígenas establecidos en nuestro país<sup>117</sup>. Se debe advertir que estos procesos ya fueron concluidos y aprobados cada uno de ellos.

En cuanto en los departamentos, se vienen realizando los procesos de consulta, así tenemos: Loreto, tiene 5 procesos finalizados y 6 procesos continúan, Pucallpa, tiene 2 pendientes y 6 finalizados; Madre de Dios, continúan 3 procesos de consulta; Puno, se han llevado a cabo 2 procesos de consulta; Cuzco, tiene 1 proceso en su etapa final, y 3 finalizados; Arequipa, tuvo 1 solo proceso el cual ya finalizó; Apurímac, tiene 2 procesos finalizados y dos continúan; Ayacucho, 3 procesos culminados; Huancavelica, 2 procesos terminados; Junín, 1 proceso finalizado; Huánuco, 1 proceso finalizado y 1 proceso vigente; Huaraz, tiene 4 procesos culminados<sup>118</sup>. Haciendo una comparación de las estadísticas del 2018 que el total de consultas eran 41, hasta mayo del 2019 sólo se han celebrado 4 consultas más, sumando un total de 45 en total. En cuanto al cumplimiento de la consulta previa se debe manifestar que la encargada de vigilar es la Comisión Sectorial del Concejo de Ministros, conforme lo establece el Reglamento de la LCP en su Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final. (Ver anexo 1)

El derecho a la Consulta en la actualidad no se reconoce normativamente su carácter vinculante, por ello la organización política Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista Hernando Ismael Cevallos Flores, ha presentado un proyecto de Ley N° 3794-2019-CR, que precisa el carácter vinculante de la consulta previa, libre e informada, argumentando que, la LCP no regula el consentimiento como un principio de la Consulta, pues

---

<sup>117</sup> Cfr. Ministerio de Cultural. Procesos de Consulta previa. 2019. [Ubicado el 22.V.19]. Obtenido en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/>. El Viceministerio de Interculturalidad (VMI) como órgano técnico especializado en materia indígena del poder ejecutivo tiene entre sus funciones brindar asistencia técnica a las entidades promotoras y a los pueblos indígenas en cada proceso de Consulta Previa que se realice.

<sup>118</sup> Ibidem.

tanto el Convenio 169 de la OIT (artículo 16) como la DNUDPI (artículo 10 y 26) y la Corte IDH en la Sentencia recaída en el caso de Saramaka vs. Surinam (Fundamento 134), establece que en el caso de una medida legislativa o administrativa, afecten de manera directa los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tienen que ser sometidas a consulta previa, libre e informada, y obtener el consentimiento de éstos pueblos. Este proyecto busca modificar los artículos 4 (incluye el concepto de autodeterminación), y 15 (incluye el consentimiento previo libre e informado, además el carácter obligatorio y vinculante), así como la incorporación de una disposición complementaria final que reconozcan la validez de los resultados de las Consultas Ciudadanas, Vecinales y Comunales la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>119</sup>.

De todo lo dicho, por consulta previa entendemos como el “derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos”<sup>120</sup>. Se advierte que la consulta previa, no se queda tan solo en un procedimiento con medidas legislativas y administrativas como lo indica el Convenio 169 de la OIT, sino que va más allá y manifiesta que éste derecho se extiende hacia la consulta de planes, proyectos y programas, mismos que pueden afectar a las comunidades indígenas, siendo necesario realizar la consulta previa, dialogar con los involucrados, comprender sus peticiones para conseguir un acuerdo saludable para todos.

---

<sup>119</sup> CEVALLOS FLORES, Hernando. Proyecto de Ley N° 3794-2019-CR. 2018. [Ubicado el 22.V.19]. Obtenido en [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0379420190110.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0379420190110.pdf) pp.6-11

<sup>120</sup> Artículo 2 de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

### **2.2.2. ¿Quiénes son titulares del derecho a la consulta previa y en que situaciones se aplica?**

Se reconoce que “los titulares del derecho a la consulta son los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa o administrativa”<sup>121</sup>; además, se tiene a los “pueblo que descende de poblaciones que habitaban en el país en la época de la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas; y que, al mismo tiempo, se autoreconozca como tal”<sup>122</sup>. Para el caso de Perú, se ha visto que ha tenido ciertos desacuerdos en cuanto a comunidades campesinas, para reconocerlos como titulares de la consulta, por ello se ha realizado un trabajo de identificación elaborándose una Base de Datos de los Pueblos indígenas u originarios en la que actualmente teniendo en cuenta dicha Base de Datos se han celebrado procedimientos de consulta en algunos departamentos del país.

Identificar una comunidad indígenas debe cumplirse criterios objetivos y subjetivos (más adelante desarrollaremos), por ello es importante saber diferenciar entre pueblo indígenas o comunidad campesina o nativa porque no siempre significarán los mismo, esto se debe a que “cuando hablamos de comunidades campesinas o nativas no necesariamente estamos hablando de pueblos indígenas u originarios. Si bien una o muchas comunidades pueden ser o formar parte de un pueblo indígena u originario, otras pueden no serlo. Asimismo, existen muchas localidades o colectivos, no organizados en comunidades, que pueden ser o formar parte de un pueblo indígena u originario”<sup>123</sup>. Sin embargo, se debe advertir que “el concepto de pueblos indígenas es amplio e inclusivo y en la práctica incluye, además de los pueblos indígenas y tribales, a las comunidades afrodescendientes y a las minorías

<sup>121</sup> Artículo 5 de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

<sup>122</sup> Artículo 3, literal k, del Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – Decreto Supremo N° 001-2012-MC

<sup>123</sup> MINISTERIO DE CULTURA. Etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios.2014. [Ubicado el 20.V.19]. Obtenido en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/GuiaIdentificacionPPII-Final.pdf> p.22

rurales y campesinas, a pesar de la amplitud del concepto, la determinación de quiénes quedan protegidos por los instrumentos internacionales y nacionales sigue siendo compleja y está lejos de quedar plenamente resuelta, en la práctica”<sup>124</sup>.

En Perú, en sus diversas normas que regulan a las comunidades indígenas los han denominado de diversos nombres: En la Ley N° 22175, comunidad nativa o amazónica; Ley N° 24656, Comunidades Campesinas o Andinas; Ley N° 28736 pueblos en aislamientos voluntarios; Ley N° 28736, pueblos en contacto inicial, es por ello que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), ha hecho una llamada de atención a Perú al respecto, señalando “que las variadas denominaciones y tratamiento legislativo genera confusión y dificulta la aplicación del Convenio. En consecuencia, la Comisión solicita al Gobierno que proponga, en consulta con las instituciones representativas de los pueblos indígenas, un criterio unificado sobre los pueblos susceptibles de ser cubiertos por el Convenio, que ponga fin a la confusión resultante de las varias definiciones y términos y a proporcionar informaciones sobre el particular. Además, insta al Gobierno a que tome las medidas necesarias para garantizar que todos quienes estén comprendidos en el artículo 1 del Convenio queden cubiertos por todas sus disposiciones y gocen de los derechos contenidos en el mismo en igualdad de condiciones, y a proporcionar informaciones sobre el particular”<sup>125</sup>. A ésta recomendación, el Estado aún no ha puesto en marcha la uniformización de un nombre específico con las que se les pueda identificar sin confusión.

Identificar a los pueblos indígenas, es de vital importancia, porque cuando el Estado al promover sus políticas económicas para ejecutar proyectos de inversión, como los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales que afecta a los territorios de los pueblos indígenas, le será más fácil identificarlas, poniendo en marcha el derecho de consulta; pues, mediante ella, deberá interrelacionarse con los pobladores indígenas, crear un clima de paz,

---

<sup>124</sup> GALVIS, María. El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas la situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. [Ubicado el 20.V.19]. Obtenido en [www.dplf.org/sites/default/files/1301596126.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/1301596126.pdf) p.4

<sup>125</sup> RUIZ MOLLEDA, op.cit. p.144

que permitirá que sientan que hay confianza y que pueden realizar sus reclamos sin la necesidad de realizar protestas. Se respalda lo antes afirmado con las declaraciones de Pulgar-Vidal<sup>126</sup> quien señala “aun cuando hay niveles de preocupación, la consulta previa será un mecanismo de entendimiento entre los peruanos, somos un país pluricultural y, como tal, lo importante es que sepamos conversar y escucharnos entre nosotros”<sup>127</sup>, lo que busca el Estado es el diálogo, para comunicar y escuchar alcanzando un acuerdo entre Estado, y comunidad campesina o indígena como sujetos titulares de derechos colectivos. “Si se quiere garantizar una aplicación no desde fuera ni vertical sino a partir de las propias aspiraciones de los pueblos indígenas, la consulta a dichos pueblos no es un derecho más sino que aparece como el núcleo fundamental y la condición que garantiza un debido reconocimiento”<sup>128</sup>. Resaltada la importancia de la consulta, es lamentable, que en la LCP, no se contemple en el proceso de consulta la participación de las empresas concesionarias, resultando de vital importancia que ellas también conozcan las necesidades y dudas de las comunidades indígenas.

Se han previsto formas de implementación que permitan su participación, los cuales serían “a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales”<sup>129</sup>. Con esto, mediante la consulta los pueblos indígenas controlan sus propias instituciones, su forma de vida, su desarrollo económico, mantener y fortalecer sus identidades, religión, idioma, dentro del marco del Estado en el que viven. Este principio de control se manifiesta a través de otros derechos, “1) el derecho a la autodeterminación o el derecho a decidir autónomamente (art. 7.1 del C169); 2) el derecho a la participación en “formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (art. 7.1, 7.2 y 6.b del C169); 3) el derecho a la consulta previa

---

<sup>126</sup> Manuel Pulgar-Vidal, Ministro del Ambiente de Perú desde el año 2011

<sup>127</sup> VINCES, Héctor, “Consulta previa generará mayor clima de paz social, asegura ministro de Ambiente”, 2013, [obtenido el 20.V.19]. Ubicado en [http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-consulta-previa-generara-mayor-clima-paz-social-asegura-ministro-del-ambiente-454024.aspx?rcbID=UCCabecera\\_ddlOpcion%26rcbServerID=ddlOpcion](http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-consulta-previa-generara-mayor-clima-paz-social-asegura-ministro-del-ambiente-454024.aspx?rcbID=UCCabecera_ddlOpcion%26rcbServerID=ddlOpcion), p.01

<sup>128</sup> HUGUET POLO, Andrés, *El derecho de las Comunidades Campesinas a la consulta previa*, 2014. Ubicado el [28.V.16]. Obtenido en <http://asdopen.unmsm.edu.pe/files/Revista5-5.pdf>

<sup>129</sup> Artículo 6 de la de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)



libre e informada (art. 6 y 15.2 del C169); y 4) el derecho al consentimiento (art. 16.2 del C169 y Saramaka párr. 134)”<sup>130</sup>.

Que los pueblos indígenas participen de la consulta, significa que ejercen sus derechos, manifiestan sus preocupaciones y exponen sus realidades que el Estado por años ha venido ignorando, y que si no fuera por el proyecto de inversión a ejecutarse en sus territorios, estos pueblos seguirían ignorados en la miseria y el abandono estatal. Esta realidad, ha sido vista desde el ámbito internacional, y desde él se han establecido mecanismos de protección, en el cual señalan que el Estado parte debe conseguir el consentimiento previo, libre e informado, en caso de no conseguirlo continuar en la negociación; sin embargo, la LCP regula en su artículo 15 “La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente...”, poniendo en estado de vulnerabilidad los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Como lo señala la normas del ordenamiento jurídico, que regulan la consulta, para que los pueblos indígenas puedan exigir reconocimiento y protección de sus derechos colectivos y “participar en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, deben ser elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales” (artículo 7 de la LCP). Para ello, si quiere solicitar o pedir su inclusión en un proceso de consulta o la realización del mismo respecto de una medida administrativa o legislativa que consideren pueda afectar directamente sus derechos colectivos deberá hacerlos a través de sus organizaciones representativas (artículo 9 del Reglamento). En cuanto a la elección de sus representantes el Reglamento de la LCP refiere en sus artículo 10, que se deberán elegir según las necesidades del proceso, con enfoque de género y facilitando el diálogo intercultural orientado a la búsqueda de acuerdos, en caso no cuenten con un representante la entidad promotora adoptar las medidas necesarias para hacer posible la consulta al o los pueblos indígenas que pudieran ser afectados, y de persistir el caso se considerará a los representantes registrados en la Base de

---

<sup>130</sup> RUIZ MOLLEDA, op.cit. p.145

Datos. El plazo para elegir a los representantes es de 30 días calendarios después de recibido el Plan de Consulta, y se da dentro de la etapa de información que dura de 30 a 60 días calendarios.

Sobre las instituciones representativas o los representantes, como ya se indicó antes, son elegidos dentro del pueblo indígena, ambos conceptos se entienden como diferentes, y de cierto modo cumplen distintas funciones. Revisando el Reglamento de la LCP, encontramos a cada uno ellos, el representante es la persona natural, miembro del pueblo indígena, que pudiera ser afectada directamente por la medida a consultar y que es elegida conforme los usos y costumbres tradicionales de dichos pueblos. El número de representantes debe estar conformado con enfoque de género y facilitando el diálogo intercultural, y está incluido en el Plan de Consulta. En el proceso de consulta, los organismos no gubernamentales u otras organizaciones de la sociedad civil y del sector privado sólo podrán ejercer las funciones de colaboración técnica en el proceso.

En cuanto a la Institución u Organización Representativa de los Pueblos Indígenas, como bien su nombre los indica es la institución u organización que, conforme los usos, costumbres, normas propias y decisiones de los pueblos indígenas, constituye el mecanismo de expresión de su voluntad colectiva. Su reconocimiento se rige por la normativa especial de las autoridades competentes, dependiendo del tipo de organización y sus alcances. Sin embargo, se debe advertir que el Reglamento en principio sobre estos dos concepto hace diferencia al referirse a sus definiciones, posteriormente confunde ambos señalando como “representantes” para ambos, mencionando poco a organizaciones políticas.

El artículo 10 numeral 2 inciso Reglamento de la LCP, indica que la representación debe cumplir criterios, uno de ellos el género, es decir, que los representantes deben estar compuesto de hombre y mujeres indígenas, En el artículo 5 del mismo Reglamento de la LCP menciona que “el proceso de consulta debe realizarse respetando los usos y tradiciones de los pueblos indígenas, en el marco de lo establecido por la Constitución y las leyes. La

participación de las mujeres, en particular en funciones de representación, se realizará conforme a lo señalado en este inciso”. Como se puede ver incluye a la mujer indígena en el proceso de consulta. Este mandato está condicionado a muchos factores que intentan sabotear la participación de la mujer, es importante “escuchar la voz de las mujeres es fundamental, pues en general en los procesos suele producirse un déficit de participación femenina debido a que las mujeres cuentan con menos oportunidades de participar y de colocar sus visiones, demandas específicas y propuestas”<sup>131</sup>. Pero éstos obstáculos han permitido que las mujeres pongan mayor interés de participación hacerse escuchar.

Tenemos el testimonio de dos dirigentes indígenas de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap) de nombre Gladis y Ketty, la primera refiere: *“El gran desafío que sigue habiendo es que ninguna entidad del sector del Estado nos garantiza la plena y efectiva participación de las mujeres en los procesos de consulta previa locales y regionales. Te dicen «tienes derecho a participar», pero si tú no tienes presupuesto, no puedes participar”*. Por el tema del género han sentido discriminación intentando detener su participación, sobre esto nos manifiesta Ketty: *“Desde Onamiap, tratábamos de influir en algunas propuestas, tratando de visibilizar los impactos diferenciados, pero las otras organizaciones nos miraban raro, como diciendo: «¿Hasta ahí quieren meter a las mujeres?»*. Pero sí hemos estado visibilizando siempre ese tema a través de nuestras propuestas”, la misma dirigente señala que estos problemas los enfrente planteando la problemática, pero que las repuestas no son satisfactorias, *“Yo recuerdo que, en una oportunidad, yo reclamé a Serfor, cuando estábamos construyendo el plan de consulta y habíamos pasado por dos procesos de consulta que no incluían la participación de mujeres, y dije: «Yo quisiera que ponga en la convocatoria que por lo menos la mitad de las organizaciones lleven mujeres», y me dijeron: «Eso lo dejamos a la autonomía de las*

---

<sup>131</sup> MONTALVO REINOSO, Rosa. La implementación del derecho a la consulta previa en el PERÚ Conversación a cinco voces: la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa Entrevista a Beatriz Caritimari, Ángela Chislla, Ketty Marcelo y Gladis Vila, por Rosa Montalvo Reinoso. 2016. [Ubicado el 20.V.19]. Obtenido en <http://documents.worldbank.org/curated/en/164661472713448678/pdf/108118-SPANISH-WP-PUBLIC-SPANISH-ABSTRACT-EMAILED.pdf> p.131

*organizaciones»*<sup>132</sup>. Por motivo de espacio, solo se expondrá estas declaraciones, la intención es transmitir y poner en conocimiento que el camino hacia la participación de la mujer indígena aún está en sus inicios hacia el objetivo de exigir la protección y reconocimiento de sus derechos individuales tanto al Estado como a la sociedad.

### **2.3. El derecho de la consulta previa como obligación internacional del Perú**

En el Perú, por muchos años se ha ignorado a los pueblos indígenas, lo que ha llevado al desconocimiento de sus derechos colectivos, que a nivel internacional los han sido reconocidos. “El país está signado por la exclusión y el desconocimiento de derechos de grupos culturales diversos, especialmente provenientes de las zonas andinas, por parte de los grupos sociales que de facto dirigen el país. Prevalece un acentuado eurocentrismo cultural (por parte de grupos sociales que se creen emparentados con sociedades europeas y norteamericanas, si bien su racismo y etnocentrismo están más relacionados con el pasado colonial del país) y una exclusión cultural y racista”<sup>133</sup>, que se evidencia de la actitud resistente del estado para aplicar la consulta previa, libre e informada, a los pueblos indígenas.

Pero, ¿Por qué el Perú debería estar obligado a reconocer los derechos colectivos a los pueblos indígenas, si el estado peruano es soberano sobre su territorio debe aplicar y ejecutar las medidas que mejor convengan para el desarrollo económico y social de los ciudadanos?. En respuesta, se dice que el derecho a la consulta previa es exigible al Perú desde 1995, pues en este año entró en vigencia el Convenio 169 de la OIT, y que al ratificar este Convenio el Perú, como Estado parte, adquiere la obligación de implementar mediante una ley especial el derecho de los pueblos indígenas o aborígenes que forma parte

---

<sup>132</sup> Gladis Vila es dirigente quechua de Huancavelica y expresidenta de Onamiap (Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú), Ketty Marcelo es dirigente Asháninka y presidenta de Onamiap. MONTALVO REINOSO, op.cit. p. 134

<sup>133</sup> GOLTE, Jürgen. El Convenio 169 de la OIT, La Constitución Peruana y la Ley de Consulta Previa. 2011. [Ubicado el 20.V.19]. Obtenido en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-convenio-169-de-la-oit-la-constitucion-peruana-y-la-ley-de-consulta-previa/>

del ordenamiento jurídico interno, con la finalidad de reconocer y proteger sus derechos que por años vienen siendo negados e ignorados.

Teniendo conocimiento de ésta obligación internacional, el estado peruano, impulsando políticas de desarrollo venía ejecutando proyectos de explotación y exploración de los recursos naturales ubicados en los territorios de los pueblos indígenas, sin tomar en cuenta, que son sujetos de derechos colectivos reconocidos y protegidos por normas internacionales, y que estas forman parte del ordenamiento jurídico. Así pues, en caso que alguna medida legislativa o administrativa, planes, programas y proyectos, afecten sus derechos, el estado tiene la obligación de consultarlos, promoviendo una cultura de diálogo con los representantes y organizaciones representativas de los pueblos indígenas, y que mediante consentimiento previo, libre e informado llegar a un acuerdo consensuado, teniendo en cuenta sus preocupaciones y necesidades que son muchas, como salud, economía, educación, cultura, etc, respetando sus usos y costumbres, así como la cosmovisión propia que cada pueblo indígena, que los hace diferente y aportan a la cultura nacional. Por su lado, en la Constitución, se reconoce que los tratados internacionales sobre derechos humanos forman parte del derecho interno; en consecuencia, significa que desde su ratificación se tenía que aplicar la exigencia del Convenio 169 de la OIT, con o sin existencia de la aprobación de una ley especial que regule la consulta previa, libre e informada.

Ante el incumplimiento de la obligatoriedad del Convenio, y actitud desinteresada del estado hacia el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, estos venían exigiendo a través de sus instituciones u organizaciones y representantes indígenas la aplicación del Convenio 169 de la OIT, respecto de sus derechos fundamentales, y que al no ser protegidos los conducía al exterminio. Ocurrieron muchas protestas, al cual el estado y las autoridades solo los miraban como un atraso y un obstáculo para el crecimiento económico y los beneficios que pueden recibir la mayoría de los ciudadanos nacionales que no tienen la condición de indígenas. Las propuestas que causaron gran revuelo y traspasaron fronteras llamaron la atención de la comunidad internacional, son los ocurridos en el departamento de Amazonas,

que dejó como saldo ciudadano peruanos enfrentados, heridos y muertos que forma parte de nuestra historia, como un hecho vergonzoso.

Estos hechos ocurridos en el “Baguazo” tuvieron como antecedentes la promoción de una política de inversiones como parte de la ejecución del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Varios decretos legislativos suscritos, siendo los más relevantes el Decreto Legislativo 1090 y 1064, en las que el Estado toma medidas respecto a la concesión de una empresa privada sobre las tierras y recursos naturales que son posesión de las comunidades indígenas Awajún y Wanpis en el departamento de Amazonas. La ira de los nativos fue debido a que la minera Afrodita pretendía ocupar una zona protegida legalmente, sin antes haber realizado consulta previa a los indígenas de éstos territorios. A ésta decisión, los indígenas alzaron su voz de protesta para hacerse escuchar y que el Estado los tome en cuenta. Siendo que el 5 de junio del 2009, en el lugar denominado la Curva del Diablo en la carretera Fernando Belaunde Terry en Amazonas, se produjo un enfrentamiento entre nativos y la policía así como el ejército, que dejaron como saldo la muerte de 33 personas, incluidos 23 policías, y graves violaciones de los derechos humanos. En la Estación 6 de Petroperú, ubicado Imazita en la provincia de Bagua, departamento de Amazonas, los indígenas tomaron como rehenes a 39 personas (38 policías y un ingeniero), a quienes golpearon con sus lanzas<sup>134</sup>.

Este conflicto social debido a la magnitud del acontecimiento y lo que éste mismo significó, ocasionó cambios legislativos y una nueva visión social de todos los peruanos, respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, a su tratamiento y su importancia como ciudadanos peruanos. Pero desde la visión estatal, “Marco Huaco Palomino, asesor principal de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso, cree que después del ‘Baguazo’ la

---

<sup>134</sup> UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TRUJILLO. ¿Qué fue el Baguazo? Causas y consecuencias de una matanza. 2016. [Ubicado el 20.V.19]. Obtenido en <https://rpp.pe/peru/actualidad/que-fue-el-baguazo-causas-y-consecuencias-de-una-matanza-noticia-99696>

desprotección de los territorios indígenas ha empeorado”<sup>135</sup>, sustentando que “no se ha aprendido la lección, porque los territorios indígenas siguen estando a merced de políticas y leyes sin diálogo, sin interculturalidad, sin respeto a sus visiones originarias, sin Consulta Previa. Seguimos con un ambiente de criminalización de la protesta social. Yo estoy lejos de creer que hayamos aprendido algo del ‘Baguazo’”<sup>136</sup>. La desprotección y abandono del Estado hacia los pueblos indígenas, ocasiona que otros sectores como la minería ilegal vulneren sus derechos colectivos; en la actualidad, en la frontera con el Ecuador en el departamento de Amazonas en el Perú, los indígenas están viviendo la contaminación ocasionada por la minería ilegal, que practican tanto peruanos como ecuatorianos, esta situación pone en riesgo no solo la salud y la vida de los pueblos indígenas sino también la existencia misma como etnia y la desaparición de su identidad étnica.

Ante estas claras muestras de desatención, “la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), en su informe del 25 de febrero de 2010, tuvo una posición crítica respecto al incumplimiento del Estado peruano de sus compromisos internacionales luego de suscribir el Convenio 169 de la OIT. Esta comisión insta al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para poner la legislación y la práctica nacional de conformidad con los artículos 2, 6, 7 y 15 de la Convención, teniendo en cuenta el derecho de los pueblos cubiertos por el Convenio a establecer sus propias prioridades y participa en los planes y programas de desarrollo nacional y regional”<sup>137</sup>. A pesar de estas observaciones se veía el poco interés de tomar medidas necesarias para la creación de una ley del gobierno de entonces.

Observando los hechos acontecidos y ante la presión social, se dio la importancia que ameritaba aprobándose la ley especial en setiembre del 2011 denominada *Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u*

---

<sup>135</sup> Diario la Republica. El “Baguazo” sigue siendo una herida que no termina de cerrarse. 2017. [Ubicado el 21.V.19]. Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/1048439-el-baguazo-sigue-siendo-una-herida-que-no-termina-de-cerrarse-video>

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> RUIZ MOLLERA, Juan C., La implementación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Una mirada constitucional, Lima, Depósito Legal en la Biblioteca Nacional de Perú, 2011, p. 75.

*originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), conforme lo exige el Convenio<sup>138</sup>, su Reglamento se dictó el 2012 mediante Decreto Supremo N° 002-2012-MC.*

Con la llamada de atención internacional efectuada al Estado peruano y por ser uno de los temas de agenda, a los casi dos meses de entrada el periodo de gobierno de Ollanta Humala, se promulgó la Ley de la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas. De esta manera se estaría cumpliendo con lo señalado en el artículo 118, inciso 1 de la Constitución, en donde está establecido en el caso de que el Perú a algún convenio, es obligación del Presidente de la Republica cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales a los que se haya suscrito. En este sentido, por la falta de cumplimiento del Convenio 169 en el país se han dado pie a muchas demandas en contra de algunos Decreto Legislativos<sup>139</sup> que han sido aprobados y promulgados sobre explotación de hidrocarburos. Por mencionar algunos de estos decretos tenemos: Decreto Legislativo N° 944, mediante el cual se promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola, publicada el 13 de marzo de 2008 en el diario Oficial El Peruano.

En la demanda interpuesta se alega que “promociona proyectos de irrigación en las tierras eriazas, con excepción de aquellas que tengan títulos de propiedad privada o comunal. De este modo, se desprotege a las comunidades que no cuenten con títulos de propiedad, las que aún con antecedentes de posesión ancestrales en dichas tierras, pueden ser

---

<sup>138</sup> Además del Convenio 169 de la OIT a nivel internacional está prevista en los artículo 19, 30 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI).

<sup>139</sup> Demanda contra el Decreto Legislativo N° 1089, que regula el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, en la Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0022-2009-PI/TC, fecha 09 de junio de 2010; demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N° 994, mediante el cual se promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola, publicado el 13 de marzo de 2008 en el diario oficial *El Peruano*, en la Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 00024-2009-AI/TC, fecha 26 de julio 2011; Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Gonzalo Tuanama Tuanama y ocho mil noventa y nueve ciudadanos contra la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, emitida por el Congreso de la República en la Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 00025-2009-PI/TC, fecha 17 de marzo del 2011.



desplazadas por los citados proyectos de irrigación que se promueven al amparo de la norma cuestionada. Manifiesta que la sola posesión histórica de las comunidades de dichos espacios territoriales, les otorga propiedad que el Estado debe reconocer, tal y como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH) lo ha reconocido en diversos casos”<sup>140</sup> que involucraban a comunidades indígenas.

Además, de la emisión de los Decretos Legislativos, también se tiene a las concesiones mineras, por ejemplo en el año 2009, sólo en Puno se han otorgado 336 concesiones mineras, ninguna fue consultada por INGENMET<sup>141</sup>, a pesar de que el Convenio es claro al señalar que en forma previa debe hacerse la consulta por la adopción de la medida administrativas o legislativa que afecta los derechos colectivos de los pueblos indígenas<sup>142</sup>. Con lo antes señalado queda demostrado que el Perú no cumple con la aplicación del Convenio que protege los derechos de los pueblos indígenas, pese a haberse establecido la necesidad de regular un proceso de Consulta a las poblaciones de los pueblos indígenas y campesinas. Así tenemos, que establecido en la Constitución Política del Perú, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajadores sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>143</sup>, aunque a ésta última es sólo referencial, pero no menos importante.

---

<sup>140</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 00024-2009-AI/TC de fecha 26 de julio 2011.

<sup>141</sup> Siglas del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico s un Organismo Público Técnico Descentralizado del Sector Energía y Minas del Perú, con personería jurídica de derecho público interno, autonomía, técnica administrativa y económica, que tiene como objetivo la obtención, almacenamiento, registro, procesamiento, administración y difusión eficiente de la información geocientífica y aquella relacionada a la geología básica, los recursos del subsuelo, los riesgos geológicos y el geoambiente. Asimismo, tiene como objetivo conducir el Procedimiento Ordinario Minero, incluyendo la recepción de petitorios, el otorgamiento de concesiones mineras y su extinción según las causales fijadas por la ley, ordenando y sistematizando la información georeferenciada mediante el Catastro Minero Nacional, así como la administración y distribución del Derecho de Vigencia y Penalidad.

<sup>142</sup> Cfr. RUIZ MOLLERA, op. cit. p.75.

<sup>143</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidad, en su Sesión Plenaria N° 107, celebrado el 13 de diciembre de 2007, en su artículo 19° señala: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.

Conforme al artículo 15 de la LCP en su párrafo segundo señala “el acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes. En caso de que no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo. Los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial”, mostrando de éste manera una muestra de reconocimiento, respeto, consideración y protección de sus derechos, así como a su libre determinación.

Se tiene el caso del Proyecto denominado Lote 192, después de muchos discusiones se concretó el acuerdo en el año 2015, pero ante la falta de experiencia e interés sincero de efectuar un proceso de consulta por parte del Estado, no se ha cumplido a cabalidad de manera satisfactoria el proceso de consulta ni los acuerdos consensuados con los pueblos indígenas, es por ello que se anuló este proceso de consulta, que a la actualidad vienen realizándose reuniones para efectuar un nuevo proceso de consulta<sup>144</sup>.

Con éste antecedente, “la consulta es ahora prácticamente un trámite, una mera formalidad, que produce insatisfacción en los pueblos indígenas. Esta insatisfacción, basada en su poca eficacia para mejorar su situación frente a los proyectos extractivos y sus consecuencias, está acompañada de la decepción respecto a la verdadera utilidad de la consulta, como varias de las experiencias de las consultas previas llevadas a cabo vienen demostrando: No tiene eficacia

---

<sup>144</sup> Iglar Sandi Hualinga, Aurelio Chino Dahua, y Alfonso López Tejada, representantes de las cuencas loretananas Tigre, Pastaza, Corrientes y Marañón, llegaron a Lima con el fin de acelerar los trabajos de preparación de la consulta sobre el Lote 192. Los dirigentes esperan que Energía y Minas evalúe y apruebe las propuestas a la brevedad posible. han solicitado la participación de representantes de Naciones Unidas y Defensoría del Pueblo como veedores de todo el proceso de preparación y desarrollo de la consulta. Los dirigentes de las cuatro cuencas loretananas también han solicitado al viceministro de Energía que coordine con otros ministerios para que los reciban y dialoguen sobre los compromisos suscritos en cuatro actas pero que fueron incumplidos. Entre los compromisos que reclaman los indígenas están la remediación ambiental, agua apta para consumo humano, un plan de salud para los pueblos contaminados con metales pesados, titulación de tierras, entre otros. Diario La República. Indígenas presentan al gobierno plan de consulta previa sobre el Lote 192. 2019. [Ubicado el 23.V.2019]. Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/1396180-indigenas-presentan-gobierno-plan-consulta-previa-lote-192>

significativa para proteger los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas”<sup>145</sup>. Esta realidad, demuestra que la consulta a los pueblos indígenas es vista como un obstáculo para el desarrollo del país, y que el estado tiene miedo aplicar.

Además del caso del Proyecto Explotación en el Lote 192 en Loreto, se tiene el caso del Proyecto Minero Las Bambas con la comunidad indígena de Fuerabama en Cuzco, señala que el tramo por donde pasan los vehículos de la minera que cruza el fundo Yavi Yavi, señalan que no fueron consultados y que estado lo declarado vía nacional, además piden un indemnización por los daños ocasionados. Actualmente, en Cuzco, se van ejecutar dos proyectos mineros Antapaccay y Coroccohuayco, que requieren consulta y consentimiento conforme al Convenio 169 de la OIT, la DNUDPI, y la Sentencias de la Corte IDH, y la Ley Nacional N° 28223, sobre desplazamiento interno; en específico, éstos proyectos conllevan el desplazamiento de los pueblos indígenas de su territorio habitual por el hechos mismo de la labor de la mina además de la contaminación de sus aguas subterráneas; por tratarse de un proyecto de gran escala con lo cual tendrá un impacto significativo, y porque se manipularán sustancias tóxicas, hechos que según la normativa afectan los derechos de los pueblos indígenas<sup>146</sup>.

#### **2.4. Objeto material de aplicación de la consulta previa**

Bajo los supuestos señalado en el artículo 2 de la LCP, en los artículos 6 numeral 1 y 15 numeral 2 Convenio 169 de la OIT, en la DNUDPI artículo 19, y en la Convención Americana de Derechos Humanos, así como también la

<sup>145</sup> MEZA SUÁREZ, Rocío. Consulta Previa en el Perú o fraude a la Ley. 2017. [23.V.19]. <http://ipama.org.pe/2017/09/12/opinion-consulta-previa-peru-fraude-la-ley/>  
Abogada del Área de Pueblos Indígenas del Instituto de Defensa Legal – IDL, en el 2013, fue parte de un grupo técnico de apoyo a las federaciones indígenas del Lote 192 que buscaban el cumplimiento de la consulta previa.

<sup>146</sup> Cfr. QUISPE MAMANI, Maritza y otros. Gobierno debe consultar y obtener el consentimiento de proyectos mineros Antapaccay y Coroccohuayco. [Ubicado el 22.V.19]. Obtenido en [https://idl.org.pe/gobierno-debe-consultar-y-obtener-el-consentimiento-de-proyectos-mineros-antapaccay-y-coroccohuayco/?fbclid=IwAR3mnXxFUihgBIGRB\\_qRTx2bWJMZ1xDqDwrA5Tdtk4ddkqz6C2E GIAR7q6g](https://idl.org.pe/gobierno-debe-consultar-y-obtener-el-consentimiento-de-proyectos-mineros-antapaccay-y-coroccohuayco/?fbclid=IwAR3mnXxFUihgBIGRB_qRTx2bWJMZ1xDqDwrA5Tdtk4ddkqz6C2E GIAR7q6g)

Sentencia de la Corte IDH, en el caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, éste caso y lo resuelto sobre la obligación de consulta el objeto de consulta previa resulta ser un instrumento convencional y un principio del derecho internacional. Todos estos instrumentos jurídicos refieren que los derechos de los pueblos indígenas u originarios deben ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos antes de ser aprobadas, con buena fe con la finalidad de llegar un acuerdo o lograr un consentimiento respecto a las medidas propuestas.

En la LCP, además en su artículo 2 señala que corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, así pues, el alcance de la consulta además de medidas legislativas y administrativas, están los planes proyectos y programas; con lo que implica que la consulta se orienta a otros temas que implican otros derechos colectivos.

Si bien la LCP no desarrolla los contenidos de las medidas objeto de la aplicación de la consulta previa, y solo lo amplía hacia otras medidas; por su parte el Reglamento en su artículo 2 si lo regula, en ese sentido refiere: “2.1 Se aplica a las medidas administrativas que dicte el Poder Ejecutivo a través de las distintas entidades que lo conforman, así como a los Decretos Legislativos que se emitan conforme a lo establecido en el artículo 104º de la Constitución Política del Perú. En el artículo 3 en el inciso i) del Reglamento indica que una medida administrativa, son aquellas normas reglamentarias de alcance general, así como el acto administrativo que faculte el inicio de la actividad o proyecto, o el que autorice a la Administración la suscripción de contratos con el mismo fin, en tanto puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, se ha podido apreciar que el Reglamento sobre las medidas administrativas, no es claro sobre el momento en el que debe celebrarse la consulta respecto a las medidas administrativas, haciendo una interpretación

de los artículo 3.i y el artículo 6 del mismo Reglamento, se deduce, que se puede hacer solamente en la elaboración de los estudios de impacto ambiental. Pero, en cuanto al aprovechamiento de recurso natural no especifica si éstos se hacen a los renovable o no renovables, o solo a alguno de ellos, lo deja a discrecionalidad de aplicarse conforme la legislación de cada sector del gobierno que permita viabilizar la inversión privada. Otro tema sobre el que no es claro, se encuentra en el “artículo 5(n) del reglamento evita pronunciarse sobre la validez del acto administrativo no consultado. Se reconoce el derecho a la consulta, pero no se menciona nada respecto de la validez de los actos que no han respetado este derecho; en este caso, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 46 de la Constitución, todo acto emitido con posterioridad al año 1995 y que afecte a los pueblos indígenas tendrá un vicio de nulidad<sup>147</sup>, entonces un acto administrativo deviene en nulo sino fue consultado, y se aplicaría a todos que fueron realizados después de la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

Sobre la nulidad de un acto administrativo, la ex viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura (2013-2016), Patricia Balbuena, ha manifestado que la consecuencia de no realizar procesos de consulta en minería, por ser el caso, las propias comunidades pueden plantear la nulidad de la autorización de algún proyecto. Advierte que es complicado en términos administrativos. Puesto que, sería la entidad quien emitió el acto administrativo la que tenga que hacer la nulidad, pero eso significa tomar responsabilidad de haber autorizado esa operación. Además, ser el problema legal, generaría conflictividad. Por eso que el Ministerio de Energía y Minas tomó la decisión de consultar para no llegar a esos extremos<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Cfr. HERRERA RODRÍGUEZ, Nataly, La Ley de Consulta Previa en el Perú y su reglamento. 2015. [Ubicado el 22.V.19]. Ubicado en <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=274113064065075068094075125074087107105033003077055038110067082100121119005104008071001030031003012032002101104029020127020025039038064079079117008081013113101025077036087049117015065080125001091101125070022091127007098088125101120120007069109088092078&EXT=pdf> p. 169, 172

<sup>148</sup> Cf. MONCADA, Andrea. Inclusión de pueblos quechuas para consulta previa culmina en diciembre. 2015. [Ubicado el 22.V.19]. Obtenido en <http://semanaeconomica.com/articulo/legal-y-politica/politica/172678-en-diciembre-terminaremos-de-incluir-a-los-pueblos-quechua-en-la-base-de-datos/>

El Ministerio de Energía y Minas, se resistía a realizar la consulta previa a los pueblos indígenas, debido que consideraba como un atraso a la ejecución del proyecto, sin embargo, el no hacerlo era peor traía más consecuencias que obstaculizarían más. En cuanto a la inicio de la ejecución de un proyecto es claro que se tiene que consultar, pero en el caso de los proyectos que están avanzados éstos tienen ser declarados nulos, y volver a su etapa inicial de exploración. Erróneamente la exministra Ortiz, había señalado que la consulta en caso de proyectos que estaban avanzados se pueden hacer de forma posterior, lo cual obviamente no es correcto, y no estaría de acuerdo con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la LCP y su Reglamento, así como con otras normas internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas.

Respecto a la nulidad de un proyecto la abogada especialista en derecho indígena, Zulma Villa, señala “según la ley administrativa para pedir la nulidad tiene un año la misma institución que ha emitido como Energía y Minas. Si ha pasado el año, se hace vía una acción de amparo, en la que se dé cuenta de que se ha vulnerado el derecho a la participación o a la consulta en una actividad que afecta significativamente la subsistencia<sup>149</sup>, los pueblos indígenas en este sentido encuentran mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de sus derechos colectivos, como es el de la consulta.

Tenemos otro caso, sobre la comunidad campesina de Jatucachi (pueblo indígena Aymara) del distrito de Laraqueri, Puno, quien decidió iniciar un Proceso Constitucional de Amparo, debido a que, consideraban que el Ministerio de Energía y Minas a través del Instituto Geológico Minero Metalúrgico había vulnerado su Derecho a la Consulta Previa y territorio al otorgar 13 concesiones mineras que se sobreponían a su territorio. Por su parte el Tercer juzgado de la Corte Superior de Puno, declaró fundada la demanda de amparo interpuesta por la Comunidad Campesina Jatucachi y anula 13 concesiones mineras, por violar lo preceptuado en el artículo 6° del

---

<sup>149</sup> LA MULA. Comunidades pueden pedir nulidad de proyectos mineros que fueron aprobados sin consulta previa. 2015. [Ubicado el 22.V.19]. Obtenido en <https://redaccion.lamula.pe/2015/11/26/las-comunidades-pueden-pedir-la-nulidad-de-los-proyectos-mineros-que-fueron-aprobados-sin-consulta-previa/jorgepaucar/>

Convenio 169 de la OIT, al mismo tiempo ordenó que se realice el procedimiento de consulta previa a la comunidad campesina de Jatucachi. Este mismo juzgado anteriormente, también había resuelto sobre 11 Comunidades de Atuncolla, caso que recae en el Expediente N° 01846-2012 , resolvió reconociendo también el derecho a la consulta previa en la etapa de otorgamiento de títulos de concesión minera<sup>150</sup>. En ese sentido, vemos que el reconocimiento también viene de los jueces, y los pueblos indígenas se sienten respaldados en sus reclamos.

Retornando al objeto materia de consulta, se ha desarrollado sobre las medidas administrativas, ahora corresponde hacerlo sobre las medidas legislativas. Conforme al Reglamento de la LCP, en el artículo 3 inciso j), dice que las Medidas Legislativas son normas con rango de ley como las leyes, resoluciones legislativas, decretos legislativos, ordenanzas regionales o municipales.

El Reglamento señala las medidas legislativas que no serán materia de consulta, las normas de carácter tributario o presupuestario, los decretos de urgencias, las decisiones estatales de carácter extraordinario o temporal dirigidas a atender situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o tecnológicas que requieren una intervención rápida e impostergable con el objetivo de evitar la vulneración de derechos fundamentales de las personas. Las medidas que se dicten para atender emergencias sanitarias, incluyendo la atención de epidemias, así como la persecución y control de actividades ilícitas, en el marco de lo establecido por la Constitución Política del Perú y las leyes vigentes.

El mismo cuerpo normativo, en el artículo 2, numeral 2) dispone que las medidas serán aplicadas por los gobiernos regionales y locales para los procesos de consulta a su cargo, sin transgredir ni desnaturalizar los objetivos, principios y etapas del proceso de consulta previstos en la Ley y en el presente

---

<sup>150</sup> Cf. LAURACIO APAZA, Rodrigo, Nueva sentencia ratifica el Derecho a la Consulta en el otorgamiento de las concesiones mineras en Puno.2017. [Ubicado el 22. V. 19]. Obtenido en <http://www.derechoshumanospuno.org/agenda/noticias/312-nueva-sentencia-ratifica-el-derecho-a-la-consulta-en-el-otorgamiento-de-las-concesiones-mineras-en-puno>

Reglamento, y en el marco de las políticas nacionales respectivas. Seguidamente, en el numeral (3 de mismo artículo el Reglamento establece que los gobiernos regionales y locales, solo con autorización del Viceministerio de Interculturalidad previo informe favorable, pueden someter a consultar las medias administrativas y legislativas. Así mismo, ésta institución ejercerá el rol de rectoría en todas las etapas del proceso de consulta.

Sin embargo, éstos por ser parte de sus funciones dictan medidas de manera permanente, siendo que cualquiera de ellas potenciales vulneradores de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que se encuentran bajo su jurisdicción. Revisando, el Reglamentado, se aprecia que existe un conflicto de rango legal, pues, se estaría vulnerando autonomía de los gobiernos regionales y locales reconocida en los artículo 191 y 192.6 de la Constitución, convirtiéndose en inconstitucional por no estar conforme al principio constitucional de jerarquía normativa, así como también el estado se vería afectado de ejercer, en sus distintos niveles de gobierno, aquella responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática, que solo sería posible con la participación de los pueblos indígenas para proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tal como lo ordena el Convenio 169 de la OIT. Una restricción como la contenida en el artículo 2.3 del Reglamento debió haberse discutido y aprobado a través de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura<sup>151</sup>.

El término medida legislativa se debe entender como aquella norma legal, sin fijarse en sus jerarquía ni ámbito de aplicación prescribe mandatos de carácter general aun grupo determinado de personas, y ésta pueden ser la ley, decretos legislativos, ordenanzas regionales, ordenanzas municipales, decreto de urgencia, decretos supremos, resoluciones ejecutivas regionales como edictos municipales. Entonces, estas siendo proyectos de normas, deben someterse a consulta previa en la parte que vulneran los derecho colectivos de los pueblos indígenas.

---

<sup>151</sup> Cf. HERRERA RODRÍGUEZ, op. cit. p.168-169



Ahora bien, “en el caso que nos encontremos ante un artículo de un texto normativo, que regule tangencialmente intereses de un pueblo indígena, únicamente será dicho artículo el que será materia del proceso de consulta previa”<sup>152</sup>, así pues, ante esta situación, “estaríamos frente al problema de evaluar el contenido de una norma compuesta por un conjunto de mandatos y derechos que detentan una racionalidad integradora, donde no es posible evaluar la pertinencia de un artículo sin conocer la integralidad de una norma”<sup>153</sup>.

Respecto a la oportunidad de detectar el nacimiento de una medida legislativa que vulnera derechos colectivos de los pueblos indígenas, se considera que debe ser cuando se encuentre en una propuesta del procedimiento habitual del proyecto de la norma legal, y además debe contar con una exposición de motivos, la cual debe expresar los fundamentos de la norma, el efecto de la vigencia de la misma sobre la legislación nacional y el análisis de costo beneficio que permita apreciar las ventajas y desventajas del nuevo texto legal, tal como lo regula el artículo 75 del Reglamento del Congreso<sup>154</sup>. Para los pueblos indígenas participar de las medidas legislativas y administrativas que el estado tiene pensado aprobar, sin importar que éstas las favorezca o no, para ellas es fundamental que tengan la oportunidad de plantear sus perspectivas culturales, con la finalidad de ser tomados en cuenta. La consulta es una expectativa de poder, de influencias en la elaboración de medidas que van a tener un impacto directo en la situación jurídica de los pueblos indígenas<sup>155</sup>.

En consecuencia, el artículo 12 de la LCP establece que “corresponde a las entidades estatales brindar información a los pueblos indígenas u originarios y a sus representantes, desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación, sobre los motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la medida legislativa o administrativa”, con la finalidad que el proyecto de la

---

<sup>152</sup> CACERES NEYRA, Jorge. “Ley de Consulta previa anhelo y frustraciones”, RAE Jurisprudencia, Tomo 38, setiembre, 2011. p.43

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Cfr. CACERES NEYRA, op.cit. p.44-45

<sup>155</sup> Cfr. Jurisprudencia Vinculante comentada “Consulta previa a los pueblos indígenas es obligatoria y circulante pero ello no significa derecho a veto”, en *Jurisprudencia del Tribunal constitucional*, N° 7, julio 2010, p. 26

norma se conozca, para plantear soluciones y medidas que se ajusten a la realidad de los pueblos indígenas, y que dicha medida no afecte sus derechos colectivos de los pueblos indígenas bajo ningún aspecto de su vida social, cultural, aprovechamiento de recursos naturales, y básicamente su continuidad como pueblo con sus usos y costumbres ancestrales.

Es necesario mencionar, que la consulta se llevará a cabo siempre que la afectación sea directa, puesto que desvirtuaría el alcance que tiene el Convenio 169 de la OIT, pero este tipo de afectación no sólo debe considerarse para someter a consulta una norma legal sino que “la justificación del reconocimiento de un deber específico de consultar a los pueblos indígenas, tal y como se conoce en el Convenio, es la de garantizar que sus puntos de vista sean tomados en cuenta siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidas por la sociedad”<sup>156</sup>. Esto demuestra la importancia del interés que le ponga el estado respecto a su relación con los pueblos indígenas, misma que debe ser constante y permanente para conocer de sus necesidades y cosmovisión, ameritando un trato especial.

Este trato no debe ser motivo para que las comunidades indígenas se sientan discriminadas, sino más bien debe reforzar el reconocimiento y respeto a sus derechos; así pues, a la ley de la consulta previa debe estar acorde al marco normativo de derechos fundamentales e intereses básicos comunes que garanticen la coexistencia y el desarrollo de las diversas culturas que conforma nuestra nación”<sup>157</sup>.

Las medidas legislativas y administrativas, pueden producir cambios, sobre la identidad, cultura, derechos sobre las tierras que habitan (artículo 2° de la LCP), así como en otros, derechos a la identidad cultural; a la participación de los pueblos indígenas; a la consulta, a elegir sus prioridades de desarrollo, a conservar sus costumbres siempre que éstas no sean incompatibles con los

---

<sup>156</sup> MARTINEZ DEL AGUILA, Shane, “Consulta previa, afectación, directa, tierras y territorio de los pueblos indígenas y tribales”, en *Gaceta Constitucional* N° 6, octubre 2011, p. 46

<sup>157</sup> REATEGUI APAZA, Flavio A., “El derecho a la consulta previa. Un comentario”, en *Actualidad Jurídica*, N° 214, setiembre 2011, p. 160.

derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, a la jurisdicción especial, a la tierra y el territorio, es decir al uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente en el marco de la legislación vigente, a la salud con enfoque intercultural; y a la educación intercultural (Reglamento artículo 3 inciso f).

Así pues, conociendo sus derechos y “en la medida que las comunidades indígenas tiene el derecho a existir conforme a su cultura particular –razón para la cual se les ha reconocido derechos fundamentales específicos– el único modo de respetar su singularidad y, sobre todo saber qué derechos pudieran verse afectados (y en qué medida) es a través del diálogo intercultural, recogiendo directamente la opinión de tales colectividades, a fin de que la administración armonice y pondere los concretos intereses y aspiraciones indígenas con aquellas finalidades que se procurarían realizar en el aprovechamiento de los recursos naturales”<sup>158</sup>,

Siempre se insistirá que las medidas tanto legislativas como administrativas, tendrán que ser consultadas a las comunidades indígenas, de esta manera sentirán que son consideradas y que respetan sus derechos colectivos, evitando el estado de tener que enfrentar conflictos sociales que pueden llevar a situaciones extremas. Así pues, cuando se trate de comunidad campesina, este derecho resulta ser “una de las expresiones más profundas del derecho a la participación política, que no se agota en la participación electoral sino que reconoce a las campesinas y campesinos como sujetos de derechos para decidir según sus propias demandas y necesidades, en la autorización o negación de proyectos en sus territorios”<sup>159</sup>.

El proceso de consulta está conformado por siete etapas, al respecto se han encontrado limitaciones que no permiten un adecuado proceso de consulta en

---

<sup>158</sup> REATEGUI APAZA, Flavio A., “El reglamento del procedimiento de consulta a los pueblos indígenas para las actividades minero-energéticas”, en *Revista Jurídica del Perú*, Tomo 124, Junio 2011, p. 94.

<sup>159</sup> MEJÍA RIVERA, Joaquín A., *Abogados por los Derechos Humanos*. 2014. [Ubicado el 21.V19]. Obtenido en <http://joaquinmejia.rivera.blogspot.com/2014/07/las-comunidades-campesinas-y-la.html>

igualdad de condiciones, permitiendo que el estado sea el que tiene el poder, en este sentido, tenemos el caso en la etapa de publicidad de la medida que será objeto de consulta, es difundida por medio del internet, portal del Diario el Peruano, sin considerar que este servicio no acceso fácil para las comunidades. Otro caso que encontramos, es en la última etapa sobre la decisión, que finaliza con un Acta de Consulta. Para “el caso de las consultas sobre una medida administrativa, el Acta de Consulta debe ser analizada por la institución promotora y otros organismos gubernamentales pertinentes involucrados, generando una nueva directriz de política que debe ser implementada por las instituciones correspondientes. En las consultas sobre una medida legislativa, el acta también se revisa y luego se envía al Congreso para que sea debatida e (idealmente) aprobada. En ambos casos, sin embargo, los diversos organismos gubernamentales involucrados tienen la autoridad para decidir qué puntos del acuerdo adoptarán, y en caso haya desacuerdos, cómo se resolverán”<sup>160</sup>, ésta forma de proceder, constituye una situación que omite la participación, decisiones y recomendaciones que los pueblos indígenas han manifestado y expuesto en todo el proceso de consulta, deviniéndose en inconstitucional, porque no se cumpliría con la verdadera intención del Convenio 169 de la OIT, porque acarrea una decisión final que la tiene el estado.

Los pueblos indígenas exigen al estado, que en el Reglamento deben ser incluidas las iniciativas legislativas, que afectan los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y que deben ser materia de consulta antes de ser aprobados, “uno de los principales poderes del Estado, no está cumpliendo con el Convenio 169 de la OIT, ya que sigue aprobando leyes sin consultar y que vulneran derechos a este sector poblacional, como es el caso de la de la ley que declaró “de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el

---

<sup>160</sup> SANBORN, Cynthia A. y otros. La consulta previa en el Perú: avances y retos. 2016. [ubicado el 22.V.19]. Obtenido en <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1195/DI6.pdf?sequence=6> p.24

departamento de Ucayali” (Ley N° 30723), en zonas de áreas protegidas y territorios habitados por pueblos en aislamiento voluntario”<sup>161</sup>.

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas o aborígenes, tiene reconocimiento internacional, siendo sus principales sustentos el Convenio 169 de la OIT, así como las Sentencias de la Corte IDH, en el Perú, se tiene a la LCP y su Reglamento. Este derecho, ha desencadenado debates y conflictos, entre el estado y los pueblos indígenas, ha generado diferentes opiniones en la ciudadanía y en diversos sectores estatales y privados. El tratamiento del derecho a la consulta es un tema nuevo para el estado, su aplicación y desarrollo depende como lo enfoque el estado, se puede decir que desde su ratificación del Convenio 169 de la OIT, se ha ignorado, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como sujetos de derechos colectivos, como poseedores ancestrales de la tierra condición básica para ser sujetos de consulta de las medidas administrativa y legislativas, planes, proyectos y programas que los permitirá participar y tomar decisiones teniendo en cuenta sus necesidades y su realidad, que no afectan directamente sus condiciones de vida, ni su existencia misma.

Así pues, el estado al aprobar una ley especial como la LCP y su Reglamento, que resulta ser, de cierta forma una iniciativa de inclusión social; los ha reconocido como sujetos de derechos colectivos en base a criterios objetivos y subjetivos, además de sus propios derechos constitucionales como ciudadanos; este reconocimiento permite que sean incluidos en la participación y deliberación en temas de inversión que promueven el desarrollo nacional, así como el desarrollo de sus propios pueblos. A pesar, que han sido olvidados y negados por muchos años, considerados obstáculos para proyectos de explotación y exploración, pero gracias a su lucha constante han logrado un gran avance, que a la actualidad reconocen su existencia, aunque en la práctica parece una mera formalidad y los obstáculos que puedan tener ellos están ahí activos, exigiendo al estado respeto y protección; también se han

---

<sup>161</sup> INGUIL, Shia y otro. Perú a seis años de la consulta previa. 2019 [Ubicado el 23.V.2019] Obtenido en <http://elgranangular.com/consultapreviaperu/reportaje1/>

establecido mecanismos administrativos y jurisdiccionales para hacerse escuchar.

Con la LCP y su Reglamento las condiciones van mejorando pero a pasos lentos; el Estado aplica la consulta previa, libre e informada y teniendo la finalidad de llegar a un acuerdo en base al principio de la buena fe, así como lograr el consentimiento de los pueblos indígenas, promueve la participación. Lo mejor que se ha logrado es su reconocimiento, y ha quedado registrado en una Base de Datos, de donde el Estado deberá tener en cuenta cuando tenga que ejecutar un proyecto de gran escala.

En cuanto a la identificación a los pueblos indígenas, en Perú tiene diversas denominaciones, pero cuando se trate de aplicar el Convenio 160 de la OIT, estas están debidamente identificadas, a los de la selva se las llama pueblos nativos, para sierra y costa comunidades campesinas. En ese sentido, y teniendo los antecedentes históricos de las comunidades campesinas, éstas quedarían comprendidas dentro de los alcances de la LCP y su Reglamento.

## **CAPÍTULO 3**

### **COMUNIDAD CAMPESINA Y** **LA LEY DE LA CONSULTA PREVIA**

## **CAPÍTULO 3**

### **COMUNIDAD CAMPESINA Y LA LEY DE LA CONSULTA PREVIA**

En capítulos anteriores se ha hecho referencia a pueblos indígenas generalizando tanto a los pueblos nativos de la selva, así como a las Comunidades Campesinas de la costa y la sierra.

Se desarrolla en el presente capítulo temas sobre las comunidades campesinas y el derecho a la consulta, teniendo en cuenta los criterios objetivos y subjetivos que establecen el Convenio 169 de la OIT, la LCP y su Reglamento, así como, el derecho a la identidad cultural, expresión de carácter ancestral que permite su continuidad en el tiempo y espacio determinado, y el aporte a la multiculturalidad nacional.

#### **3.1. Análisis de los criterios objetivos y subjetivos**

Antes de analizar los criterios objetivos y subjetivos de las comunidades campesinas, se debe tener en cuenta, que se han generado muchas opiniones desde antes de la entrada en vigencia de las LCP y su Reglamento, las cuales hasta ese entonces tratarían de explicar porque no deben ser consideradas dentro de la consulta.

Tenemos, las demandas de inconstitucionalidad en contra de los Decretos Legislativos que fueron dictados por el Poder Ejecutivo, por mencionar tenemos el Decreto Legislativo N° 1089, que regula el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, publicado el 28 de junio de



2008; el Decreto Legislativo N° 1079, que Establece Medidas que Garantizan el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas, y fue publicado el 28 de junio de 2008, etc.

En este sentido, el Decreto Legislativo N° 1079, hace mención a la falta de regulación sobre la consulta a los pueblos indígenas, condición que agrava más las condiciones de las comunidades campesinas, puesto que estas no estaban plenamente identificadas. Así pues, Gonzalo Tuanama Tuanama en representación de más de 5000 ciudadanos, interpone una demanda de inconstitucionalidad la cual es contestada por el Estado, en los siguientes términos: *“no puede establecerse la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 1079, ni ninguna otra norma con rango legal por la misión de la consulta a los pueblos indígenas porque en el Perú estos no están identificados propiamente. No existe una norma que establezca los lineamientos y parámetros para su determinación, ni materias específicas de consulta, mucho menos existe una norma legal que establezca el procedimiento para llevar a cabo la citada consulta, debiendo determinarse; a) cuales son los pueblos indígenas en nuestro país comprendidos en los alcances en el convenio N° 169, b) cuales son los temas que han de serle consultados; y c) bajo que procedimiento se producirá la consulta”*<sup>162</sup>. El estado ha dejado clara su posición respecto a las comunidades campesinas, tal vez sea a una falta de interés por cumplir con el Convenio 169 de la OIT, cuya obligación internacional no se cumplía hasta ese entonces, no existía una ley específicamente dirigida a los pueblos indígenas, tampoco se habían identificado a los pueblos indígenas, llamándolas comunidades campesinas.

Sobre ellas, el Estado al contestar la demanda interpuesta por Gonzalo Tuanama Tuanama, en representación de más de 5000 ciudadanos contra el Decreto Legislativo N° 1089 ante el Tribunal Constitucional, negaba los antecedentes históricos de las comunidades campesinas, conforme se tiene: *“El Convenio N° 169 de la OIT no es aplicable puesto que la población peruana es predominantemente mestiza. Las comunidades campesinas que en su*

---

<sup>162</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0023-2009-PI/TC, fecha 21 de setiembre del 2010, contestación de la demanda.

*origen fueron ancestrales –indígenas-, con el “desarrollo de la civilización ahora son mestizas, tal es el caso de las comunidades campesinas de la costa y de los valles interandinos de la sierra” (sic). En tal sentido, alegan que “darle la condición de pueblos indígenas a esas comunidades sería discutible, puesto que ellas indudablemente forman parte del sector mestizo prevaleciente en la sociedad peruana.” Sería arbitrario así, explica, que se considere a todas las comunidades como pueblos indígenas. Por tal motivo, resulta necesario una ley a fin de que se dicten los requisitos, condiciones y características que debería considerarse propios de los pueblos indígenas”<sup>163</sup>.*

Según se puede apreciar del extracto, con este argumento lo que buscaba el Estado era evitar aplicar consulta previa a los pueblos indígenas, desconociendo sus condiciones de indígenas con un pasado histórico ancestral, y señalando que son mestizos, que sus rasgos indígenas han desaparecido con el tiempo por la influencia de los colonizadores, que su reconocimiento sería discutible, convirtiéndose en un argumento que traería como consecuencia muchos reclamos, y desazones en las comunidades en cuestión. En 2008, tenemos el conflicto social llamado Baguazo en Amazonas, en 2011 se tiene el denominado Aimarazo en Puno, en 2014 el caso kañariako en Kañaris Lambayeque, en 2015 tenemos el conflicto de las Bambas en Cotabamba – Apurímac, misma que en este año 2019, se ha vuelto a despertar el conflicto pero con otras comunidades que están dentro del área de afectación del proyecto.

Esta evidente falta de voluntad ocasionó conflictos sociales en nuestro país, el más lamentable fue el llamado “Baguazo”, caso que se hace referencia en el capítulo anterior; es lamentable que en este hecho no se procesara a los verdaderos responsables, siendo posiblemente uno de ellos la ex ministra del Interior Mercedes Cabanillas (periodo de gobierno de febrero 2009 a julio 2009), quien en vez de hacer un mea culpa, ha tratado de evadir la responsabilidad que tiene por haber ostentado tal cargo, haciendo desafortunada declaración, “La policía ha sido la principal perjudicada por estos

---

<sup>163</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0022-2009-PI/TC, fecha 09 de junio de 2010.

asesinos delincuentes, entre los cuales estaban ex servidores del Servicio Militar llamados licenciados, estaban sutepistas, estaban miembros de los Frentes Regionales, estaban elementos residuales del MRTA. Yo creo que ya es hora de que haya una investigación profunda de los verdaderos agitadores que tuvieron responsabilidad en un momento tan difícil para el país”, reclama quien perteneciera al magisterio peruano”<sup>164</sup>. Siendo una muestra de una gran ignorancia y prejuicio sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos a nivel internacional y que el Perú se ha suscrito. En el mismo sentido, Alan García Pérez, Presidente del Perú desde 2006 a 2011, se refirió a los medios de comunicación que los indígenas eran “Perros del hortelano” y “ciudadanos de segunda clase” a los indígenas que protestaron en la Curva del Diablo, en la carretera Fernando Belaunde Terry en Amazonas.

Sin embargo, la Constitución Política del Perú de 1993, sobre las comunidades campesinas en su artículo 89 segundo párrafo señala, “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”. Por su lado, la Ley General de las Comunidades Campesinas - Ley N° 24656, en su artículo 2 refiere: “Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país”. A pesar de éste reconocimiento constitucional y legal, el estado mismo se resistía a reconocer como realmente son: comunidades indígenas, y permitirles su participación mediante el derecho de consulta.

---

<sup>164</sup> JIMÉNEZ, Beatriz. El baguazo sigue siendo una herida que termina de cerrarse. 2017 diario la república. 2013. [Ubicado el 23.V.19]. Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/730392-consulta-previa-entrampada-al-no-reconocerse-a-pueblos-andinos>. En cuanto a MRTA, son las siglas de Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.

Ahora bien, expuesto los antecedentes que no permitían la aplicación del derecho a la consulta a las Comunidades Campesina; a continuación se desarrolla los criterios que deben tomarse en cuenta al momento de identificar a los pueblos indígenas, como lo es una comunidad campesina. En este sentido, en el Convenio 169 de la OIT establece las características que deben cumplir las comunidades indígenas u aborígenes para ser consideradas como tales, así tenemos:

*“Artículo 1:*

- 1. El presente Convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*
- 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.*

Como puede apreciar del artículo antes mencionado, señala las diferencias con otras comunidades, destaca la forma de su organización, sus costumbres o tradiciones, el lugar donde viven, sus orígenes, con ello reconoce la existencia de los grupos humanos que descenden de tiempos anteriores al establecimiento de un determinado estado, y que además los considera poseedores de las tierras que habitan desde tiempos históricos, con lo que muestra respeto y reconocimiento de la posesión y sus derechos colectivos.

Sobre lo mismo, la LCP en su artículo 7, hace una clasificación, señalando dos *“Criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios, para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se*

*toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos. Los criterios objetivos son los siguientes: 1. Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional. 2. Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan. 3. Instituciones sociales y costumbres propias. 4. Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional. El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo (...)*”.

De los artículos expuestos, tanto del Convenio 169 de la OIT como de la Ley de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, puede demostrarse que las comunidades campesinas tienen derecho a ser consultada, para respetar sus derechos colectivos, y ante cualquier decisión del Estado, mediante sus entidades pretenda crear medidas legislativas o administrativas, los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente sus derechos, como pueden ser: sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo<sup>165</sup>. Además, de estos derechos, están el derecho a la participación política, derecho a sus territorios, derecho a la autodeterminación, derecho a la identidad y derecho al medio ambiente sano.

La LCP y su Reglamento se vienen implementando hasta la actualidad. A pesar de tanto prejuicio y subestimaciones hasta el año 2015, las comunidades campesinas se encontraban en una situación de incertidumbre respecto al reconocimiento de sus derechos como pueblos indígenas, de parte del estado, y que éste las permita participar en las decisiones que puedan afectar de manera directa a sus derechos e intereses comunales, mediante el derecho de consulta; la misma orienta no solo a conocer la decisión de las comunidades que la tomarán haciendo uso de su autonomía y autodeterminación, sino que debe conseguirse el consentimiento éstas comunidades, de esta manera se

---

<sup>165</sup> Cfr. artículo 2° de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

evitarían conflictos sociales que solo traerían como consecuencia pérdidas económicas y humanas, tanto para el estado, la empresa que ejecuta el proyecto como para la misma comunidad campesina.

El problema, que surge respecto a la participación de las comunidades campesinas como sujetos de derecho, en las medidas que pueda tomar el estado respecto a la afectación de sus territorios, tierras, recursos naturales, etc.; se debe a que el estado no los reconoce como comunidades con un origen histórico, que sus antepasados se establecieron en los territorios que actualmente ocupan, que a los integrantes de ésta comunidades tampoco los considera indígenas sino como ciudadano peruano sin diferencia alguna. Por su parte Mayu Velasco Anderson, asesor del viceministerio de Interculturalidad, señala que “Identificar a los pueblos indígenas u originarios no es sencillo, si bien hay 3,5 millones de peruanos que aprendieron a hablar una lengua indígena, lo que da pie a que pudieron haber recibido una transmisión cultural ancestral, no hay una autoidentificación expresa de pertenecer a un grupo originario. Que desde el censo de 1940 no se pregunta a la población si se reconoce como parte de una comunidad indígena”<sup>166</sup>, ésta declaración está referida a la comunidades campesinas, más la comunidades nativas de la selva siempre se autorreconocen como indígenas.

Esta actitud despreocupada del estado por protegerlos y reconocerlos, ha sido materia de discusión entre los Ministerios de Cultura, Agricultura, así como Energía y Minas; después de haberse aprobado y entrado en vigencia la Ley de Consulta Previa de las Pueblos Indígenas o Aborígenes, y el Reglamento, por ello, se elaboró una Base de Datos que registrarán a los pueblos indígenas, es decir comunidades campesinas y comunidades nativas, y el cual se hizo, determinándose que existe 55 comunidades indígenas, 51 de la selva y 4 de los andes, se advierte que ésta información se irá actualizando con información etnográfica reciente En cuanto a las comunidades andinas, señala que éstas están divididas en comunidades: Quechuas: Los pueblos quechuas no tienen

---

<sup>166</sup> MARTICORENA, Manuel. Consulta previa: un balance a cuatro años de su creación 2015. [Ubicado el 29. V.19]. Obtenido en <https://elcomercio.pe/economia/peru/consulta-previa-balance-cuatro-anos-creacion-193199>

otras denominaciones, más si un conjunto de identidades, entre las que se encuentran: Chopccas, Huancas, Chankas, Huaylas, q'eros, Cañaris, Kana, que se encuentran en los departamentos de Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Puno. Los Urus, en Puno. Los Jaqaru, en el departamento de Lima y sus dominaciones Aimara tupino, aimara central, Aru; y los Aimara su denominación es Aymara, Aru están ubicados en Puno, Moquegua, Tacna<sup>167</sup>. Sin embargo, en la actualidad, persiste el problema de identificación pero relacionado a sus tierras, puesto éstas no han sido delimitadas ni titulada en su totalidad, por tanto no se conoce cuantos territorios son indígenas existen ni donde se ubican todos (sobre la delimitación y titulación se desarrolla en el siguiente apartado).

Para la identificación de las comunidades campesinas, conforme a los criterios establecidos en la LCP, se ha efectuado mediante una Guía Metodológica, sin embargo, la identificación de los pueblos indígenas es también parte de la etapa del proceso de consulta. Entonces, “la metodología planteada consiste en recolectar, sistematizar y analizar información relevante para determinar si una población, que podría verse afectada por una determinada medida administrativa o legislativa, es o pertenece a un pueblo indígena u originario. Cabe indicar que la identificación se hace sobre la base de colectividades que constituyen formas de organización de un pueblo indígena u originario, ya sean comunidades, caseríos, asentamientos rurales u otros”<sup>168</sup>, pero todo este procedimiento se hacen en seis pasos consecutivos, para eso es importante tener claro cuál es el ámbito de la medida a consultar, porque será sobre dicho ámbito que se realiza la identificación. A continuación, por cuestión de espacio

---

<sup>167</sup> La Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) es una herramienta que permite a las entidades de la administración pública y a la ciudadanía en general acceder a la información existente sobre los pueblos indígenas u originarios. Contiene información de las comunidades campesinas y nativas, así como de otras localidades que pertenecen a pueblos indígenas u originarios. BASE DE DATOS OFICIAL DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS. Lista de Pueblos Indígenas u Originarios. 2019. [Ubicado el 29.V.19]. Obtenido en <http://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>

<sup>168</sup> MINISTERIO DE CULTURAL. Etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios Guía Metodológica. 2014. [Ubicado el 29.V.19]. Obtenido en <https://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/noticia/tablaarchivos/guiaidentificacionppiifinal.pdf> p. 25

debido a lo amplio del tema, se mencionará de manera resumida los pasos a considerarse en el proceso de identificación de los pueblos indígenas.

En este sentido, el primer paso será definir los criterios de identificación el cual consiste en establecer qué criterios de identificación serán considerados en el proceso, es decir como los ya anunciados anteriormente, pero debido a lo amplio que son cada criterio, se ha reducido como criterios objetivo: Continuidad histórica, Conexión territorial, Instituciones distintivas; y como criterios subjetivos está la autoidentificación. En cuanto al segundo paso, se ha establecido ocho términos claves, que se surgen teniendo en cuenta los criterios antes descritos, constituyendo la información mínima necesaria para una adecuada identificación de pueblos indígenas u originarios, así tenemos: Autoidentificación y autodenominación, lengua o idioma, historia de la comunidad, localidad o pueblo, Organización social, organización política, actividades económicas, Uso del territorio y de los recursos naturales, Cosmovisión, creencias y prácticas ancestrales . Respecto al tercer paso, trata sobre la recolección de información necesaria para la identificación de pueblos indígenas u originarios, para eso se pasa por dos fases: i) la revisión de información de fuentes secundarias y ii) la recolección de información de primera mano o trabajo de campo. El cuarto paso está en la sistematización de toda la información que tenemos a la mano, tanto secundaria como primaria. Como paso previo, se recomienda la transcripción y traducción de todo el material que se tenga disponible. Quinto paso, trata sobre el análisis de la información y la elaboración del informe de identificación, finalmente el sexto paso, es la elaboración del informe, en el cual se responden preguntas como las siguientes, 1. ¿Su origen se remonta a tiempos anteriores al Estado? - Continuidad histórica 2. ¿Es propia de pueblos cuyo origen está en este país o región? - Conexión territorial 3. ¿Es una institución distintiva? - Instituciones distintivas 4. ¿La población posee una identidad colectiva originaria?<sup>169</sup>.

Para el caso de las comunidades campesinas, generalmente los proyectos de inversión son del sector minero, quien solo apostaba por el desarrollo de la

---

<sup>169</sup> Cfr. MINISTERIO DE CULTURAL. Etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios Guía Metodológica. op. cit. pp.25-65



economía, pero desde 2015 se están realizando consultas a las comunidades campesinas cuando sus territorios van a ser afectados por la ejecución de algún proyecto minero. E incluso cuando ya se están ejecutando los proyectos estas deben ser consultadas y empezar de nuevo.

Aunque no se descarta que otras actividades también las puedan afectar, tenemos el caso de las comunidades campesinas de la costa, que exigen consulta e indemnización por los territorios afectados. Por ejemplo, la comunidad campesina de Santo Domingo de Olmos, piden la devolución de las 76 mil hectáreas que aún permanecen en manos del Estado y que aún no han sido vendidas, y sobre las tierras de la primera etapa del proyecto de irrigación de Olmos, que corresponde a las 38 mil hectáreas, que ya fueron subastadas, ha interpuesto una demanda contra el Estado, la cual fue declarado infundada, la decisión fue apelada en el Tercer Juzgado Civil de Chiclayo, con la pretensión de conseguir la indemnización por los dos terrenos en demanda<sup>170</sup>, en este caso, esta comunidad no ha sido consultado, la titularidad de sus tierras ha sido discutida en el ámbito judicial, pero no han tenido resultados satisfactorios, a pesar de señalar tener títulos de la época colonial.

La Ley de Consulta Previa, que tiene como antecedente el convenio 169 de la OIT, establece el procedimiento apropiado, que propicia la participación de estas comunidades a través de sus representantes, “reconoce instituciones y mecanismo de consulta, la obligación del estado de proveer los recursos necesarios, la promoción de mecanismo e instituciones de consulta adecuados, y además exigen buena fe y proceder de acuerdo a las circunstancias para lograr el desarrollo de la consulta previa”<sup>171</sup>. Por ello, el Estado y representantes de los pueblos indígenas deben actuar, sobre lo básico y primordial, el cual resulta ser la BUENA FE. Esto implica confianza entre los que participan en una negociación, evitar abusos de cualquiera de las partes, tratar con igualdad sin actitudes discriminatorias ni humillantes. Tratarlos como

---

<sup>170</sup> DIARIO GESTION. Proyecto Olmos: Comunidades piden devolución de tierras que aún están en manos del Estado. 2019. [24.V.19]. Obtenido en [https://gestion.pe/economia/empresas/proyecto-olmos-comunidades-piden-devolucion-tierras-manos-267425?fbclid=IwAR093cKH618mIIEFq7cg2K-Vw1FWDjTXGdkFO471v\\_kecZLH6eo7iDfVoRU](https://gestion.pe/economia/empresas/proyecto-olmos-comunidades-piden-devolucion-tierras-manos-267425?fbclid=IwAR093cKH618mIIEFq7cg2K-Vw1FWDjTXGdkFO471v_kecZLH6eo7iDfVoRU)

<sup>171</sup> ROEL ALVA, Luis, op.cit. p.44.

personas humanos respetuosos de los derechos y de la ley, comprendiendo las realidades de cada una de las partes; en especial de las comunidades campesinas como son la costumbre, tradiciones y cosmovisión.

En la LCP, si bien en ella se reconocen a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, aún queda mucho por trabajar sobre reconocimiento de los derechos colectivos que estas poseen y exigen que sean respetados, por parte de los que desean alcanzar el cargo de presidente de la república. Si tenemos en cuenta que en las Elecciones Presidenciales del año 2016 algunos de los candidatos a la presidencia del Perú tenían en sus planes de gobierno el tema de los derechos colectivos de las comunidades indígenas<sup>172</sup>, mientras que para otros no era de interés. Esta actitud, aún permanece en la conciencia de los actores políticos la discriminación hacia los ciudadanos de origen indígena.

Esta situación se convierte en una tarea por parte del estado, quien debe realizar acciones que lleven a crear conciencia de su propia identidad, sea reconocida y respetada por todos nosotros.

### **3.2. Razones por las que las Comunidades Campesinas deben ser comprendidas en los alcances de la Ley de la Consulta Previa**

En el capítulo dos, ha quedado establecido que las comunidades campesinas son sujeto de derechos colectivos, y por tanto, es aplicable la ley de la consulta previa; sin embargo, según la opinión del autora de la presente investigación, existen razones más relevantes para que las comunidades campesinas sea comprendida en los alcances de la LCP, que se expondrá a continuación.

---

<sup>172</sup> La consulta previa, figura establecida en el convenio 169 de la OIT y regulada por la Ley de la Consulta Previa en nuestro país, ha sido materia de debate en este último proceso electoral. Solo nueve de los dieciocho candidatos presidenciales se han mostrado a favor de que dicho proceso sea vinculante, ante la siguiente pregunta de este diario: ¿La consulta previa debe ser vinculante al momento de aprobar un proyecto minero? Ellos son Vladimir Cerrón, Francisco Diez Canseco, Yehude Simon, Alfredo Barnechea, Renzo Reggiardo, Miguel Hilario, Verónica Mendoza, César Acuña y Fernando Olivera. DIARIO LA REPUBLICA. Para 9 candidatos, la consulta previa debe ser vinculante. 2016. [Ubicado el 29.V.19] Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/917267-para-9-candidatos-la-consulta-previa-debe-ser-vinculante>

La primera razón, tal como se expuso en el capítulo uno, las comunidades campesinas son sujetos de derechos, herederas de un pasado histórico, que a través de los años ha sabido mantener sus características y preservar sus cultura que los identifica como tales. Están plenamente unidos a la tierra, en ella siembran a través de la mita, la minga, que son formas de cooperación promovidas desde el ayllu. En la tierra, dentro de sus territorios, hacen el pastoreo tanto propios como de terceros, hacen rituales, celebraciones de agradecimiento a la pachamama, por ejemplo la Fiesta de la Pachamama Raymi que se celebra la primera semana de agosto de todos los años en Cuzco. Dentro de sus jurisdicciones territoriales cultivan su idioma, su forma de vestir, etc., todos éstos aspectos se identifican dentro de los criterios subjetivos que el Convenio 169 de la OIT y la LCP han establecido para identificarlas y comprenderlas como pueblos indígenas u originarios sujetos a la consulta previa, libre e informada. A pesar del abandono del estado éstas comunidades campesinas han mantenido firme su decisiones de proteger sus derechos así como la tierra y demás recursos naturales, luchando por ellos, en base a su autodeterminación, demostrando capacidad de ejercer el poder y legitimidad para tomar decisiones sobre el territorio que ocupan y consideran propio, y la forma de organizarse como pueblo según las necesidades que surjan se refiere.

Por ejemplo tenemos el caso llamado El Aymarazo<sup>173</sup>, se produjo en mayo del 2011 luego de producida la promulgación del Decreto Supremo N° 083-2007, autorizando las operaciones de la empresa canadiense Bear Creek Mining Corporation y su proyecto minero Santa Ana en el distrito de Huacullani, provincia de Chucuito, Puno. Dos fueron las causas que motivaron el levantamiento, la contaminación de las aguas de los ríos y el incumplimiento de la ley de no hacer actividad minera a menos de 50 km. de la frontera, que en este caso se tiene como vecino de frontera a Bolivia.

---

<sup>173</sup> Cfr. RPP NOTICIAS. Histórica protesta antiminera del “Aymarazo” llegó a su fin. 2017. [Ubicado el 5.VI.19]. Obtenido en <https://rpp.pe/peru/puno/historica-protesta-antiminera-del-aymarazo-hoy-llega-a-su-fin-noticia-1062638>

Mediante el ejercicio efectivo del derecho de consulta previa, libre e informada, el estado y las comunidades campesinas podrán alcanzar el diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos, en este sentido, “las Comunidades Originarias de Yauri – Espinar, el día 29 de abril del 2019, se reúnen con representantes del ejecutivo, con presencia del Ministerio de Energía y Minas entre otros, con la finalidad de deliberar sobre la implementación de la Consulta Previa, libre e Informada en relación a la aprobación de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Antapaccay Expansión Tintaya Integración Coroccohuayco tramitada ante Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) por la Compañía Minera Antapaccay S.A. en la Provincia de Espinar, Cuzco. Ante la posibilidad de inicio de este nuevo proyecto minero, tajo abierto consistente en extracción de minerales de cobre, las Comunidades Originarias ubicadas dentro del área de influencia directa e indirecta solicitan ante el ministerio informar acerca de la implementación del proceso de Consulta Previa”<sup>174</sup>.

La segunda razón, está que las comunidades campesinas están tan vinculadas a la tierra y sus territorios desde tiempos ancestrales y si no tiene la debida protección jurídica, estas comunidades sin tierras dejarían de existir. Teniendo esto, el estado debe cumplir con la delimitación y titulación total de las tierras tanto de las comunidades campesinas y como de las nativas conforme lo ordena la Corte IDH. La propiedad de las comunidades campesinas, deben ser protegidas por el estado peruano, como una muestra de respeto a la especial relación que estas comunidades tienen con sus territorios, que permite garantizar la supervivencia social, cultural y económica, que alcanzan mediante sus actividades en sus tierras.

Con ese fin, el estado a través de sus instituciones, como es el Ministerio de Agricultura, que “brinda asistencia técnica a los gobiernos regionales para

---

<sup>174</sup> DERECHOSINFROTERAS. Espinar: Comunidades exigen Consulta Previa. 2019. [Ubicado el 29.V.19]. Obtenido en <https://derechosinfronteras.pe/espinar-comunidades-exigen-consulta-previa/>

ejecutar los procesos de formalización y titulación de la propiedad agraria y de las comunidades campesinas y nativas. Tiene como principal función dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria y supervisar su cumplimiento”<sup>175</sup>; busca cumplir con lo que hace muchos años viene realizando y debido a cuestiones económicas e intereses de terceros no se han culminado.

De lo que se ha explicado, también se entiende que si el estado respeta a las comunidades campesinas y nativas, también estaría respetando las raíces históricas de identidad de la propia nación.

Por su lado la Defensoría del Pueblo, ha elaborado un documento en el que identifica los problemas que han generado el retraso sobre la delimitación y titulación de las comunidades campesinas y nativas. A continuación se anotan: “Identificamos que el reconocimiento de las comunidades campesinas y nativas y la titulación de sus tierras están regulados por normas preconstitucionales, que complejizan el reconocimiento y ejercicio real de los derechos de propiedad de las comunidades; y contribuyen a que los funcionarios públicos las apliquen de manera inadecuada”<sup>176</sup>, este problema viene arrasando por años aún no ha sido debidamente atendido por el estado peruano, poniendo obstáculos a las comunidades para que adquieran sus derechos sobre las tierras frente a terceros con títulos individuales y empresas extractivas, conforme lo ha manifestado la ex congresista Tania Pariona, “Cofopri está parcelando los territorio indígenas dando la titulación individual bajo predios privados, entonces tienes la carencia del otorgamiento del título colectivo pero si tienes el título individual que luego una empresa empieza a negociar con

---

<sup>175</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. Se garantizará gratuidad del proceso de titulación de tierras en el país. 2019. [Ubicado el 30. V. 2019]. Obtenido <http://minagri.gob.pe/portal/publicaciones-y-prensa/noticias-2018/20749-se-garantizara-gratuidad-del-proceso-de-titulacion-de-tierras-en-el-pais>

<sup>176</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO. El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas. 2018. [Ubicado el 30.V.19]. Obtenido en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Informe-de-Adjuntia-002-2018-DP-AMASPPI-PPI.pdf> p.39

individuos, entonces estamos hablando de un desorden territorial sino no hay un criterio territorial y ambiental para dar concesiones en nuestro país”<sup>177</sup>.

En cuanto a la simplificación de procedimientos engorrosos y costosos para la titulación de tierras, a partir de este año 2019, “MINAGRI, viene desarrollando una política de simplificación y gratuidad de los procedimientos de titulación de tierras. En ese sentido se han creado nuevos sistemas catastrales para predios rurales y comunidades campesinas y nativas, y se viene ejecutando el plan anual de capacitaciones, todo ellos tendientes al cierre de brechas en titulación de predios rurales”<sup>178</sup>, aun que dicha brecha aún es muy alta.

No hay un trabajo coordinado entre MINAGRI y La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP, que permita conocer cuántas comunidades han sido tituladas y cuantas faltan titular, uniformizar la información que ambas instituciones tienen en un base de datos para que dicha información sea pública y al acceso de todos. Además, los gobiernos regionales no están cumpliendo con enviar información a MINAGRI, pese a tener la obligación de remitir información de las titulaciones realizadas a las comunidades<sup>179</sup>, todo, esto ocasiona un lento avance del registro de catastro y georeferenciación de comunidades que aún no tienen sus límites debidamente establecidos.

Lo que se lograría con “un catastro actualizado es el fortalecimiento de la seguridad jurídica al brindar coordenadas exactas correspondientes a los límites de las propiedades comunales, en contraste con las referencias poco precisas de las comunidades con títulos de propiedad ancestrales, cuyos límites pueden ser malinterpretados en perjuicio de estas”<sup>180</sup>; así mismo, el

---

<sup>177</sup> En el año 2016 dio una entrevista a RRP Noticias en el programa Tiempo Real, sobre la situación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. [Ubicado el 30. V.19] Obtenido en <https://www.youtube.com/watch?v=3kH2kITiWNw&t=124s>

<sup>178</sup> OFICINA DE COMUNICACIONES E IMAGEN INSTITUCIONAL DE MINAGRI. Se acelerarán procesos de titulación de tierras a nivel nacional. 2019. [Ubicado el 30.V.19]. Obtenido en <https://www.gob.pe/institucion/minagri/noticias/25849-se-aceleraran-procesos-de-titulacion-de-tierras-a-nivel-nacional>

<sup>179</sup> Cfr. DEFENSORIA DEL PUEBLO. El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas. pp. 49-55

<sup>180</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO. op. cit. p.59

otorgamiento de títulos debidamente delimitados y georeferenciados, le daría seguridad jurídica a sus propiedades así como soluciones a los problemas jurídicos que puedan ocasionarse frente a terceros y empresas, por la superposición de derechos territoriales.

Las controversias sobre áreas pendientes de reconocimiento o titulación de comunidades campesinas y nativas son una causa recurrente de paralización o retraso de estos procedimientos. Para ello se ha establecido lineamientos sobre deslinde y superposición de territorios estableciendo pautas y criterios técnicos para brindarles solución, tanto para los terrenos de terceros o de otra comunidad que estén inscritos y no inscritos<sup>181</sup>,

Aunque tardía pero se implementó el “Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales Tercera Etapa-PTRT3, entre febrero del 2018 al 2020, tiene previsto titular, de forma gratuita, más de 100 mil predios pertenecientes a comunidades campesinas y nativas de las regiones de Apurímac, Cusco y Puno, que implica una inversión de alrededor de S/.45 millones y beneficiará a unas 300 mil familias de 123 de comunidades campesinas, y 5 comunidades nativas. El principal objetivo del proyecto PTRT3 es la formalización de la propiedad rural en 10 regiones de sierra y selva del país, la meta general es titular predios en 403 comunidades nativas y 190 comunidades campesinas”<sup>182</sup>, se puede ver como parte de sus logros que está alcanzando este proyecto a través de sus Comités Consultivos tanto nacional como local a través de sus reuniones permite la participación de las comunidades campesinas a través de sus representantes.

Como uno de sus avances se puede señalar el incremento de acciones para el fortalecimiento de capacidades, así tenemos que el MINAGRI, para este 2019, ha previsto los procesos de titulación de tierras a nivel nacional, con la

---

<sup>181</sup> Cfr. DEFENSORIA DEL PUEBLO. Op. cit. p.62

<sup>182</sup> OFICINA DE COMUNICACIONES E IMAGEN INSTITUCIONAL MINAGRI. MINAGRI titulará gratuitamente más de 100 mil predios de comunidades campesinas y nativa. 2018. [Ubicado el 31.V.19]. Obtenido en <http://www.minagri.gob.pe/portal/publicaciones-y-prensa/noticias-2018/20904-minagri-titulara-gratuitamente-mas-de-100-mil-predios-de-comunidades-campesinas-y-nativas>; Véase también en DEFENSORIA DEL PUEBLO. El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas. p.66.

intensión de superar la meta de 38 mil predios, con lo que se beneficiará a 53 comunidades campesinas y 73 comunidades nativas. Para ese fin, viene desarrollando, a través de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR), un taller de formulación de Proyectos de Inversión Pública (PIP), dirigido a funcionarios del área de saneamiento de predios y directores regionales de agricultura de los gobiernos regionales<sup>183</sup>.

Hasta setiembre del 2018, sobre la data de las comunidades campesinas se tenía un total de 6 237 comunidades campesinas reconocidas legalmente, y que de esa cantidad 5 178 están tituladas y formalizadas. La brecha pendiente por titular sería de 1 059 comunidades<sup>184</sup>, se debe tener en cuenta que la información de la cantidad de las comunidades campesinas es la que está en la Base de Datos que el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura maneja, por tanto conforme se vayan identificando e incorporando comunidades campesinas sobre las delimitación y titulación de sus tierras también se incrementará el tiempo y el presupuesto.

La tercera razón, está que al aplicar la consulta previa, libre e informada de manera oportuna a las comunidades campesinas se previenen conflictos sociales, y esto ha quedado demostrado con el transcurrir de los años. Mongabay Latam<sup>185</sup> conversó, sobre los avances de la consulta previa en Perú, con Germán Freire, especialista en desarrollo social del Banco Mundial, quien manifestó que “el respeto de la consulta previa es algo que conviene a las empresas privadas, ya que previene un futuro enfrentamiento social que cancelaría sus proyectos. Según el informe del Banco Mundial, estudios muestran que un proyecto minero estándar puede perder hasta 20 millones de dólares a la semana como consecuencia de retrasos asociados a conflictos sociales. La conflictividad social es una forma de veto también. Justamente la

---

<sup>183</sup> OFICINA DE COMUNICACIONES E IMAGEN INSTITUCIONAL DE MINAGRI. Op.cit.

<sup>184</sup> RED DE COMUNICACIÓN REGIONAL. Objetivo estratégico del Ministerio de Agricultura es promoción del proceso de titulación de tierras. 2018. [Ubicado el 31.V.19]. Obtenido en <https://www.rcrperu.com/objetivo-estrategico-del-ministerio-de-agricultura-es-promocion-del-proceso-de-titulacion-de-tierras/>

<sup>185</sup> Es una plataforma de noticias ambientales, científicas y de conservación en español.



consulta previa evita llegar a ese nivel”<sup>186</sup>, por eso es fundamental que el estado y sus organismos, tengan conciencia que la consulta a las comunidades campesinas debe aplicarse correctamente procurando un diálogo pacífico que permita alcanzar la confianza entre el estado y la misma comunidad.

El estado peruano debe ser consiente que las comunidades campesinas deben ser consultadas, respetando sus derechos colectivos y teniendo en cuenta sus necesidades. Por otro lado, la decisión que tomen deben ser de obligatorio cumplimiento de ambas partes, y no debe ser impuesta ni privilegiar los intereses de terceros; por tanto, no debe causar desconfianza por el posible incumplimiento, lo que desenlazaría un conflicto social.

En la actualidad en el departamento de Apurímac se ha suscitado un conflicto social entre la empresa concesionaria MMG y la comunidad de Fuerabamba, justamente por un tema de no cumplimiento del acuerdo de consulta previa de construir un mineroducto y que a través de una Informe Técnico Sustentatorio el Estado modificó la vía de transporte que no le fue comunicada oportunamente a la comunidades afectadas.

En 2004, el Estado anuncia el proyecto Las Bambas, obteniendo la concesión del proyecto la empresa minera Xstrata Cooper; por su lado las comunidades campesinas que sobre sus tierras se están realizando la ejecución del anunciado proyecto, iniciaron sus primeros reclamos en el año 2005, sobre un dinero de fideicomiso que les corresponde, exigiendo de ésta manera “la transferencia al gobierno regional de S/141 millones del fideicomiso que se pagó por la explotación del asiento minero Las Bambas”<sup>187</sup>.

En 2014, la empresa minera Xstrata Cooper decide vender el proyecto Las Bambas a la empresa minera china MMG Limited; sin embargo, en cuanto a

---

<sup>186</sup> MONGABAY LATAM. ¿Cuánto ha avanzado la aplicación de la consulta previa en el Perú?. 2016. [Ubicado el 31.V.19]. obtenido en <https://rpp.pe/blog/mongabay/cuanto-ha-avanzado-la-aplicacion-de-la-consulta-previa-en-el-peru-noticia-998496>

<sup>187</sup> DIARIO EL COMERCIO. Las Bambas: toda la cronología del conflicto que mantiene bloqueado corredor minero. 2019. [Ubicado el 19.IV.19]. Obtenido en <https://elcomercio.pe/peru/bambas-cronologia-conflicto-mantiene-bloqueado-corredor-minero-noticia-620553>

conflicto social se continuó, a pesar de concertar reuniones no llegaban al diálogo, declarando estado de emergencia en la zona. Si bien, desde el año 2015 hasta la actualidad se conoce de varias protestas, que mantiene vivo el conflicto social entre la Empresa Minera MMG Las Bambas y algunas comunidades campesinas como Fuerabambas, Challhuahuacho, quienes han alzado su voz de protesta ejerciendo su derecho a reclamar sobre ciertas exigencias que el Estado debería cumplir, tales como la construcción del mineroducto, el pago de una indemnización por los daños ocasionado a los comuneros, que se declaró una vía que cruza sus nuevos territorios sin consulta previa. En el año 2017, se logró el diálogo, durando la paz hasta el 2019, siendo que “el 4 de febrero de este año, los comuneros de Fuerabamba bloquea la vía que comunica la mina con el puerto de Matarani en Arequipa. El tránsito de camiones está entrampado a la altura del distrito de Colquemarca, provincia de Chumbivilcas (Cusco)”<sup>188</sup>.

En esta ocasión, el bloqueo de la carretera tiene como motivo la construcción de una carretera la cual pasa por medio de las tierras de la comunidad de Fuerabambas, quienes exigen una indemnización por sus tierras utilizadas y por la cual pasa la carretera en las que transitan los camiones llevando el mineral desde la mina Las Bambas hasta el puerto de Matarani; a éste hecho se debe advertir, que anteriores protestas se manifestó que existía ciertas modificaciones al contrato, es decir, que la empresa china MMG al obtener Las Bambas realizó modificaciones al contrato inicial, decidiendo “la no construcción del mineroducto (que pone en riesgo las zonas aledañas por el transporte del mineral); la construcción de una planta de molibdeno en Fuerabamba (que podría afectar al río Challhuahuacho) y la construcción de otra planta de filtros en el lugar. Estas decisiones ocasionaron los siguientes reclamos: que estas plantas sean retiradas y que el proyecto sea puesto a consulta previa, aduciendo los cambios en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

---

<sup>188</sup> RPP NOTICIAS. Las Bambas: El conflicto social en el sur del país que golpea al Gobierno. 2019. [Ubicado el 19.IV.19]. Obtenido en <https://rpp.pe/politica/gobierno/las-bambas-el-conflicto-social-en-el-sur-del-pais-que-golpea-al-gobierno-noticia-1190069>

Por otra parte, las comunidades de los distritos de Grau, Challhuahuacho, Mara y Ccapacmarca, piden ser incluidos en la zona de influencia del proyecto debido a que se ubican en la Línea de Transmisión Eléctrica y la Vía de Transporte de Carga Pesada<sup>189</sup>. Las modificaciones del contrato no se deben hacer de forma unilateral, sino que debió hacer en conocimiento de la comunidad campesina afectada, quienes deberían exponer su consentimiento o desacuerdo, cumpliendo de esta manera con lo establecido en el convenio 169 de la OIT sobre el derecho a la consulta.

Sobre el conflicto social activado por la comunidad de Fuerabamba, se debe manifestar que éstas han sido reubicada mediante consulta de sus tierras precisamente para evitar afectarlas; sin embargo, se ha construido una carretera por sus actuales tierras e incluso el estado peruano se ha dado la facultad de declararla vía nacional; por tanto, los integrantes de Fuerabamba, mediante su representante exigen una indemnización justa y que pese a haber dialogado con la empresa concesionaria no ha logrado concretar sus exigencias, pues no quiere pagar el monto exigido y además señala que no puede pagar sobre una carretera que ha sido declara vía nacional<sup>190</sup>. Ante ésta situación el Estado está en coordinación constante para dialogar con los representantes de las comunidades campesinas, pero se han producido situaciones que no ha favorecido concretar el diálogo<sup>191</sup>.

Así mismo, iniciado la protesta, se realizó la detención de los dirigentes comunales y sus asesores, hasta el momento se ha liberado al representante de la comunidad campesina de Fuerabamba, sin embargo se ha solicitado prisión

---

<sup>189</sup> DIARIO LA REPUBLICA. "Todo lo que debes saber sobre el conflicto en Las Bambas". 2019. [Ubicado el 19.IV.2019]. Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/706865-todo-lo-que-debes-saber-sobre-el-conflicto-en-las-bambas>

<sup>190</sup> AMERICA NOTICIAS. Las Bambas: estas son las claves para entender el conflicto social. 2019. [Ubicado el 19.IV.19]. Obtenido en <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/bambas-esto-lo-que-debes-saber-entender-conflicto-social-n364724>

<sup>191</sup> "En diálogo con Canal N, el funcionario detalló que dirigentes de las comunidades de Fuerabamba, Huancuire y Pumamarca trataron de ingresar cuando ya había empezado la reunión en Challhuahuacho y la puerta del local estaba cerrada, por lo que la Policía no les permitió el acceso por una descoordinación". DIARIO GESTION. Las Bambas: PCM asegura que no se ha roto el diálogo con las comunidades de Cotabambas. 2019. [Ubicado el 18.IV.19]. Obtenido en [https://gestion.pe/peru/politica/bambas-pcm-gobierno-asegura-roto-dialogo-comunidades-cotabambas-nndc-264422?fbclid=IwAR2UV-cklLsk1bV\\_ipOHavxU77ordqN1LSRjwe8MdhcS9n09OZIBiAaY1kA](https://gestion.pe/peru/politica/bambas-pcm-gobierno-asegura-roto-dialogo-comunidades-cotabambas-nndc-264422?fbclid=IwAR2UV-cklLsk1bV_ipOHavxU77ordqN1LSRjwe8MdhcS9n09OZIBiAaY1kA)

preventiva para los asesores legales de dicha comunidad por el delito de extorsión, ya que se les acusa de extorsionar a la empresa concesionaria<sup>192</sup>.

Se iniciaron reuniones de diálogo entre los representantes del estado y el presidente de la Comunidad Campesina de Fuerabambas; sin embargo, ocurrieron inconvenientes que impidieron llegar a un acuerdo, hasta el momento no hay una solución a éste conflicto<sup>193</sup>. Se espera que el Estado considere que este asunto de interés nacional, y que las exigencias de las comunidades campesinas de Apurímac tiene como única forma de reclamar y hacerse notar es usando el derecho de protesta, se considera además que las comunidades campesinas deben ser escuchadas y que las empresas mineras deben cumplir con el acuerdo de construir un ducto mas no una carretera. El Estado debe proteger a las comunidades campesinas y exigir a la empresa MMG que cumpla con lo acordado inicialmente, para de ésta manera no se vean afectadas.

Teniendo en cuentas estas razones y todo lo antes desarrollado, se considera que se está en la capacidad de poder dar respuesta a nuestro problema planteado: ¿Cuál debería ser el tratamiento de las comunidades campesinas para que sean incluidas dentro de los alcances de la Ley de la consulta previa?; en este sentido, se considera que el estado debe empezar por entender que las comunidades campesina, son comunidades indígenas, y en consecuencia debe tratarlos y reconocerlos como lo que son, indígenas, así mismo debe reconocer sus derechos colectivos y respetarlos, con una comunicación continua debe mantener una relación activa que le permita conocer las necesidades y preocupaciones que puedan tener las comunidades campesinas comprendiendo sus realidades y forma de vida, evitando todo conflicto social, ya sea porque no se efectuó la consulta o porque no se cumplen los acuerdos arribas en un proceso de consulta.

---

<sup>192</sup> Ibidem. Véase también en DIARIO GESTION. Las Bambas: Cinco hechos para comprender el conflicto de las comunidades. 2019. [Ubicado el 18.IV.19]. Obtenido en <https://gestion.pe/peru/bambas-5-hechos-entender-brevemente-conflicto-zona-nndc-262703>

<sup>193</sup> Las Bambas: El conflicto social en el sur del país que golpea al Gobierno. op.cit

### **3.3. Derecho de la identidad cultural y étnica de las Comunidades Campesinas**

Plantear el tema de la identidad cultural y étnica en la presente investigación, se debe a la escasa conciencia que tanto gobernantes como ciudadanos tienen sobre los pueblos indígenas, sean éstos comunidades campesinas o nativas, produciendo rechazo y discriminación a estos grupos humanos que solo son diferentes tan solo por su cultura, su identidad que conlleva aspectos como el idioma, vestimenta, costumbres y tradiciones, forma de vida, colectivismo, cosmovisión, etc. Esta falta de comprensión y aceptación ha ocasionado que surjan muchos conflictos sociales entre el estado y las comunidades indígenas, así como el rechazo, burla y discriminación de la mayoría de los ciudadanos.

En este sentido, se considera muy difícil hablar de una sólida identidad cultural en Perú, puesto que la influencia de culturas extranjeras (como la europea y la norteamericana), han embargado a los ciudadanos más aun en estos tiempos que la tecnología y las ansias de querer ser igual a otros ciudadanos extranjeros, han conllevado que la identidad cultural de los peruanos se vea mermada, y por ende, el incremento del desprecio y la discriminación a las comunidades indígenas<sup>194</sup>. Y si lo vemos desde el tema que se investiga, es fundamental que tanto el estado como los ciudadanos empecemos a cultivar y acoger nuestra diversidad cultural, la misma que abarca “las diferentes manifestaciones artísticas, tradiciones, conocimientos, costumbres, lenguas, etc. que poseen sus habitantes. Esta riqueza está relacionada con la diversidad geográfica y el desarrollo histórico de un país”<sup>195</sup>. El estado, debe promover políticas y programas que fomenten el respeto y se cultiven valores entre cada uno de nosotros aceptando nuestras diferencias culturales, identificándonos sin temor a ser censurado.

---

<sup>194</sup> Cfr. HERNÁNDEZ SANTILLÁN, Cindy. Identidad cultural en el Perú: antecedentes, diferencias entre regiones e influencia del modernismo. 2016. [Ubicado el 01.VI.19]. Obtenido en <http://revistas.usat.edu.pe/index.php/educare/article/download/93/106/> p.65

<sup>195</sup> GALLO, Ioanna. Hay que fomentar la diversidad cultural y no pretender desaparecerla. 2015. [Ubicado el 02.VI.19]. Obtenido en <http://udep.edu.pe/hoy/2015/hay-que-fomentar-la-diversidad-cultural-y-no-pretender-desaparecerla/>

Para tales efectos, es necesario precisar: ¿Qué implica la identidad cultural y étnica?. Vayamos por partes, por identidad se entiende que una determina persona o cosa es solo una y no puede ser otra, esto conlleva a una identidad personal que está compuesta por dos dimensiones una estática y otra dinámica, la que nos interesa para efectos de nuestra investigación es la dimensión dinámica, pues ésta a través de un continuo proceso autocreativo, mediante una sucesión de acciones, y por adhesión a una determinada concepción del mundo constituyen la identidad personal<sup>196</sup>. De esta manera, una persona se identifica ante los demás reconociéndose como miembros de una comunidad determinada, que a la vez esta comunidad se diferenciará de otras, y desde un plano colectivo se identifica con ciertos rasgos que no tienen las otras comunidades. De esta manera, se está hablando de una identidad grupal, misma que “es importante y se compone de varios elementos: la construcción de una representación de quiénes somos y qué define a una cultura, e involucra entorno, historia, lengua, tradiciones, costumbres y educación”<sup>197</sup>; por tanto, hablar de una identidad grupal o colectiva se orienta a identificar a los pueblos indígenas así como otras comunidades no indígenas, que no se mencionarán por no ser tema de nuestro interés.

Ahora bien, “la identidad tiene un perfil institucionalizado desde un ámbito jurídico que se traduce en derecho a la identidad”<sup>198</sup>, esto significa que la persona con todo sus aspectos, creencias, ideas, etc, debe ser respetado sin alterar o distorsionar lo que dice ser y con lo que se identifica. Por tanto, “el derecho a la identidad de la persona y su protección son uno de los ejes sobre los cuales giran los demás derechos que, en conjunto, definen a la persona humana; guarda un vínculo estrecho con los derechos siguientes: a no ser

---

<sup>196</sup> Cfr. GONZALES MANTILLA, Gorki. Paradigma constitucional reflexiones a propósito del reconocimiento del derecho a la Identidad Cultural y Étnica en la Constitución de 1993. 2006. [Ubicado el 02.VI.19]. Obtenido en

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14365> p. 249

<sup>197</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS - MEXICO. El derecho a la identidad de las personas y los pueblos indígenas. 2016. [Ubicado el 01.IV.9]. Obtenido en <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Cartilla-Derecho-Identidad-Indigenas.pdf> p.7

<sup>198</sup> Ibidem.

discriminado, a la salud, a la intimidad, a una vida digna y a tener sus propias creencias religiosas, de pensamiento y de opinión, entre otros”<sup>199</sup>.

En cuanto al concepto cultura, esta debe ser entendida como “el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”<sup>200</sup>; ésta forma de concebir la cultura conlleva a comprender que existen múltiples culturas, pueden coincidir o no en el mismo tiempo y espacio, debido a la originalidad y pluralidad de las identidades que caracterizan o no a un grupo y a la sociedad que comparte la humanidad. En consecuencia, “todas las culturas tienen un valor y una dignidad que deben ser respetados y protegidos”<sup>201</sup>.

El término etnia, está estrechamente relacionado con el término identidad, siendo imposible referirnos a la etnia sin mencionar a la identidad. Desde un punto de vista etimológico etnia, deriva del griego *ethos* que significa pueblo, lo que permite señalar que etnia, también denominado grupo étnico está referido a “una colectividad que se identifica a sí misma y que es identificada por los demás conforme a criterios étnicos, es decir, en función de ciertos elementos comunes tales como el idioma, la religión, la tribu, la nacionalidad o la raza, o una combinación de estos elementos, y que comparte un sentimiento común de identidad con otros miembros del grupo”<sup>202</sup>; por ejemplo se tiene como grupos étnicos de la sierra a los Aymaras, a los Quechuas, etnias que se identifican y tienen conciencia de su origen histórico, autodeterminándose como tales, practican sus costumbres, tradiciones y sus idiomas.

---

<sup>199</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS - MEXICO. El derecho a la identidad de las personas y los pueblos indígenas. 2016. [Ubicado el 01.IV.9]. Obtenido en <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Cartilla-Derecho-Identidad-Indigenas.pdf> p.6

<sup>200</sup> RUIZ CHIRIBOGA, Osvaldo. El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema interamericano. 2007.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332007000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000100007)

<sup>201</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS – MEXICO. op. cit. p.9

<sup>202</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional. [Ubicado el 04.VI.2019] Obtenido en [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000088113\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000088113_spa) p. 126. Véase también la siguiente web site <http://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Los-conflictos-etnicos-y-sus-repercusiones.pdf>

Expuesto todos los términos, corresponde ver como en el Perú estos conceptos ha servido y han sido entendidos. Para ello, se debe partir de aquel momento donde los miembros (denominados indios) de los pueblos indígenas en Perú, fueron considerados personas por el Estado, justamente ese momento radica en el año 1924, con el reconocimiento constitucional que hizo el presidente de aquel entonces Augusto Leguía mediante un discurso, se considera como un momento importantísimo, pero, este reconocimiento estaba orientado hacia una uniformización conforme a la cultura y al derecho de la vida nacional y al progreso, es decir que todos terminarían siendo iguales, desapareciendo la identidad cultural del indio, imponiéndose la religión católica y el idioma castellano. Con la Constitución de 1979, se toman en cuenta las manifestaciones culturales y sociales indígenas pero no se protege y ni se fomenta como se esperaba<sup>203</sup>. Con la Constitución de 1993, se obtiene mejores resultados.

Esta Constitución, conforme lo reconoce el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 00006-2008-AI/TC, fecha 11 de junio de 2008, en su fundamento 18, refiere que se convierte en novedosa al introducir en su texto el reconocimiento del derecho a la identidad étnica y cultural, empezando por el artículo 2 que establece: Toda persona tiene derecho: conforme a su inciso 19: A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación; continuando en los demás artículos como los que mencionamos a continuación. Artículo 17 “Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional”. El artículo 48: Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley; y el artículo 89: El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas. Abarcando diferentes aspectos como el idioma, la educación, el reconocimiento de la existencia de otras

---

<sup>203</sup> Cfr. GONZALES MANTILLA, Gorki. Paradigma constitucional reflexiones a propósito del reconocimiento del derecho a la Identidad Cultural y Étnica en la Constitución de 1993. 2006. [Ubicado el 02.VI.19]. Obtenido en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14365> pp.247-248



comunidades, el Estado ha encaminado a hacer efectivo el reconocimiento y protección de los grupos étnicos, como las comunidades campesinas o nativas.

Se considera que el Perú, es un país que se caracteriza por ser multicultural, multilingüe y pluricultural; sin embargo, respecto a los términos pluricultural y multicultural, se deben conocer sus significados; en este sentido, es multilingüe, porque existen 47 lenguas originarias en el estado, mismas que se protegen conforme al artículo 48 de la Constitución, éste dato ha sido obtenido del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura. Lo multicultural “implica la aceptación de distintas culturas, manifestaciones culturales y distintas actitudes de ser y entender lo que es ser peruano, del desarrollo de la libre personalidad, de la visión comunitaria de las costumbres que provienen de la experiencia histórica, religiosa y étnica; y que informa a su manera y en su singularidad peculiar la identidad nacional en todas sus variantes”<sup>204</sup>, se puede entender que este amplio significado como una característica general de nuestra realidad multicultural, compuesta por diferentes comunidades campesinas y nativas, conforme el registro de la Base de Datos; así mismo, por su lado lo conforman también los descendientes europeos, africanos y asiáticos, formando de esta manera un pluralismo de identidades.

En cuanto al pluralismo, el Tribunal Constitucional ha señalado, que nuestra Constitución es concebida como pluricultural, porque protege las diferentes formas de percibir y actuar en la realidad de las personas humanas, que basados en su dignidad y teniendo en cuenta principios como la libertad, igualdad y solidaridad, éstas tendrán en cuenta de la existencia de la diversidad étnica y cultural, que tendrá que respetar y reconocer, porque forman parte de un estado multicultural y poliétnico. De esta manera, el pluralismo forma parte de la multiculturalidad.

El estado peruano, a manera de cumplir las formas promueve y trata de hacer visible la diversidad cultural, a través de celebraciones con fechas festivas,

---

<sup>204</sup> PALOMINO MANCHEGO, José F. La Constitución multicultural peruana. 2019. [Ubicado el 04.VI.19]. Obtenido en <http://revistas.uigv.edu.pe/index.php/exegesis/article/download/616/541> p.41

reconociendo la identidad cultural y étnica de cada pueblo o comunidad determinada.

El Tribunal Constitucional en sus diferentes sentencias<sup>205</sup> ha desarrollado sobre el derecho a la identidad cultural y sobre el derecho identidad étnica. Manifiesta que la identidad cultural es el género de la identidad étnica, la cual sería la especie. Entonces, por identidad étnica se debe entender, según el Tribunal constitucional, como “el conjunto de valores, creencias, instituciones y estilos de vida que identifican a un Pueblo Indígena, Comunidad Campesina o Comunidad Nativa y que tal derecho comprende: a. El derecho a decidir sobre su propio desarrollo. b. El respeto a sus formas de organización. c. El derecho a ser escuchados y consultados en forma previa a toda acción o medida que se adopte y que pueda afectarles. d. El derecho a participar en la formulación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, regional o local que pueda afectarles e. El derecho a no ser discriminados por razones de índole étnico-cultural. f. El derecho a expresarse en su propia lengua. g. El respeto a su pertenencia a un determinado grupo étnico. h. El respeto a sus estilos de vida. i. El respeto a sus costumbres y tradiciones, y cosmovisión. El derecho al reconocimiento, revaloración y respeto de sus conocimientos tradicionales y prácticas ancestrales. j. El respeto a sus bienes, trabajo y ambiente en que viven. k. El derecho a que se reconozcan y valoren las actividades económicas que son relevantes para el mantenimiento de su cultura. l. El respeto a las tierras que comparten en comunidad. m. El respeto a sus formas tradicionales de resolución de conflictos, siempre que no vulneren los derechos humanos enunciados por los instrumentos jurídicos internacionales. n. El derecho a que se respete su condición de aislamiento voluntario, en los casos en que así proceda”<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 00006-2008-AI/TC, fecha 11 de junio de 2008, fundamentos del 18 al 29. Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 00022-2009-PI/TC, fecha 09 de junio de 2010, fundamento 5.

<sup>206</sup> En la Sentencia del Expediente N° 00022-2009-PI/TC, el Tribunal Constitucional, señala que éste concepto del derecho de identidad étnica lo ha desarrolla en la STC 03343-2007-PA/TC, que a su ésta recogió lo expuesto en la Resolución Ministerial N.° 159-2000-PROMUDEH, que enumera una serie de manifestaciones de tal derecho. La Resolución Ministerial N° 159-2000-PROMUDEH aprueba Directiva para promover y asegurar el respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas.

Además, esta forma de clasificar a éstos conceptos, se justifica en el Pacto Internacional de Derechos Civil y Políticos en su artículo 27, el cual refiere: *“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”*, considerando lo señalado por este artículo, y teniendo en cuenta que el estado peruano es parte de dicho Pacto Internacional, además, tomando en cuenta lo establecido en la Constitución que los tratados, convenios internacionales son parte del ordenamiento interno, supone un compromiso internacional que debe ser cumplido.

Sobre la identidad cultural, que resulta ser el género de la identidad étnica, por resultar ser un término muy amplio que abarca varios aspectos de diferentes índoles que hace imposible que éste concepto sea limitado, y que pertenezca a una sola comunidad o persona. Se debe tener en cuenta lo que el Tribunal Constitucional, señala sobre “la identidad cultural de los grupos sociales, y de las personas en general, se construye a partir de un conjunto de percepciones de carácter objetivo- subjetivo, respecto a una de una serie elementos culturales y de representación. Estos elementos y prácticas sociales caracterizan a los grupos humanos, definiéndolos, individualizándolos y diferenciándolos de otros grupos, y generando entre ellos lazos de pertenencia. Pueden ser de diversa índole: lingüísticos, religiosos, políticos, históricos (identificación con un pasado común), costumbres ancestrales, paisajes naturales monumentos históricos restos arqueológicos, monumentos de importancia arquitectónica, producción material e inmaterial, entre otras posibilidades por agotar. En cuanto expresión de la cultura de un pueblo, los elementos que forman su cultura, así como sus prácticas ancestrales y, en general, el patrimonio cultural de los pueblos, puede también ser tutelados como expresión del derecho a la identidad cultural, en la medida que representan la vida cotidiana mantenida a través del tiempo que refleja la historia y las aspiraciones de un grupo o una comunidad”<sup>207</sup>. Así queda

---

<sup>207</sup> Ubicado en el Fundamento 28 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 00006-2008-AI/TC, fecha 11 de junio de 2008.

manifestar, que el derecho a la identidad cultural no solo se les reconoce a los pueblos indígenas, o su expresión no solo debe restringirse a los grupos determinados minoritarios, sino que debe otorgársele amplio contenido de modo que alcance también a toda manifestación cultural que desarrolle un grupo social o local al interior del estado, puesto que toda la existencia del fenómeno cultural es inherente a toda agrupación humana y no sólo a los grupos étnicos, cómo si lo es el derecho de la identidad étnica.

El derecho de la identidad cultural y étnica de las Comunidades Campesinas, radica en que éstas comunidades son herederas de una historia ancestral, que las permite autoidentificarse como indígenas, creando conciencia dentro de la comunidad a seguir cultivando los rasgos característicos que las identifican como únicas dentro de una sociedad y las diferencian de otros grupos étnicos, con los que constituyen la identidad cultural de una nación.

Para comprender a las comunidades campesinas dentro de los alcances de la ley de consulta previa como sujeto de éste derecho, para ellos se han evaluados criterios objetivos y subjetivos, con los que se ha determinado que cumplen con algunas de sus aspectos, idioma, instituciones, costumbres, vestimenta, autonomía, autodeterminación; siendo suficiente para reconocerlas e integrarlas al proceso de consulta, de las medidas administrativas y legislativas, planes, proyectos y programas que el estado pueda afectarlos en su derechos colectivos y en sus formas de vida.

Para terminar el presente capítulo, considero que el Estado debe crear mecanismos que permitan un correcto y verdadero reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos, los temas que ameritan importancia y deben ser tratados como prioridad son: El reconocimiento del derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales; lo que permitirá el reconocimiento de otros derechos, y siendo el segundo de carácter importante es el derecho a la identificación con sus orígenes ancestrales e históricos, mismos que deben ser respetados y no discriminados. Seguidamente tenemos el derecho a la consulta previa, libre e informada, esto implica que se propicia la participación mediante el diálogo promoviendo la inclusión social, que también involucra que

la consulta se celebre en sus propios idiomas y en sus territorios, con sus representantes elegidos por ellos mismos debido a su autonomía y libre determinación. Todas estas consideraciones se orientan a fortalecer el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

## CONCLUSIONES

- ❖ De los pueblos indígenas en el Perú, sus antecedentes se remontan a poblaciones que existieron antes de la aparición del Estado Inca, y estaban organizadas a través del *ayllu*, que al ser incorporados a los Incas, no perdieron esta forma de organización sino más bien la conservaron y la fortalecieron. La principal actividad que realizaban los ayllus era la agricultura, motivo por la que mantenían una especial relación espiritual con la tierra, el territorio y los recursos naturales, entendida desde su cosmovisión. Esta forma de pensar se introdujo en la conciencia de cada uno de los miembros de los pueblos indígenas, por ello aparece aquella concepción de que la tierra, los recursos naturales, el territorio son fuente de vida y de manifestación cultural y étnica. Ha quedado demostrado que ante la invasión española, preservaron sus costumbres y tradiciones, a pesar que fueron víctimas de discriminaciones e intentos de asimilación, siempre se impuso una resistencia al cambio cultural y social de los indígenas, conservándose hasta la actualidad.
  
- ❖ En el Perú, constantemente los pueblos indígenas luchan por el reconocimiento y protección de sus derechos colectivos, el Estado peruano ha reconocido la condición de sujeto de derechos colectivos a las comunidades campesinas y comunidades nativas, mediante instrumentos legales de carácter nacional como internacional, la Constitución Política del Perú, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas u Originarios, así mismo ha elaborado una Base de Datos, con lo que busca registrar y saber cuantas comunidades campesinas y nativas están establecidas en territorio

peruano. Teniendo en cuenta esta Base de Datos se aplicará el derecho de consulta, reconocer este derecho implica reconocer otros derechos, establecer una relación entre estado y comunidad campesina mediante el diálogo, que a su vez permitirá conocer la realidad indígenas, las necesidades, dudas y preocupaciones, que surgen sobre sus territorios y recursos de los cuales son poseedores. Las comunidades campesinas son indígenas, por ello buscan la reivindicación de sus derechos y así como el Estado debe proporcionarles soluciones a sus problemas mediante un trato especial, mas no discriminador, asistirles con educación conforme a su idioma, costumbres y tradiciones; en salud, vivienda, con programas, planes y proyectos que permitan su propio desarrollo económico y lo mas importante que permitirá que estas comunidades continúen existiendo.

- ❖ A nivel internacional, sus derechos tanto individuales como colectivos, están recogidos en el Convenio 169 de la OIT, y los Estados que se suscriban a ellos están en la obligación de crear una ley interna que regule los derechos de los pueblos indígenas. En el caso peruano dicho Convenio es vinculante, y hasta setiembre del 2011 no había una ley que regulara los derechos de éstas comunidades de forma especial, ni siquiera se tenían identificados a todos los pueblos indígenas, o comunidades campesinas o nativas. Existiendo múltiples conflictos sociales, discriminación y desconocimiento de las comunidades campesinas como pueblos indígenas por parte del Estado.

En el caso concreto de las comunidades campesinas, la aplicación del derecho a la consulta previa, serán estrictamente a pueblos indígenas con antecedentes históricos. Es por ello, el Estado está trabajando para identificarlas, creando un registro de pueblos indígenas con antecedentes históricos. Sin embargo, lo más importante, después del registro es que el Estado debe concientizarse que las comunidades campesinas son sujetos de derechos colectivos, reconocerlos y tratarlos como tal; puesto que, ellas son parte de nuestra identidad cultural de un país multicultural como es el Perú.

Las comunidades campesinas se identifican de un origen indígena, tienen su propia lengua, practican sus tradiciones, usos y costumbres, conforman la diversidad cultural; las mismas comunidades campesinas desde sus instituciones promueven el reconocimiento de sus orígenes indígenas o aborígenes, a pesar que estos términos son motivos de discriminación. Pero consideran que la autoidentificación está por sobre todo. Puesto que son conscientes, que si pierden la identidad de indígenas perderían todos los derechos reconocidos hasta ahora, así como sus territorios.

- ❖ El tema del derecho de consulta de los pueblos indígenas, aún queda mucho por desarrollar, a una vez concluida nuestra investigación consideramos que hay temas que el Estado tiene que trabajar y ponerle mucha fuerza de voluntad, estos temas son: sobre la titulación de las tierras de los pueblos indígenas aún falta terminar y debe hacerse conforme al debido proceso, las instituciones involucradas deben trabajar de forma coordinada y sistemática, que manejen una sola información, permitiendo que los ciudadanos, en especial los pueblos indígenas y el Estado conozcan sobre la demarcación y titulación de sus tierras para evitar problemas cuando se trate de ejecución de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales.

Se ha visto que mediante diferentes normas legales el término para hacer referencia a pueblos indígenas es diverso, los operadores del derecho y los pueblos indígenas deberían ponerse de acuerdo que término es el más idóneo para identificarlos de forma inequívoca. De manera personal considero que las comunidades campesinas y nativas, deben ser denominadas “pueblos indígenas u aborígenes”, ya que este término hace referencia a los pueblos que vienen de un pasado llenos de historia que forman parte de la identidad cultural de un país. El estado debe trabajar de forma constante en la concientización del autoreconocimiento de los pueblos indígenas, complementando y reforzando lo que ellos vienen haciendo desde sus propias instituciones.



Si bien el estado mediante la consulta previa promueve y garantiza la participación de los pueblos indígenas con el Estado, en la Ley de Consulta Previa no se contempla la participación de las empresas concesionarias como parte del proceso de consulta. Considero que su participación es importante pues permite se conozcan con las comunidades de manera más cercana conforme a su realidad para comprenderla.

En la Ley de Consulta Previa, se regula la participación de varones y mujeres; en la realidad, las mujeres encuentran obstáculos de carácter cultural, económico y social, que no las permite una activa y constante participación de temas relacionados a proteger sus derechos como mujeres indígenas. Esta situación, no debe ser ajeno a las prioridades del Estado, y debe actuar mediante sus instituciones como por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Cultura, Ministerio de Justicia, entre otros; para dar una efectiva y verdadera protección a los derechos humanos de las mujeres indígenas.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

1. BASADRE AYULO, Jorge, *Historia del derecho*. Lima, Praxis, 2000
2. FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos (coord.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Editorial Dilex, S.L. Madrid, 2003
3. GENG DELGADO, Federico, *Historia del derecho peruano*, Lima, Ediciones Jurídicas, 2005
4. OLIVA MARTÍNEZ, Daniel, *Los derechos humanos ante los desafíos internacionales de la diversidad cultural; con estudio introductorio de Gregorio Peces-Barba*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

### ARTÍCULOS DE REVISTAS

5. CACERES NEYRA, Jorge. "Ley de Consulta previa anhelo y frustraciones", *RAE Jurisprudencia*, Tomo 38, setiembre, 2011.
6. GIRARDI, Giulio, citado por BERMUDEZ TAPIA, Lelly, "El proceso y el procedimientos de la consulta de los pueblos indígenas y comunidades campesinas", en *RAE Jurisprudencia*, Tomo 38, agosto 2011
7. *Jurisprudencia Vinculante comentada* "Consulta previa a los pueblos indígenas es obligatoria y circulante pero ello no significa derecho a veto", en *Jurisprudencia del Tribunal constitucional*, N° 7, julio 2010
8. MARTINEZ DEL AGUILA, Shane, "Consulta previa, afectación, directa, tierras y territorio de los pueblos indígenas y tribales", en *Gaceta Constitucional* N° 6, octubre 2011
9. MOLINA SOTOMAYOR, Yéssica G. "Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas", *Actualidad Jurídica*, N° 216, 2011.
10. NUÑEZ DEL PRADO, Alonso. "Tribunal y Derecho a la Consulta", *RAE Jurisprudencia*, Tomo 38, setiembre, 2011

11. OJEDA GUILLEN, Luis, “La Intangibilidad del derecho de propiedad de las comunidades indígenas y el derecho de la consulta previa: comentarios a la sentencia recaída en el expediente N° 0024-2009-PI”, en *RAE Jurisprudencia*, Tomo 39, setiembre 2011.
12. REATEGUI APAZA, Flavio A., “El derecho a la consulta previa. Un comentario”, en *Actualidad Jurídica*, N° 214, setiembre 2011
13. REATEGUI APAZA, Flavio A., “El reglamento del procedimiento de consulta a los pueblos indígenas para las actividades minero-energéticas”, en *Revista Jurídica del Perú*, Tomo 124, Junio 2011
14. RUIZ MOLLERA, Juan C., La implementación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Una mirada constitucional, Lima, Depósito Legal en la Biblioteca Nacional de Perú, 2011
15. ZAMBRANO CHAVEZ, Gustavo, “Sobre pueblos indígenas: Derechos humanos de los pueblos indígenas”, en *RAE Jurisprudencia*, Tomo 41, noviembre, 2011
16. ZAMBRANO CHÁVEZ, Gustavo “Los Pueblos Indígenas y la construcción del sujeto de derecho en un contexto adverso”, *RAE Jurisprudencia*, julio 2011
17. ZEGARRA MULANOVICH, Gonzalo, “Consulta Previa: más de los mismo”, *Semana Económica*, agosto, 2011

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

18. ALBARRACÍN SÁNCHEZ, Waldo. *Sistema jurídico de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en Bolivia*, [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.defensoria.gob.bo/filespublicaciones/21SistemaJuridico.pdf>
19. AMERICA NOTICIAS. Las Bambas: estas son las claves para entender el conflicto social. [Ubicado el 19.IV.19]. Obtenido en <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/bambas-esto-lo-que-debes-saber-entender-conflicto-social-n364724>
20. ANDINA. Q’eswachaka: *El puente de origen inca que sorprende al mundo*. 2017. Ubicado el [15.V.18] Obtenido en <https://andina.pe/agencia/noticia-qeswachaka-origen-inca-sorprende-al-mundo-712499.aspx>
21. ANDINA. Agencia peruana de noticias. Un total de 41 procesos de consulta previa ya se han realizado en el país. 2018. [Ubicado el 19.V.19]. Obtenido en <https://andina.pe/agencia/noticia-un-total-41-procesos-consulta-previa-ya-se-han-realizado-el-pais-718034.aspx>
22. ANDINA. “Puno: destacan participación de comunidad de Picotani en chaccu de vicuñas. Ubicado el [15.V.18] Obtenido en [<https://andina.pe/agencia/noticia->

puno-destacan-participacion-comunidad-picotani-chaccu-vicunas-685762.aspx].

23. APARICIO WILHELMI, Marco, El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en Pueblos indígenas y derechos humanos. [Ubicado el 05.VI. 2019]. Obtenido en <https://www.goredelosrios.cl/cultura2/wp-content/uploads/2016/02/Pueblos-Ind%C3%ADgenas-y-Derechos-Humanos-Mikel-Berraondo-Coordinador.pdf>
24. ARANIBAR, Ana María, CHAPARRO ÁVILA, Eduardo y SALGADO PAVEZ, René. *La industria extractiva en América Latina y el Caribe y su relación con las minorías étnicas*, 2011 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/45094/Lcl3411e.pdf>.
25. Banco Mundial. La consulta previa en el Perú: aprendizajes y desafíos. 2016. [Ubicado el 17.V.2019]. obtenido en <http://documents.worldbank.org/curated/en/164661472713448678/pdf/108118-SPANISH-WP-PUBLIC-SPANISH-ABSTRACT-EMAILED.pdf>
26. CABEDO MALLOL, Vicente. *Conflicto histórico entre la economía comunal indígena y la economía de mercado capitalista en América latina*, 2009 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [www.americanistas.es/biblo/textos/11/11-40.pdf](http://www.americanistas.es/biblo/textos/11/11-40.pdf)
27. CASTILLO CASTAÑEDA, Pedro. ¿Es solo cuestión de nombres? Las Comunidades Campesinas también son Pueblos Indígenas. [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files//revista/LRA134/consulta-comunidades.pdf>.
28. CASTILLO FERNÁNDEZ, Marlene. *Comunidades Campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidad y más diversidad, en el último medio siglo*, 2004 [ubicado el 14. V. 19]. Obtenido en [http://www.landcoalition.org/sites/default/files/legacy/legacypdf/05\\_ALLP\\_A\\_Comunidades\\_Campesinas\\_en\\_siglo\\_XXI.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/legacy/legacypdf/05_ALLP_A_Comunidades_Campesinas_en_siglo_XXI.pdf).
29. CEVALLOS FLORES, Hernando. Proyecto de Ley N° 3794-2019-CR. 2018. [Ubicado el 22.V.19]. Obtenido en [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0379420190110.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0379420190110.pdf)
30. CHUECAS CABRERA, Adda y otros, “Los Retos de la implementación de la consulta previa: aporte para un diálogo intercultural entre el Estado y los Pueblos indígenas.[Ubicado en 15.V.19] Obtenido en [http://caaap.org.pe/documentos/Documentos2012/Retos\\_Implementac\\_consult\\_intercul\\_Estado\\_PPI\\_2022FEB12.pdf](http://caaap.org.pe/documentos/Documentos2012/Retos_Implementac_consult_intercul_Estado_PPI_2022FEB12.pdf)
31. CHUECAS CABRERA, ADDA, El Derecho de los Pueblos Indígenas y Comunidades en el Contexto Histórico del Perú. [Ubicado el 18.V.19]. Obtenido en <http://www.caaap.org.pe/archivos/derecho.pdf>

32. COLMENARES OLIVAR, Ricardo. *EL derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en Venezuela*, 2002. [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23522/1/articulo5-21.pdf>.
33. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS - MEXICO. El derecho a la identidad de las personas y los pueblos indígenas. 2016. [Ubicado el 01.IV.19]. Obtenido en <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Cartilla-Derecho-Identidad-Indigenas.pdf>
34. CORRO BARRIENTOS, Bernardo. Bolivia: El ayllu, los ayllus y su evolución. 2013. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <https://www.servindi.org/actualidad/90332>
35. DERECHOSINFRONTERAS. Espinar: Comunidades exigen Consulta Previa. 2019. [Ubicado el 29.V.19]. Obtenido en <https://derechosinfronteras.pe/espinar-comunidades-exigen-consulta-previa/>
36. DEFENSORIA DEL PUEBLO. El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas. 2018. [Ubicado el 30.V.19]. Obtenido en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Informe-de-Adjuntia-002-2018-DP-AMASPPI-PPI.pdf>
37. DIARIO EL COMERCIO. La consulta previa para la minería iniciará el 2015. [Ubicado el 19.V.19]. Obtenido en <https://elcomercio.pe/economia/peru/consulta-previa-mineria-iniciara-2015-175633>
38. DIARIO LA REPÚBLICA. Consulta previa entrampada al no reconocerse a pueblos andinos. 2013. [Ubicado el 19.V.19]. obtenido en <https://larepublica.pe/politica/730392-consulta-previa-entrampada-al-no-reconocerse-a-pueblos-andinos>
39. DIARIO EL CORREO- CUZCO. Por primera vez se inicia consulta previa en Cusco sobre minería. 2015. [Ubicado el 19.V.19]. Obtenido en <https://diariocorreo.pe/peru/por-primera-vez-se-inicia-consulta-previa-en-cusco-sobre-mineria-617566/>
40. BASE DE DATOS OFICIAL DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS. Lista de Pueblos Indígenas u Originarios. 2019. [Ubicado el 29.V.19]. Obtenido en <http://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>
41. DIARIO GESTION, Proyecto Olmos: Comunidades piden devolución de tierras que aún están en manos del Estado. 2019. [24.V.19]. Obtenido en <https://gestion.pe/economia/empresas/proyecto-olmos-comunidades-piden-devolucion-tierras-manos->

267425?fbclid=IwAR093cKH618mIIEFq7cg2K-Vw1FWDjTXGdkFO471v\_kecZLH6eo7iDFVoRU

42. DIARIO LA REPÚBLICA. El “Baguazo” sigue siendo una herida que no termina de cerrarse. 2017. [Ubicado el 21.V.19]. Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/1048439-el-baguazo-sigue-siendo-una-herida-que-no-termina-de-cerrarse-video>
43. DIARIO LA REPÚBLICA. Indígenas presentan al gobierno plan de consulta previa sobre el Lote 192. 2019. [Ubicado el 23.V.2019]. Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/1396180-indigenas-presentan-gobierno-plan-consulta-previa-lote-192>
44. DIARIO LA REPUBLICA. Para 9 candidatos, la consulta previa debe ser vinculante. 2016. [Ubicado el 29.V.19] Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/917267-para-9-candidatos-la-consulta-previa-debe-ser-vinculante>
45. DIARIO EL COMERCIO. Las Bambas: toda la cronología del conflicto que mantiene bloqueado corredor minero. 2019. [Ubicado el 19.IV.19]. Obtenido en <https://elcomercio.pe/peru/bambas-cronologia-conflicto-mantiene-bloqueado-corredor-minero-noticia-620553>
46. DIARIO LA REPUBLICA. “Todo lo que debes saber sobre el conflicto en Las Bambas”. 2019. [Ubicado el 19.IV.2019]. Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/706865-todo-lo-que-debes-saber-sobre-el-conflicto-en-las-bambas>
47. DIARIO GESTION. Las Bambas: PCM asegura que no se ha roto el diálogo con las comunidades de Cotabambas. 2019 [Ubicado el 18.IV.19]. Obtenido en [https://gestion.pe/peru/politica/bambas-pcm-gobierno-asegura-roto-dialogo-comunidades-cotabambas-nndc-264422?fbclid=IwAR2UV-cklLsk1bV\\_ipOHavxU77ordqN1LSRjwe8MdhcS9n09OZIBiAaY1kA](https://gestion.pe/peru/politica/bambas-pcm-gobierno-asegura-roto-dialogo-comunidades-cotabambas-nndc-264422?fbclid=IwAR2UV-cklLsk1bV_ipOHavxU77ordqN1LSRjwe8MdhcS9n09OZIBiAaY1kA)
48. DIARIO GESTION. Las Bambas: Cinco hechos para comprender el conflicto de las comunidades. 2019. [Ubicado el 18.IV.19]. Obtenido en <https://gestion.pe/peru/bambas-5-hechos-entender-brevemente-conflicto-zona-nndc-262703>
49. DIEZ HURTADO, Alejandro. La consulta previa y su aplicación en el Perú. [Ubicado el 16.V.2019]. Obtenido en <https://es.scribd.com/document/347952874/La-Consulta-Previa-y-Su-Aplicacion-en-El-Peru>
50. EGUREN, Fernando y URIOSTE, Miguel. *Las instituciones de desarrollo y las comunidades campesinas*, 1991 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [www.cepes.org.pe/debate/debate12/07\\_articulo.pdf](http://www.cepes.org.pe/debate/debate12/07_articulo.pdf).

51. Fundación para el debido proceso legal, Instituto de Defensa Legal, El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú. [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.dplf.org/uploads/1270481764.pdf>
52. GALLO, Ioanna. Hay que fomentar la diversidad cultural y no pretender desaparecerla. 2015. [Ubicado el 02.VI.19]. Obtenido en <http://udep.edu.pe/hoy/2015/hay-que-fomentar-la-diversidad-cultural-y-no-pretender-desaparecerla/>
53. GALVIS, María. El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas la situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. [Ubicado el 20.V.19]. Obtenido en [www.dplf.org/sites/default/files/1301596126.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/1301596126.pdf)
54. GARCÍA ESCUDERO, María del Carmen. Introducción a la estructura religiosa de los Incas. [Obtenido el 14.V.19]. Ubicado en <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/icshu/n9/e3.html>.
55. GIBAJA VARGAS PRADA, Pedro. *Movimiento Campesino (1945-1964). Algunos elementos de análisis preliminares y una aproximación bibliográfica*, 1983 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/peru/cepes/vargas.PDF>.
56. GOLTE, Jürgen. El Convenio 169 de la OIT, La Constitución Peruana y la Ley de Consulta Previa. 2011. [Ubicado el 20.V.19]. Obtenido en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-convenio-169-de-la-oit-la-constitucion-peruana-y-la-ley-de-consulta-previa/>
57. GONZALES MANTILLA, Gorki. Paradigma constitucional reflexiones a propósito del reconocimiento del derecho a la Identidad Cultural y Étnica en la Constitución de 1993. 2006. [Ubicado el 02.VI.19]. Obtenido en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14365>
58. HAUDRY DE SOUCY, Roberto. *Las Comunidades Campesinas de la Sierra Sur del Perú, instituciones con identidad para asumir los retos del siglo XXI*, 2006 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [www.rimisp.org/getdoc.php?docid=5275](http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=5275). p.03
59. HENKJAN LAATS. *Propiedad y Autonomía en Comunidades Campesinas en el Perú, proyecciones desde la población*. Casa Campesina - Centro Bartolomé de las Casas Cusco, 2000 [ubicado el 12. V. 19]. Obtenido <http://www.cepes.org.pe/apc-aa/archivos/>
60. HERNÁNDEZ SANTILLÁN, Cindy. Identidad cultural en el Perú: antecedentes, diferencias entre regiones e influencia del modernismo. 2016. [Ubicado el 01.VI.19]. Obtenido en <http://revistas.usat.edu.pe/index.php/educare/article/download/93/106/>

61. HERRERA RODRÍGUEZ, Nataly, *La Ley de Consulta Previa en el Perú y su reglamento*. 2015. [Ubicado el 22.V.19]. Ubicado en <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=274113064065075068094075125074087107105033003077055038110067082100121119005104008071001030031003012032002101104029020127020025039038064079079117008081013113101025077036087049117015065080125001091101125070022091127007098088125101120120007069109088092078&EXT=pdf>
62. HUARCAYA ALZAMORA, Luis. *Realidad de las comunidades en el Perú de hoy*, 2005 [ubicado el 14.V.19] obtenido en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf).
63. HUGUET POLO, Andrés, *El derecho de las Comunidades Campesinas a la consulta previa*, 2014. Ubicado el [28.V.16]. Obtenido en <http://asdopen.unmsm.edu.pe/files/Revista5-5.pdf>
64. INGUIL, Shia y otro. *Perú a seis años de la consulta previa*. 2019 [Ubicado el 23.V.2019] Obtenido en <http://elgranangular.com/consultapreviaperu/reportaje1/>
65. INSTITUTO DEL BIEN COMÚN. *Los papeles de la tierra. Superando los obstáculos a la Titulación de la Comunidades del Perú*. 2014. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.ibcperu.org/wp-content/uploads/2015/12/Informe-Los-Papeles-de-la-Tierra-web.pdf>
66. JIMÉNEZ, Beatriz. *El baguazo sigue siendo una herida que termina de cerrarse*. 2017 diario la república. 2013. [Ubicado el 23.V.19]. Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/730392-consulta-previa-entrampada-al-no-reconocerse-a-pueblos-andinos>
67. LA MULA. *Comunidades pueden pedir nulidad de proyectos mineros que fueron aprobados sin consulta previa*. 2015. <https://redaccion.lamula.pe/2015/11/26/las-comunidades-pueden-pedir-la-nulidad-de-los-proyectos-mineros-que-fueron-aprobados-sin-consulta-previa/jorgepaucar/>
68. LAURACIO APAZA, Rodrigo, *Nueva sentencia ratifica el Derecho a la Consulta en el otorgamiento de las concesiones mineras en Puno*. 2017. [Ubicado el 22. V. 19]. Obtenido en <http://www.derechoshumanospuno.org/agenda/noticias/312-nueva-sentencia-ratifica-el-derecho-a-la-consulta-en-el-otorgamiento-de-las-concesiones-mineras-en-puno>
69. *Ley de consulta previa y su reglamento en el Perú. Análisis desde la perspectiva del derecho internacional de los Derechos Humanos*. [obtenido el 12.V.19]. Ubicado en <http://www.comisedh.org.pe/modulo/upload/1342630241.pdf>.



70. MARTICORENA, Manuel. Consulta previa: un balance a cuatro años de su creación 2015. [Ubicado el 29.V.19]. Obtenido en <https://elcomercio.pe/economia/peru/consulta-previa-balance-cuatro-anos-creacion-193199>
71. MEJÍA RIVERA, Joaquín A., Abogados por los Derechos Humanos. 2014. [Ubicado el 21.V.19]. Obtenido en <http://joaquinmejia.rivera.blogspot.com/2014/07/las-comunidades-campesinas-y-la.html>
72. MEZA SUÁREZ, Rocío. Consulta Previa en el Perú o fraude a la Ley. 2017. [Ubicado el 23.V.19]. Obtenido en <http://ipama.org.pe/2017/09/12/opinion-consulta-previa-peru-fraude-la-ley/>
73. MONCADA, Andrea. Inclusión de pueblos quechuas para consulta previa culmina en diciembre. 2015. [Ubicado el 22.V.19]. Obtenido en <http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/politica/172678-en-diciembre-terminaremos-de-incluir-a-los-pueblos-quechua-en-la-base-de-datos/>
74. QUISPE MAMANI, Maritza y otros. Gobierno debe consultar y obtener el consentimiento de proyectos mineros Antapaccay y Coroccohuayco. [Ubicado el 22.V.19]. Obtenido en [https://idl.org.pe/gobierno-debe-consultar-y-obtener-el-consentimiento-de-proyectos-mineros-antapaccay-y-coroccohuayco/?fbclid=IwAR3mnXxFUiHgbIGRB\\_qRTx2bWJMZ1xDqDwrA5Tdtk4ddkqz6C2EGIAR7q6g](https://idl.org.pe/gobierno-debe-consultar-y-obtener-el-consentimiento-de-proyectos-mineros-antapaccay-y-coroccohuayco/?fbclid=IwAR3mnXxFUiHgbIGRB_qRTx2bWJMZ1xDqDwrA5Tdtk4ddkqz6C2EGIAR7q6g)
75. MERINO LUCERO, Beatriz y otro, Consulta Previa a los Pueblos Indígenas: El Desafío del Diálogo Intercultural en el Perú. [Ubicado el 12.V. 2019]. Obtenido en [http://www.giz-governance-inclusion-social-seguridad.org/wp-content/uploads/2013/09/Libro-Merino-Lanegra\\_Consulta-Previa\\_final.pdf](http://www.giz-governance-inclusion-social-seguridad.org/wp-content/uploads/2013/09/Libro-Merino-Lanegra_Consulta-Previa_final.pdf)
76. MERINO, Roger. El Lado Oscuro de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso Tres Islas. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.servindi.org/actualidad/74510>
77. Ministerio de Cultural. Procesos de Consulta previa. 2019. [Ubicado el 22.V.19]. Obtenido en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/>
78. Ministerio de Cultura. Etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios.2014. [Ubicado el 20.V.19]. Obtenido en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/GuiaIdentificacionPPII-Final.pdf>
79. Ministerio de Cultura. Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas u Originarios. 2016 [Obtenido el 15.V.19]. Ubicado en

<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/Derechos-Colectivos-de-los-Pueblos-Indigenas-u-Originarios.pdf>

80. Ministerio de Cultura. Estándares de aplicación del derecho a la consulta previa en el sistema interamericano de Derechos Humanos. 2016 [Obtenido el 15.V.19]. Ubicado en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/Estandares-Aplicacion-Derecho-Consulta-Previa-en-Sistema-Interamericano-de-DDHH.pdf>
81. Ministerio de Cultura. Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas u Originarios. [Ubicado el 12.IV.2019]. Obtenido en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/Derechos-Colectivos-de-los-Pueblos-Indigenas-u-Originarios.pdf>.
82. Ministerio de Cultura. Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas u Originarios. pp. 16-22, 34-38. Véase también en COZ BARÓN, Dania. Una mirada desde el derecho y la jurisprudencia supranacional. La atención internacional. 2015. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://elperuano.pe/suplementosflipping/juridica/543/index.html>
83. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. Se garantizará gratuidad del proceso de titulación de tierras en el país. 2019. [Ubicado el 30. V. 2019]. Obtenido <http://minagri.gob.pe/portal/publicaciones-y-prensa/noticias-2018/20749-se-garantizara-gratuidad-del-proceso-de-titulacion-de-tierras-en-el-pais>
84. Ministerio de Cultura. 10 avances en la implementación de la consulta previa en el Perú. 2016. [Obtenido el 17.V.19]. Ubicando en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/Boletin-10-avances.pdf>
85. MINISTERIO DE CULTURAL. Etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios Guía Metodológica. 2014. [Ubicado el 29.V.19]. Obtenido en <https://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/noticia/tablaarchivos/guiaidentificacionppiifinal.pdf>
86. MONGABAY LATAM. ¿Cuánto ha avanzado la aplicación de la consulta previa en el Perú?. 2016. [Ubicado el 31.V.19]. Obtenido en <https://rpp.pe/blog/mongabay/cuanto-ha-avanzado-la-aplicacion-de-la-consulta-previa-en-el-peru-noticia-998496>
87. MONTALVO REINOSO, Rosa. La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú Conversación a cinco voces: la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa Entrevista a Beatriz Caritimari, Ángela Chislla, Ketty Marcelo y Gladis Vila, por Rosa Montalvo Reinoso. 2016. [Ubicado el 20.V.19]. Obtenido en

<http://documents.worldbank.org/curated/en/164661472713448678/pdf/108118-SPANISH-WP-PUBLIC-SPANISH-ABSTRACT-EMAILED.pdf>

88. NACIONES UNIDAS. Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación. 2010. [Ubicado 05.VI.19]. Obtenido [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf)
89. OCAMPO, Diego. Desafíos y aprendizajes para la participación de las comunidades campesinas originarias en la implementación de la consulta previa. 2016. [Ubicado el 05.VI.19]. Obtenido en [http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/Consulta\\_Previa\\_paginas.pdf](http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/Consulta_Previa_paginas.pdf)
90. OFICINA DE COMUNICACIONES E IMAGEN INSTITUCIONAL DE MINAGRI. Se acelerarán procesos de titulación de tierras a nivel nacional. 2019. [Ubicado el 30.V.19]. Obtenido en <https://www.gob.pe/institucion/minagri/noticias/25849-se-aceleraran-procesos-de-titulacion-de-tierras-a-nivel-nacional>
91. OFICINA DE COMUNICACIONES E IMAGEN INSTITUCIONAL MINAGRI. MINAGRI titulará gratuitamente más de 100 mil predios de comunidades campesinas y nativa. 2018. [Ubicado el 31.V.19]. Obtenido en <http://www.minagri.gob.pe/portal/publicaciones-y-prensa/noticias-2018/20904-minagri-titulara-gratuitamente-mas-de-100-mil-predios-de-comunidades-campesinas-y-nativas>
92. PALOMINO MANCHEGO, José F. La Constitución multicultural peruana. 2019. [Ubicado el 04.VI.19]. Obtenido en <http://revistas.uigv.edu.pe/index.php/exegesis/article/download/616/541>
93. PAZO PINEDA, Oscar A. Democracia y la interculturalidad. 2015. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://elperuano.pe/suplementosflipping/juridica/543/index.html>
94. PEÑA JUMPA, Antonio. Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89° de la Constitución. [Obtenido el 12.V.2019] Ubicado en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/viewFile/12800/13357>
95. PLASENCIA SOTO, Rommel. Comunidades campesinas y reforma agraria en Huancavelica. 2016. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/download/.../11590/>
96. PINEDA C., Roberto. El Congreso Indigenista de Pátzcuaro, 1940, una nueva apertura en la política indigenista de las Américas. [Ubicado 15.V.19]. Obtenido en [http://www.interindi.net/es/archivos/Baukara2\\_05\\_Pineda\(10-28\).pdf](http://www.interindi.net/es/archivos/Baukara2_05_Pineda(10-28).pdf)

- Pueblos Indígenas. 2018. [Ubicado el 12.V.19] obtenido en <https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples#1>
97. PUNTOEDU. La importancia de la Base de Datos de Pueblos Indígenas y la implementación efectiva de la Consulta Previa, 2015. [Ubicado el 17.V.19]. Obtenido en <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/la-importancia-de-la-base-de-datos-de-pueblos-indigenas-y-la-implementacion-efectiva-de-la-consulta-previa/>
  98. RED DE COMUNICACIÓN REGIONAL. Objetivo estratégico del Ministerio de Agricultura es promoción del proceso de titulación de tierras. 2018. [Ubicado el 31.V.19]. Obtenido en <https://www.rcrperu.com/objetivo-estrategico-del-ministerio-de-agricultura-es-promocion-del-proceso-de-titulacion-de-tierras/>
  99. REMY, María Isabel. Historia de las Comunidades Indígenas y Campesinas en el Perú. 2013 [Obtenido el 12.V.2019] Ubicado en <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/3632/Historia%20de%20las%20comunidades%20ind%C3%ADgenas%20y%20campesinas%20del%20Per%C3%BA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
  100. RIVERA S. José Antonio. *Los pueblos indígenas y las comunidades campesinas en el sistema constitucional boliviano. Pasado, presente y perspectiva del futuro*, 2005. [ubicado el 12.V.19]. Obtenido en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
  101. ROBLES MENDOZA, Román. *Tradición y modernidad en las comunidades campesinas*, 2004 [ubicado el 12.V.19]. Obtenido en [http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtualData/publicaciones/inv\\_sociales/N12\\_2004/a03.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtualData/publicaciones/inv_sociales/N12_2004/a03.pdf)
  102. RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, LUIS, “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los Pueblos Indígenas”. Pueblos Indígenas y derechos humanos, [ubicado el 15.V.19]. Obtenido en <http://www.maestriaoepifj.org/maestria/curso/material/u3-b3/Insti-legislacion-Proced/universal/Mecanismo%20de%20Proteccion/5.%20Manual%20Pueblos%20Indigenas.pdf>,
  103. RPP NOTICIAS. “Las Bambas: El conflicto social en el sur del país que golpea al Gobierno. [Ubicado el 19.IV.19]. Obtenido en <https://rpp.pe/politica/gobierno/las-bambas-el-conflicto-social-en-el-sur-del-pais-que-golpea-al-gobierno-noticia-1190069>
  104. RRP Noticias - Programa Tiempo Real. Sobre la situación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. [Ubicado el 30. V.19] Obtenido en <https://www.youtube.com/watch?v=3kH2kITiWNw&t=124s>
  105. RPP NOTICIAS. Histórica protesta antiminera del “Aymarazo” llegó a su fin. 2017. [Ubicado el 5.VI.19]. Obtenido en

<https://rpp.pe/peru/puno/historica-protesta-antiminera-del-aymarazo-hoy-llega-a-su-fin-noticia-1062638>

106. RUIZ CHIRIBOGA, Osvaldo. El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema interamericano. 2007.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332007000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000100007)
107. RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos. Indígenas en el Perú: Análisis y comentarios de cada artículo de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento. 2012. [Ubicado el 15.V.19]. Obtenido en [https://idl.org.pe/portfolio/6296-2/?fbclid=IwAR3Et5IPIAB4S4MOIVDv4XK\\_bOyykRm6HTTT4Qc\\_PxzYCLQPvU9kXp8aUw](https://idl.org.pe/portfolio/6296-2/?fbclid=IwAR3Et5IPIAB4S4MOIVDv4XK_bOyykRm6HTTT4Qc_PxzYCLQPvU9kXp8aUw)
108. SANBORN, Cynthia A. y otros. La consulta previa en el Perú: avances y retos. 2016. [ubicado el 22.V.19]. Obtenido en <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1195/DI6.pdf?sequence=6>
109. SANDOVAL CERAS, Tomasa. *El proceso de autonomía de los pueblos indígenas y la cuestión de género*, 2002 [ubicado el 12.V.19]. Obtenido en <http://icci.nativeweb.org/boletin/39/sandoval.html>.
110. STAVENHAGEN, Rodolfo. Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos. [Ubicado el 15.V.19]. Obtenido en <http://191.98.188.189/cgi-bin/koha/tracklinks.pl?uri=http://191.98.188.189/Fulltext/9002.pdf;bibliumber=9159>
111. STAVENHAGEN, Rodolfo. Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional. [Ubicado el 04.VI.2019] Obtenido en [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000088113\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000088113_spa) p. 126. Véase también la siguiente web site <http://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Los-conflictos-etnicos-y-sus-repercusiones.pdf>
112. SEVILLANO ARÉVALO, María del Rosario. El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en el Perú. Últimos Avances. 2010. [Ubicado el 15.V.19]. Obtenido en [http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/consulta\\_previa\\_peru.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/consulta_previa_peru.pdf)
113. SPETALE BOJORQUEZ, Leandro. *Las tierras de las comunidades campesinas*, [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <http://www.legalasiste.com/imagenes/18.pdf>.
114. SZEMINSKI, Jan. Tendencias de desarrollo del ayllu peruano (siglos XIVXX). 1972. [Ubicado el 13.V.19]. Obtenido en [http://www.ikl.org.pl/Estudios/EL01/el01\\_05\\_szem.pdf](http://www.ikl.org.pl/Estudios/EL01/el01_05_szem.pdf)

115. TAPIA AQUINO, Juan Carlos. *Sistema jurídico de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en Bolivia*, 2008 [ubicado el 05.VI.19]. Obtenido en [http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/658/Sistema\\_Juridico\\_de\\_los\\_Pueblos\\_Indigenas\\_Bolivia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/658/Sistema_Juridico_de_los_Pueblos_Indigenas_Bolivia.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
116. TRELLES, Abdul. Consecuencias inesperadas de la Reforma Agraria: Participación política campesina en la provincia de Andahuaylas 2016. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <https://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/consecuencias-reforma-agraria/>
117. UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TRUJILLO. ¿Qué fue el Baguazo? Causas y consecuencias de una matanza. 2016. [Ubicado el 20.V.19]. Obtenido en <https://rpp.pe/peru/actualidad/que-fue-el-baguazo-causas-y-consecuencias-de-una-matanza-noticia-99696>
118. VALCARCEL, Luis. *La reforma agraria en el Perú*, 1972 [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [http://200.62.146.19/bibvirtualdata/libros/2007/legis\\_per/cap03.pdf](http://200.62.146.19/bibvirtualdata/libros/2007/legis_per/cap03.pdf).
119. VAZELESK RIBEIRO, Vanderlei. De la lucha por la tierra a la protección de la Pachamama: los caminos de la Confederación Campesina del Perú (1947-2016), 2017. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en <https://journals.openedition.org/polis/12508>
120. VINCES, Héctor, “Consulta previa generará mayor clima de paz social, asegura ministro de Ambiente”, 2013, [obtenido el 20.V.19]. Ubicado en [http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-consulta-previa-generara-mayor-clima-paz-social-asegura-ministro-del-ambiente-454024.aspx?rcbID=UCCabecera\\_ddlOpcion%26rcbServerID=ddlOpcion](http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-consulta-previa-generara-mayor-clima-paz-social-asegura-ministro-del-ambiente-454024.aspx?rcbID=UCCabecera_ddlOpcion%26rcbServerID=ddlOpcion)

## JURISPRUDENCIA

121. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C N° 146, [ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id\\_Pais=5](http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=5)
122. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. [Ubicado el 14.V.19]. Obtenido en [http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id\\_Pais=5](http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=5).
123. Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 00006-2008-AI/TC, fecha 11 de junio de 2008
124. Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 00022-2009-PI/TC, fecha 09 de junio de 2010.

125. Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0023-2009-PI/TC, fecha 21 de setiembre del 2010
126. Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 00024-2009-AI/TC, fecha 26 de julio 2011.
127. Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 01126-2011-HC/TC, fecha 11 de setiembre del 2012. [Ubicado el 13.V.19]. Obtenido en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.html>
128. Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 00025-2009-PI/TC, fecha 17 de marzo del 2011.

## **LEGISLACIÓN**

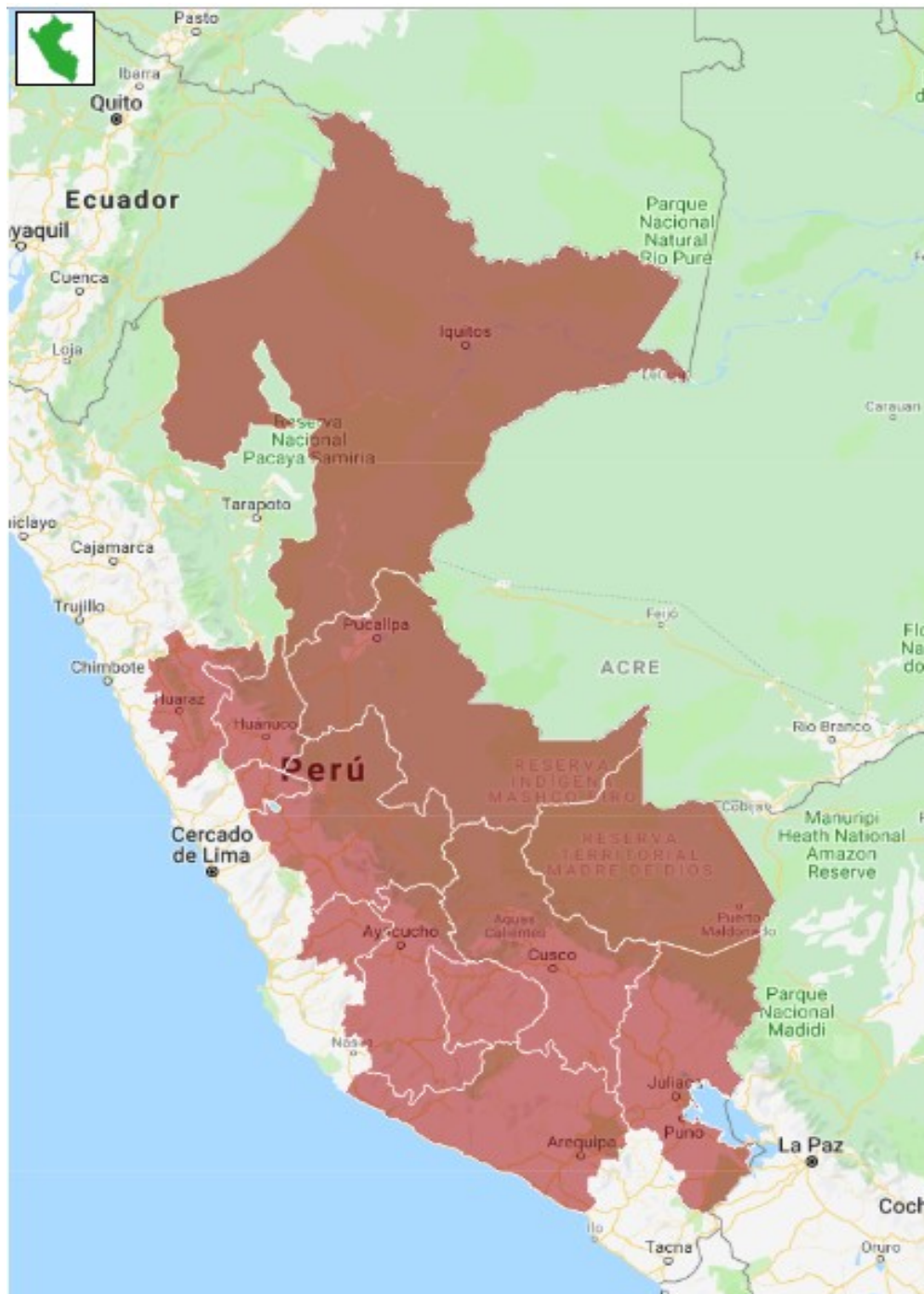
129. Constitución Política del Perú de 1993.
130. Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de 1989.
131. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Sesión Plenaria N° 107, celebrado el 13 de diciembre de 2007
132. Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios - Ley N° 29785, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
133. Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – Decreto Supremo N° 001-2012-MC

**ANEXOS**



## ANEXO 1

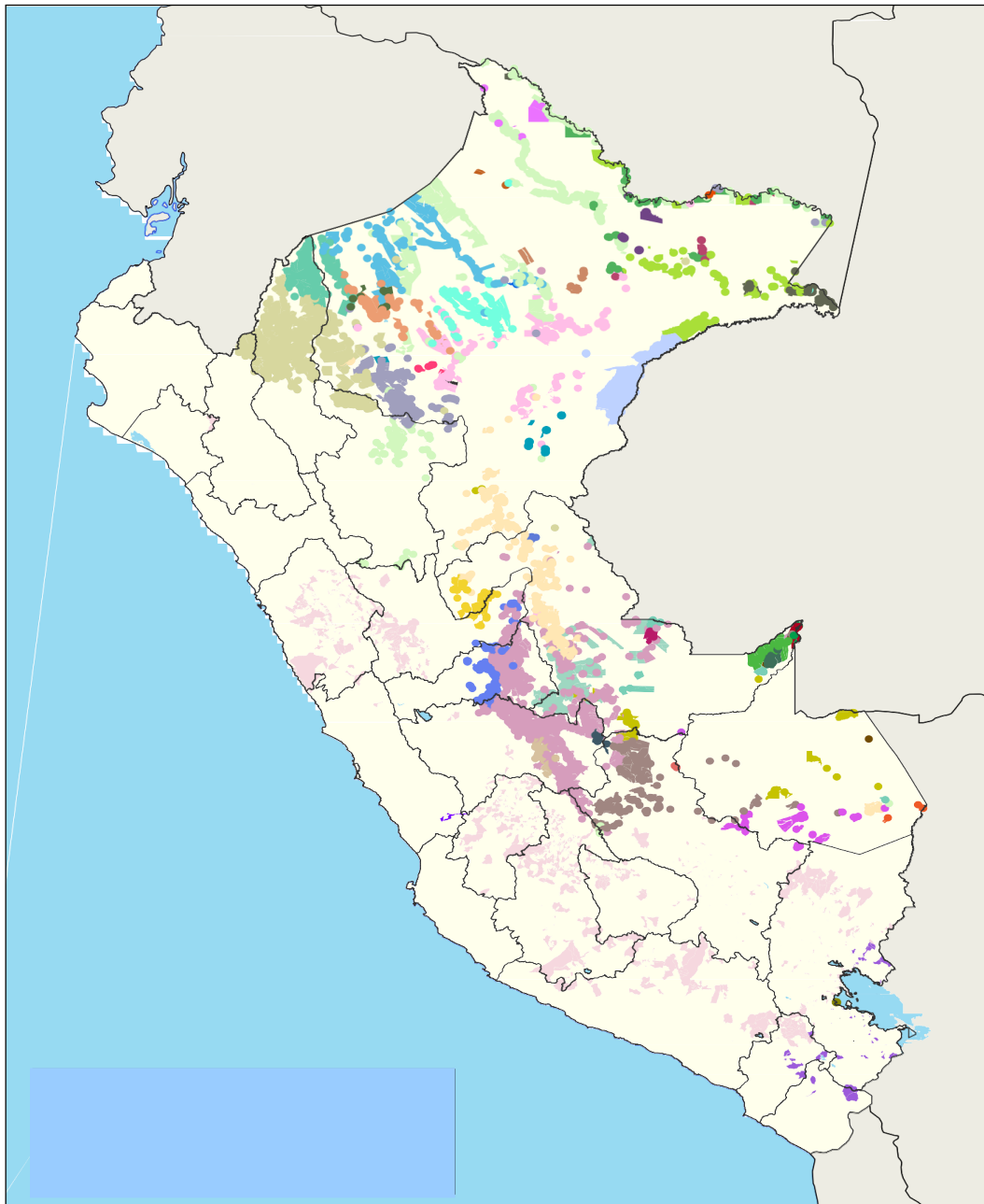
En el presente mapa se aprecia a los departamentos pintados de color rojo, como señal que se ha realizado el proceso de consulta previa las consultas<sup>208</sup>.



<sup>208</sup> Información obtenida del portal web del Ministerio de Cultura. Información actualizada al 07 de junio del 2019. Obtenido en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/>

## ANEXO 2

El Perú cuenta con 55 pueblos indígenas u originarios, identificados hasta la fecha, que hablan al menos 48 lenguas indígenas u originarias. De estos 55 pueblos, se ha identificado un ámbito geográfico que puede ser representado para 49 de ellos, pudiendo visibilizar a gran escala en el siguiente mapa de pueblos indígenas u originarios<sup>209</sup>.



<sup>209</sup> Información obtenida del portal web BDPI (Base de Datos de los Pueblos Indígenas). [Ubicado el 07.VI.19]. Obtenido en <http://bdpi.cultura.gob.pe/mapa-pueblos>

Esta leyenda corresponde al mapa del anexo 2, que muestra a los pueblos indígenas conforme la ubicación de los colores asignados, y fue obtenido de la misma fuente.

| Nombre Pueblo Indígena |           | Chamicuro        | Kandozi      | Murui-muinani             | Shipibo-konibo |
|------------------------|-----------|------------------|--------------|---------------------------|----------------|
| Achuar                 | Chapra    | Kapanawa         | Nahua        | Shiwilu                   |                |
| Aimara                 | Ese aja   | Kichwa           | Nanti        | Tikuna                    |                |
| Amahuaca               | Harakbut  | Kukama kukamiria | Nomatsigenga | Urarina                   |                |
| Arabela                | Ikitu     | Madija           | Ocaina       | Uro                       |                |
| Ashaninka              | Isconahua | Maijiki          | Quechuas     | Wampis                    |                |
| Asheninka              | Jaqaru    | Marinahua        | Resígaro     | Yagua                     |                |
| Awajún                 | Jíbaro    | Mastanahua       | Secoya       | Yaminahua                 |                |
| Bora                   | Kakataibo | Matsés           | Sharanahua   | Yanesha                   |                |
| Cashinahua             | Kakinte   | Matsigenka       | Shawi        | Yine                      |                |
|                        |           |                  |              | Más de un Pueblo Indígena |                |