



Señora

DIANA GONZALES DELGADO

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-

Señora

MARIA TAIPE CORONADO

Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y
Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Presente.-

Asunto: Remite opinión técnico legal del Ministerio de Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR que propone modificar la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial

Referencia: Oficio N° 0536-2022-2023/CDRGLMGE-CR (Expediente 2022-0133291)

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla y a su vez, en atención al oficio de la referencia, remitirle copia del Informe N° 000339-2022-DGPI/MC que contiene el Informe N° 000009-2022-DACI-LPC/MC, por el cual se emite la opinión técnico legal al Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR que propone modificar la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

Finalmente, es propicia la ocasión para reiterar el compromiso del Ministerio de Cultura, en el marco de sus competencias y funciones como ente rector del Régimen Especial Transectorial de protección de los derechos de los PIACI, para seguir articulando y promoviendo acciones conjuntas que aseguren la protección de los derechos de los PIACI de la Amazonia peruana.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle mi consideración y estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

ROCILDA NUNTA GUIMARAES
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE INTERCULTURALIDAD

Adjunto:

-Copia del Informe N° 000339-2022-DGPI/MC, con sus anexos.



A: **ROCILDA NUNTA GUIMARAES**
VICEMINISTRA DE INTERCULTURALIDAD

De: **DULHY CAROLINA PINEDO AMACIFUEN**
DIRECTORA GENERAL DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS

Asunto: Consideraciones técnicas para la opinión técnico legal del Ministerio de Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR que propone modificar la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial

Referencia: Oficio N° 0536-2022-2023/CDRGLMGE-CR (Exp. 2022-0133291)

Me dirijo a usted para saludarla cordialmente y, a su vez, remitirle el Informe N° 000277-2022-DACI, que hago mío, con el que se atiende el pedido de la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Congresista de la República Diana Carolina Gonzales Delgado, quien solicitó opinión técnico legal del Ministerio de Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR que propone modificar la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

Al respecto, en el mencionado informe se desarrolla información sobre los derechos y vulnerabilidades de los PIACI, y se realiza el análisis técnico legal de cada una de las propuestas de modificación a la Ley N° 28736, planteadas en el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR. Asimismo, se recomienda que el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR sea remitido para evaluación y dictamen a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterarle mi consideración.

Atentamente,

Se adjunta:

- Informe N° 000277-2022-DACI/MC

DPA/mtb



A : **DULHY CAROLINA PINEDO AMACIFUEN**
DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS

De : **MARIA AMELIA TRIGOSO BARENTZEN**
DIRECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO Y
CONTACTO INICIAL

Asunto : Consideraciones técnicas para la opinión técnico legal del
Ministerio de Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR
que propone modificar la Ley N° 28736, Ley para la protección de
pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en
situación de contacto inicial.

Referencia : INFORME N° 000009-2022-DACI-LPC/MC (14DIC2022)

Me dirijo a usted para saludarla cordialmente y, a su vez, remitirle el Informe N° 000009-2022-DACI-LPC/MC, que hago mío, con el que se atiende el pedido de la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Congresista de la República Diana Carolina Gonzales Delgado, quien solicitó opinión técnico legal del Ministerio de Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR que propone modificar la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

Al respecto, en el mencionado informe se desarrolla información sobre los derechos y vulnerabilidades de los PIACI, así como un análisis técnico legal de cada una de propuestas de modificación a la Ley N° 28736. Asimismo, se recomienda que el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR sea remitido para evaluación y dictamen a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterarle mi consideración.

Atentamente,

Se adjunta:

- Informe N° 000009-2022-DACI-LPC/MC.

MTB/lpch



A : **MARIA AMELIA TRIGOSO BARENTZEN**
DIRECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO Y
CONTACTO INICIAL - DACI

De : **LORENA AMARILIS PALOMINO CHAVEZ**
DIRECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO Y
CONTACTO INICIAL - DACI

Asunto : Consideraciones técnicas para la opinión técnico legal del
Ministerio de Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR
que propone modificar la Ley N° 28736, Ley para la protección de
pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en
situación de contacto inicial.

Referencia : a) Oficio N°0536-2022-2023/CDRGLMGE-CR (Exp.2022-0133291)
b) Proveído N° 004029-2022-DGPI/MC (02DIC2022)

Me dirijo a usted, en atención al documento a) de la referencia, por el cual la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Congresista de la República Diana Carolina Gonzales Delgado, solicitó opinión técnico legal del Ministerio de Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR que propone modificar la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial; con el objeto de proporcionar consideraciones técnicas para la elaboración de la opinión del sector sobre el referido Proyecto Legislativo.

Al respecto, informo lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el Oficio N° 0536-2022-2023/CDRGLMGE-CR, de fecha 28 de noviembre de 2022, la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la Congresista de la República Diana Carolina Gonzales Delgado, solicitó opinión técnico legal del Ministerio de Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR que propone modificar la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.
- 1.2 Mediante Proveído N° 004029-2022-DGPI/MC, de fecha 2 de diciembre de 2022, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas (DGPI), traslada a esta dirección de línea la solicitud de opinión técnico legal del referido Proyecto de Ley, para su evaluación técnica.
- 1.3 De acuerdo con ello, se elabora el presente informe técnico, con el objeto de proporcionar las consideraciones técnicas para la elaboración de la opinión del sector sobre el referido Proyecto Legislativo.



II. BASE NORMATIVA

- Constitución Política del Perú.
- Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales.
- Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.
- Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- Decreto Legislativo N° 1374, Decreto Legislativo que establece el Régimen Sancionador por incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial.
- Decreto Legislativo N° 1489, Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.
- Reglamento de la Ley N° 28736, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES y modificado por Decreto Supremo N° 008-2016-MC.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2013-MC.
- Reglamento del Decreto Legislativo N° 1374, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2019-MC.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

III. CONSIDERACIONES PREVIAS

3.1 Características y vulnerabilidades de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial

3.1.1 Los bosques amazónicos del Perú constituyen el territorio de diversos pueblos indígenas que se encuentran en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (en adelante, PIACI).

3.1.2 Con relación a esta población, si bien los PIACI cuentan con una gran diversidad y heterogeneidad cultural, es posible identificar algunas características generales comunes, conforme lo ha expresado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹:

- a) Son pueblos altamente integrados con los ecosistemas en los que habitan y de los cuales forman parte, manteniendo una estrecha relación de interdependencia con el ambiente en el que desarrollan sus vidas y culturas;
- b) No conocen el funcionamiento de la sociedad mayoritaria, por lo que se encuentran en una situación de indefensión y extrema vulnerabilidad ante los diversos actores que tratan de acercarse a ellos; y,
- c) Son pueblos altamente vulnerables, que en la mayoría de casos se encuentran en grave peligro de extinción. Su extrema vulnerabilidad se agrava ante las

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. "Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay". Disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Directrices-de-Protección-para-los-Pueblos-Indígenas-en-Aislamiento-y-en-Contacto-Inicial.pdf>.

amenazas y agresiones que sufren sus territorios que ponen en peligro el mantenimiento de sus culturas y de sus formas de vida.

3.1.3 Respecto a la alta vulnerabilidad que los caracteriza, cabe mencionar las siguientes:

- **Vulnerabilidad inmunológica:** Dadas sus condiciones de vida, el sistema inmunológico de los PIACI no ha podido desarrollarse al punto de poder resistir gérmenes comunes, por lo que cualquier contacto con ellos representa un alto riesgo de enfermedad, epidemia o muerte.
- **Vulnerabilidad territorial:** Los PIACI habitan y transitan en zonas de difícil acceso de la Amazonía, las cuales se encuentran en una situación de amenaza constante frente a las actividades ilegales que se desarrollan en dichos espacios. Asimismo, el desarrollo de actividades antrópicas – legales e ilegales – en los territorios en los que habitan y transitan, generan impactos en los recursos que necesitan para su subsistencia y a los cuales acceden desarrollando actividades de caza, pesca y recolección.
- **Vulnerabilidad sociocultural:** Su situación de aislamiento o de contacto inicial ha impedido que los miembros de estos pueblos conozcan la organización y los parámetros bajo los que se rige el resto de la sociedad nacional. Esta realidad constituye una grave vulnerabilidad sociocultural, ya que los posiciona en un estado de indefensión frente a posibles abusos generados por diversos intereses de terceras personas.

3.1.4 En vista de la frágil condición de estos pueblos, diferentes instrumentos normativos internacionales² establecen el deber de los Estados de adoptar políticas y acciones preventivas ante la particular situación de vulnerabilidad que enfrentan los PIACI, de manera que se garanticen sus derechos: i) a decidir no mantener contacto con el resto de la sociedad nacional o de mantenerlo de manera intermitente o esporádico (derecho de autodeterminación), ii) a vivir libremente y de acuerdo con sus culturas, iii) a sus territorios ancestrales y al acceso a sus recursos a fin de lograr su subsistencia; iv) a disfrutar del más alto nivel posible de salud física, mental y espiritual, vi) a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación; entre otros más.

3.1.5 Cabe precisar que la normativa peruana contempla dos definiciones aplicables a los PIACI:

- ***Pueblos en situación de aislamiento (PIA):*** Pueblo indígena, o parte de él, que en virtud de su derecho de autodeterminación no desarrolla relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, ha optado por descontinuarlas.
- ***Pueblos en situación de contacto inicial (PICI):*** Pueblo indígena, o parte de él, que en virtud de su derecho de autodeterminación se encuentra en un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional.

² Tales como el Convenio N° 169 de la OIT, las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, entre otros instrumentos.

- 3.1.6 En concordancia con ello, el Ministerio de Cultura precisa que los pueblos en situación de aislamiento viven en condición de nómada o semi-nómada, en zonas de difícil acceso en la selva amazónica, particularmente en las cabeceras de ciertos ríos menores. Aprovechan los recursos del bosque a través de la caza, la recolección, la pesca y, en algunos casos, haciendo pequeñas chacras. Asimismo, mantienen patrones de movimiento en busca de recursos que varían según la época del año, en época de lluvias suelen permanecer en las partes altas de las quebradas y en épocas secas migran hacia zonas más bajas para la recolección de recursos estacionales; lo que implica que hagan uso extenso del territorio, llegando incluso a cruzar fronteras³.
- 3.1.7 A su vez, el Ministerio de Cultura señala que los pueblos indígenas en situación de contacto inicial son pueblos indígenas que, si bien se encontraron en situación de aislamiento, por razones voluntarias o no, han comenzado un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional. No obstante, no conocen plenamente el funcionamiento de la sociedad mayoritaria, ni comparten necesariamente sus patrones y códigos de interrelación social. Asimismo, en concordancia con lo señalado por la CIDH, se sostiene que el término inicial no se refiere a temporalidad, sino al poco grado de contacto e interacción de esta población con la sociedad mayoritaria no indígena, situación que puede durar indefinidamente⁴.
- 3.1.8 Asimismo, respecto del derecho al territorio reconocido en instrumentos internacionales a los pueblos indígenas, es preciso mencionar que para el caso de los PIACI la interdependencia con su entorno es absoluto y les permite mantener sus vidas y culturas, gracias a los conocimientos profundos que tienen sobre los usos, aplicaciones y cuidados del medio ambiente. Por lo que es trascendental que se garantice y respete el ejercicio de sus derechos territoriales, ya que cualquier agresión ambiental que sufran significaría una agresión a sus culturas y a su propia existencia⁵.
- 3.1.9 Por su parte, el artículo 1° de la Constitución Política del Perú, enuncia que *"la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*; es decir, la dignidad no solo constituye el pilar sobre el que se erige nuestro sistema democrático, sino que constituye el parámetro fundamental de la actividad del Estado y de la sociedad, así como la fuente de los derechos fundamentales⁶. En ese sentido, constituye una obligación jurídica que los poderes públicos y los particulares deben garantizar, a través del goce de garantías y niveles adecuados de protección a su ejercicio⁷.
- 3.1.10 Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas y, en particular, de aquellos en situación de aislamiento y contacto inicial, deriva de uno de los principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos como es el principio *Pro Homine*⁸, en virtud del cual ante diferentes interpretaciones de un

³ Ministerio de Cultura (2016) "Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía Peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos", Lima, pp. 18-20.

⁴ Ministerio de Cultura (2016) *Op. cit.*, p. 14.

⁵ *Ibidem*, Pág. 14.

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 10087-2005-PA. FJ. 5.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 02273-2005-HC/TC, FJ. 8.

⁸ El Principio Pro Homine ha sido recogido en diversos instrumentos normativos aprobados por el Ministerio de Cultura, tales como la Directiva N° 004-2014, "Normas, Pautas y Procedimiento que regulan las autorizaciones excepcionales de



dispositivo legal se debe optar por aquellas que conduzcan a una mejor protección de los derechos fundamentales, descartando aquellas que restrinjan o limiten su ejercicio. En tal sentido, debe entenderse que los Estados no pueden actuar al margen de las obligaciones en materia de derechos humanos, que forman una unidad inquebrantable que debe condicionar y dirigir cualquier actuación que se vaya a realizar de manera concreta con los PIACI⁹.

3.2 Rectoría del Ministerio de Cultura en materia de protección de los derechos de los PIACI

- 3.2.1 Con fecha 18 de mayo de 2006, se publica en el Diario Oficial "El Peruano" la Ley N° 28736, "Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial", la cual instituye un marco normativo para garantizar la protección de derechos de los PIACI, sin precedentes en nuestro sistema jurídico.
- 3.2.2 La Ley N° 28736, su reglamento y sus normas complementarias, constituyen el marco normativo específico de protección para estos pueblos, mediante el cual se establecen los mecanismos para la protección de sus derechos y las tierras que ocupan.
- 3.2.3 Dicha normativa establece el Régimen Especial Transectorial (en adelante, RET) de protección de los PIACI, que se define como el conjunto de políticas públicas que tienen el propósito de garantizar sus derechos a la vida y a la salud, salvaguardando su existencia e integridad¹⁰, de conformidad con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la normativa nacional especializada.
- 3.2.4 En concordancia con lo anterior, cabe indicar que la Ley de creación del Ministerio de Cultura asigna al Viceministro de Interculturalidad (en adelante, VMI) como la autoridad inmediata al Ministro de Cultura en asuntos de interculturalidad e inclusión de las poblaciones originarias. Como parte de sus funciones, el artículo 15 literal a) de esta ley establece el "promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos del país de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas".
- 3.2.5 Asimismo, los artículos 4 y 5 del Reglamento de la Ley N° 28736 disponen que el Ministerio de Cultura, a través del VMI, como ente conductor del RET, evalúa, planifica y supervisa las medidas y acciones destinadas a la protección de los PIACI. Para ello, coordina e intercambia información con las entidades del Sector Público, cautelando que éstas, en el ejercicio de sus funciones, no afecten o pongan en riesgo a los PIACI¹¹.

ingreso a las Reservas Indígenas", aprobada por Resolución Viceministerial N° 012-2014-VMI-MC y el "Protocolo de Actuación ante el Hallazgo, Avistamiento y Contacto con Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y para el relacionamiento con Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial", aprobado por Resolución Ministerial N° 240-2015-MC.

⁹ Ob. Cit. Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Pág. 22.

¹⁰ Artículo 3, literal I del Reglamento de la Ley PIACI.

¹¹ Artículo 8, literal a) del reglamento de la Ley PIACI.



- 3.2.6 Asimismo, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura asigna al VMI, la función de “formular, dirigir, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales sobre interculturalidad, pueblos indígenas y población afroperuana”¹².
- 3.2.7 Para el cumplimiento de sus funciones, el VMI cuenta dentro de su estructura orgánica con la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante, DGPI) como órgano de línea de ámbito nacional encargado de proponer, coordinar, evaluar y supervisar con la Alta Dirección del Ministerio y demás órganos del Ministerio –entre otros asuntos–, la política nacional y las normas de alcance nacional en materias relacionadas con los PIACI¹³.
- 3.2.8 A su vez, la DGPI cuenta con la Dirección de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (en adelante, DACI) como unidad orgánica responsable de conducir las acciones de protección y respeto de los derechos de los PIACI del país, la cual tiene dentro de sus funciones emitir opinión técnica y recomendación en temas de su competencia¹⁴.

IV. ANÁLISIS

- 4.1. En principio, corresponde señalar que, de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Perú *“los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”* y, según lo preceptuado por su Cuarta Disposición Final y Transitoria, *“las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”*. En ese sentido, en nuestro ordenamiento jurídico tanto la Constitución como los tratados en materia de derechos humanos y las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos, constituidos según tratados de los que el Perú es parte, deben ser tomados en cuenta como parámetro de validez de las normas y decisiones internas.
- 4.2. En esa línea, el Tribunal Constitucional del Perú, en la sentencia recaída en el Expediente N° 5854-2005-AA/TC interpretó que *“los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, por pertenecer al ordenamiento jurídico interno, son Derecho válido, eficaz y en consecuencia inmediatamente aplicable al interior del Estado”*.
- 4.3. Respecto de la protección internacional de los derechos de los pueblos indígenas, debe mencionarse que, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26253, ratificado el 17 de enero de 1994 y cuyo depósito de ratificación se realizó con fecha 2 de febrero de 1994, es de obligatorio cumplimiento en nuestro ordenamiento jurídico. Cabe mencionar que, dicho Convenio entró en vigor el 2 de febrero de 1995, doce meses después de la fecha en que el Perú registró la ratificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38. 3 del referido Convenio.

¹² Cfr. Artículo 11 numeral 11.1 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.

¹³ Cfr. Artículo 90 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.

¹⁴ Cfr. Numeral 94.11 del artículo 94 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.



- 4.4. En esa línea, el Tribunal Constitucional del Perú, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, ha establecido que:

(...) habiéndose aprobado el Convenio 169 (...) su contenido pasa a ser parte del Derecho nacional, tal como lo explicita el artículo 55 de la Constitución, siendo además obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales. Por consiguiente, en virtud del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el tratado internacional viene a complementar – normativa e interpretativamente – las cláusulas constitucionales sobre pueblos indígenas que, a su vez, concretizan los derechos fundamentales y las garantías institucionales de los pueblos indígenas y sus integrantes. (Fj. 31)

- 4.5. Asimismo, cabe mencionar que el Estado peruano, con fecha 28 de julio de 1978, ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH) y aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CoIDH) el 21 de enero de 1981. Asimismo, mediante Resolución Legislativa N° 13282 del 9 de diciembre de 1959 aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948; y, mediante Decreto Ley N° 22128 del 28 de marzo de 1978, aprobó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966.

- 4.6. En dicho marco, corresponde tener en consideración que el artículo 1.1 de la CADH, establece que:

"(...) Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

- 4.7. De acuerdo con ello, los Estados tienen las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos; la primera de ellas, la obligación de respeto, relacionada al límite del ejercicio del poder público, en la medida que *"la protección a los derechos humanos (...) parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público (...). Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal"*.¹⁵ Asimismo, la obligación de garantía implica el deber de los Estados de *organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos*¹⁶.
- 4.8. Así, en la sentencia de fondo del caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, la CoIDH (1986) señaló que: *"toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de*

¹⁵ CoIDH. La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21.

¹⁶ CoIDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), párr. 166.

respeto". En ese sentido, la CoIDH agrega que el Estado está en el deber jurídico de **prevenir**, razonablemente, las violaciones de derechos humanos, en todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos, además de investigar, sancionar y reparar a las víctimas.

- 4.9. Siendo así, conforme lo ha establecido la CoIDH en su jurisprudencia, es un principio de derecho internacional que el Estado es responsable por los actos u omisiones de sus agentes realizados al amparo de su función pública.
- 4.10. Sumado a ello, debe tenerse en consideración que los PIACI presentan altos niveles de vulnerabilidad debido a la existencia de amenazas latentes a sus territorios, a su integridad física, social y cultural, y debido a que, por su condición, no pueden abogar por sus propios derechos. En este escenario, se precisa que el Estado otorgue una especial atención y establezca condiciones adecuadas que garanticen el respeto a la autodeterminación de relacionamiento de estos pueblos y la protección de sus derechos humanos (ACNUDH, 2012).
- 4.11. Al respecto, el *principio de autodeterminación* está directamente vinculado con el derecho a la libre determinación, reconocido en diversos instrumentos internacionales. Así, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual *"establecen libremente su condición política y proveen, asimismo, a su desarrollo económico, social y cultural (...) es una condición esencial para la eficaz garantía y observancia de los derechos humanos individuales y para la promoción y fortalecimiento de esos derechos"*¹⁷.
- 4.12. En particular, el artículo III de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en virtud del cual *"determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural"*.
- 4.13. Sumado a ello, las Directrices ACNUDH para PIACI precisan que *el derecho de autodeterminación contenido en el artículo 1 de ambos Pactos Internacionales y de los artículos 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, tratándose de PIACI significa:
- 4.14. El respeto a sus estrategias de sobrevivencia física y cultural, según sus usos y costumbres, que puede comprender el aislamiento, como contactos y formas selectivas de convivencia. **La decisión de mantener su aislamiento puede ser entendida como una de las diversas formas de expresar el ejercicio del derecho a la autodeterminación, que puede contribuir al respeto de otros derechos.** Respetando la decisión de mantenerse en aislamiento y garantizando dicha opción a través del desarrollo de políticas públicas y normativas dirigidas a la consecución de tal fin, se está protegiendo a estos pueblos de cualquier contacto¹⁸.

¹⁷ Observación General N° 12, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 1 - Derecho de libre determinación, 21° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 152 (1984)

¹⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Directrices de protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. p. 13.

- 4.15. Así también, las Directrices ACNUDH para PIACI, acotan que el *"derecho a la autodeterminación debe interpretarse de manera diferente para los pueblos indígenas en aislamiento y para los pueblos indígenas en contacto inicial que lo que significa en el contexto de los derechos de los pueblos indígenas, a la vista de la situación específica de estos pueblos."*¹⁹ El instrumento citado señala que:

50. La garantía del derecho a la autodeterminación requiere de los Estados la adopción de políticas preventivas que permitan garantizar este derecho y todos los derechos humanos que se derivan de él. Estas políticas preventivas, usuales en el contexto del derecho medioambiental a través del principio de precaución, significa un cambio de paradigma importante en la garantía y protección de los derechos humanos. Exigen actuar siempre en relación con los pueblos indígenas [en aislamiento] y en contacto inicial con carácter preventivo, asumiendo las consecuencias catastróficas de la actuación con posterioridad a la vulneración de sus derechos humanos. Es importante asumir que la justicia además de reparadora debe ser, preventiva con el fin de garantizar la aplicación del derecho a la autodeterminación.²⁰ (resaltado agregado).

- 4.16. En los últimos años, el Estado peruano, a través del Ministerio de Cultura, ha implementado mecanismos para garantizar dicha autodeterminación y proteger, entre otros, los derechos a la vida y la salud de los PIACI, salvaguardando su existencia e integridad. Algunas de las medidas más importantes han sido la implementación de procedimientos adecuados para su reconocimiento y la creación de las Reservas Territoriales e Indígenas, así como la promulgación de la Ley N° 28736, que establece el RET de protección de los derechos de los PIACI. En el RET, **el ente rector es el Ministerio de Cultura, a través del VMI** y cada actor (sociedad civil, organizaciones indígenas, sectores y niveles de gobierno), desde el ámbito de sus competencias, tiene responsabilidad para la protección de los derechos de estas poblaciones.

- 4.17. Adicionalmente, debe tenerse en consideración el artículo 26 de la CADH, el cual prevé que:

"(...) Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados". (...)

- 4.18. De acuerdo con ello, la Asamblea General de la OEA²¹ (2005) en las "Normas para la confección de los Informes Periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador", ha señalado que por *"el principio de progresividad se entenderá el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones*

¹⁹ IBID, párr. 48

²⁰ IBID, párr. 50.

²¹ AG/RES. 2074 (XXXV-O/05). Normas para la Confección de los Informes Periódicos Previstos en el Protocolo de San Salvador. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2005.



necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural", en las que se incluye, por ejemplo, el derecho a un medio ambiente sano. Asimismo, señala que "(...) ***por medidas regresivas se entienden todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido***".

- 4.19. En suma, es obligación del Estado peruano en su conjunto el respeto y garantía de los derechos humanos de los PIACI, principalmente a través de políticas con carácter preventivo, en el marco de sus respectivas funciones y competencias, y en coordinación con el Ministerio de Cultura, ente rector del RET de protección de los derechos de dichos pueblos.
- 4.20. Teniendo con consideración el marco normativo mencionado en numerales precedentes, a continuación, se presenta el detalle del análisis realizado, en el marco de las competencias del Ministerio de Cultura, sobre cada una de las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR. Dicho proyecto legislativo propone realizar cambios a los literales a) y b) del artículo 3 y al artículo 9 de la Ley N° 28736; incorporar dos disposiciones finales a la referida Ley; incorporar los literales v) y w) al artículo 47 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y, dispone la adecuación del Reglamento de la Ley N° 28736.

❖ **Sobre la propuesta de modificación de los literales a) y b) del artículo 3:**

- 4.21. Respecto de la primera modificación referida al **literal a) del artículo 3**, la misma que dispone lo siguiente:

Artículo 3. - Categorización

Para efectos de la presente Ley:

- a) Se reconoce a un grupo humano la categoría de Pueblo Indígena en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial mediante ***Ordenanza Regional del gobierno regional correspondiente***, el mismo que para su validez requiere de un estudio previo realizado por una Comisión Multisectorial ***integrada por nueve representantes, uno por cada sector: 1. Gobierno regional del área de influencia quien lo preside, 2. Ministerio de Cultura a través de su dirección desconcentrada del área de influencia 3. Gobiernos locales provinciales del área de influencia, 4. Gobiernos locales distritales del área de influencia, 5. Comunidades indígenas del área de influencia, 6. Antropólogo de la especialidad de Antropología de universidad privada de los departamentos del área de influencia, o de universidad privada peruana, de no existir ésta, 7. Antropólogo de la especialidad de Antropología de universidad pública de los departamentos del área de influencia, o de universidad pública peruana, de no existir ésta 8. Ministerio de Defensa 9. Ministerio de Salud a través de la dependencia de salud del departamento que corresponda; y, debe contener medios probatorios con rigor científico y uso de tecnologías adecuadas, para determinar*** la existencia del grupo o grupos humanos indígenas en aislamiento o en contacto inicial, su identificación, así como la indicación de la magnitud de su población y las tierras en las que habitan.



(...)

- 4.22. Se advierte con preocupación que la propuesta debilita la institucionalidad y funciones asignadas por norma²² al Ministerio de Cultura como ente rector en la materia y del régimen de protección de los derechos de los PIACI instaurado por el Estado peruano a través de la normativa vigente; toda vez, que desnaturaliza el procedimiento de creación de reservas indígenas y la Comisión Multisectorial creada por la Ley N° 28736, recomponiendo su conformación por entidades que no tienen competencias en materia de protección de los derechos de pueblos indígenas o que, teniéndolas, como es el caso del VMI del Ministerio de Cultura, las suprime sin fundamento.
- 4.23. A mayor detalle, sobre la Comisión Multisectorial PIACI, corresponde recordar que, con el artículo 1 de la Ley N° 28736 se establece el RET de protección de los derechos de los PIACI, cuya rectoría recae sobre el VMI del Ministerio de Cultura. En esa línea el numeral 91.6 del artículo 91 del ROF del Ministerio de Cultura le asigna a la DGPI (órgano del VMI) la función de presidir la Comisión Multisectorial PIACI creada por la Ley N° 28736. Asimismo, el numeral 94.6 del artículo 94 le asigna a la DACI la función de ejercer la Secretaría Técnica de la referida Comisión Multisectorial.
- 4.24. Como se advierte, las funciones específicas han sido asignadas por norma al VMI del Ministerio de Cultura, a través de sus órganos de línea, quienes además tienen la experiencia y conocimiento en la materia, siendo órganos especializados con personal y recursos destinados para dichos fines; es decir, la propuesta de que sean los Gobiernos Regionales quienes presidan la Comisión Multisectorial y que las Direcciones Desconcentradas de Cultura del área de influencia sean quienes la integren en representación del Ministerio de Cultura, y en su oportunidad, revisen y/o aprueben los estudios técnicos a los que hace referencia la Ley N° 28736, carece de sustento jurídico y técnico.
- 4.25. Cabe mencionar que, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se hace mención de que el Decreto Legislativo N° 1360 precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura, como ente rector en materia de pueblos indígenas u originarios y, sin mayor desarrollo, señala que la referida norma no se aplica al procedimiento de reconocimiento previsto en la Ley N° 28736.
- 4.26. Sobre el particular, si bien en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR no se explica la pertinencia de la citada norma, de la línea de lo expuesto se advierte que pretende utilizarse como sustento legal para suprimir funciones en la materia PIACI asignadas al Ministerio de Cultura, a través del VMI; de acuerdo con ello, corresponde remarcar que el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1360, al que se hace referencia, en efecto, precisa **las funciones exclusivas del Ministerio de Cultura como ente rector en materia de pueblos indígenas u originarios**, dentro de los que están incluidos los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Precisión que es concordante con su rectoría del RET de protección de los derechos de los PIACI determinada por la Ley N° 28736.

²² Ley N° 28736 y Decreto Supremo N° 005-2013-MC, entre otras.

- 4.27. En dicho marco, el referido Decreto Legislativo N° 1360 precisa la función del VMI del Ministerio de Cultura relacionada a la identificación y reconocimiento de pueblos indígenas u originarios, y contempla la elaboración de lineamientos para llevar a cabo estas acciones en el marco de los procedimientos administrativos de reconocimiento de comunidades nativas y/o campesinas. Es oportuno recordar que, los pueblos indígenas u originarios tienen y pueden ejercer sus derechos colectivos hayan o no sido identificados y reconocidos.
- 4.28. Como se aprecia, lo dispuesto por la referida norma no suprime ni recorta las funciones del Ministerio de Cultura en materia de PIACI, como pretende el Proyecto de Ley; sino que se aclara que las disposiciones específicas para la identificación y reconocimiento de pueblos no serían aplicables al **procedimiento de reconocimiento** de PIACI porque la Ley N° 28736 ya regula un procedimiento específico para este reconocimiento, que incluye la elaboración de estudios técnicos a cargo de un órgano colegiado, **presidido por el Ministerio de Cultura como ente rector en la materia**, a través del órgano técnico competente del VMI (DGPI), y cuya decisión final es aprobada mediante decreto supremo refrendado por este sector como ente rector.
- 4.29. De acuerdo con ello, es preciso hacer notar que las funciones exclusivas como ente rector en materia de pueblos indígenas u originarios, así como ente rector del RET de protección de los derechos de los PIACI (que incluye la declaración de reconocimiento de PIACI mediante decreto supremo), está claramente definida en las normas vigentes y le corresponden al Ministerio de Cultura. Siendo así, el Proyecto de Ley materia del presente informe carece de sustento técnico y jurídico para proponer la modificación de la Ley N° 28736 en los términos planteados, más aún representa una afectación directa a las funciones del Ministerio de Cultura como ente rector en materia de pueblos indígenas u originarios y ente rector del RET de protección de los derechos de los PIACI.
- 4.30. Por otro lado, con el Proyecto de Ley se propone que la Comisión Multisectorial PIACI esté integrada por las *"comunidades indígenas del área de influencia"*; sin embargo, no se ha sustentado técnica ni jurídicamente la pertinencia de dicha propuesta. Al respecto, corresponde recordar que la Comisión Multisectorial PIACI tiene dos funciones específicas:
- Realizar el Estudio Previo de Reconocimiento de PIACI; estudio que, de ser aprobado por la Comisión Multisectorial, se remitirá al Ministerio de Cultura para el trámite de emisión del respectivo decreto supremo.
 - Realizar el Estudio Adicional de Categorización de Reservas Indígenas; estudio que, de ser aprobado por la Comisión Multisectorial, se remitirá al Ministerio de Cultura para el trámite de emisión del respectivo decreto supremo.

Es decir, en el marco de la referida Comisión Multisectorial no se discuten otros temas que no sean el desarrollo de dos de los mecanismos de protección de los derechos de los PIACI, contemplados en la Ley N° 28736. Siendo así, este espacio multisectorial constituido por el Estado tiene como único encargo evaluar y aprobar, si así corresponde, y de manera imparcial, los estudios que permitan garantizar los derechos de los PIACI únicamente y no discutir temas distintos a



estos, existiendo otros espacios para tratar temas relacionados a otros pueblos indígenas como por ejemplo el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI)²³.

- 4.31. Aunado a ello, y con relación a la preocupación válida sobre una posible afectación a los derechos colectivos de otros pueblos indígenas, es preciso recordar que en el marco del artículo 9 de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, las entidades estatales deben identificar, bajo responsabilidad, las propuestas de medidas legislativas o administrativas que tienen una relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, de modo que, de concluirse que existiría una afectación directa a sus derechos colectivos, se proceda a una consulta previa respecto de tales medidas.
- 4.32. De acuerdo con ello, mediante la Resolución Ministerial N° 365-2017-MC, de fecha 28 de setiembre de 2017, se aprueban los procedimientos internos del Ministerio de Cultura en los que corresponde efectuar procesos de consulta previa, en la medida que se advierta afectación directa a los derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios. En ese sentido, en su artículo 1 se establece que el procedimiento interno en el que correspondería efectuar el proceso de consulta previa en caso de la categorización de una Reserva Indígena es el Proyecto de Decreto Supremo que asigna la categoría de Reserva indígena.
- 4.33. Es decir, los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios colindantes y/ o cercanos a las reservas indígenas están garantizados en el procedimiento de categorización de reservas indígenas, pues de existir alguna afectación directa a estos corresponde efectuar el proceso de consulta previa. Asimismo, cabe precisar que, en el marco de los estudios técnicos que realiza la Comisión Multisectorial existe participación de todas las comunidades nativas u otras localidades indígenas colindantes y/o cercanas a la solicitud de Reserva Indígena, con quienes se socializa previamente los objetivos del estudio y se solicita su participación voluntaria a través de sus testimonios.
- 4.34. En ese sentido, con el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR se desnaturaliza la Comisión Multisectorial PIACI al pretender convertirla en un espacio en el que se discutan intereses distintos a los mecanismos de protección de los derechos de los PIACI, establecidos en la Ley N° 28736 e instrumentos internacionales sobre derechos humanos; contemplando la participación de actores con publicas posturas en contra de la protección de los derechos de los PIACI, y que inclusive niegan su existencia.
- 4.35. Aunado a ello, en el Proyecto de Ley se ha suprimido la participación de las organizaciones indígenas de la amazonia peruana de representación nacional, vulnerando con ello el derecho a la participación de los pueblos indígenas u originarios, específicamente de los PIACI, en los asuntos que les conciernen.
- 4.36. Al respecto, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6, inciso 1, que los gobiernos deberán *"establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que*

²³ El Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas - GTPI es un espacio permanente de coordinación y diálogo entre los pueblos indígenas y el Poder Ejecutivo. En el marco de la implementación del derecho a la participación política de los Pueblos Indígenas, el GTPI se encarga de proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas y requieren por tanto ser diseñadas y aplicadas con enfoque intercultural.

otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan".

- 4.37. Siendo así, y no pudiendo los PIACI ejercer su derecho de participación de forma directa ni defender por sí mismos sus derechos, por evidentes razones, le corresponde al Estado garantizar la participación de las organizaciones indígenas representativas que son la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSEP y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú – CONAP, organizaciones indígenas de la amazonia de representación nacional, quienes integran la Comisión Multisectorial PIACI y con quienes se coordinan permanentemente las acciones de protección de los derechos de dichos pueblos. Cabe resaltar que, en el marco de la Comisión Multisectorial también se cuenta con participación, como invitados, de organizaciones indígenas regionales de los ámbitos donde se ha identificado la presencia de los PIACI que trabajan por la protección de los derechos de dichos pueblos.
- 4.38. En la misma línea, las "Directrices de protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay" emitida en mayo del 2012 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)²⁴, en su párrafo 69 establece el deber de los Estados de garantizar la participación directa de las organizaciones indígenas en la realización de todas las acciones que ejecute a favor de los PIACI:

69. El Estado, a través de sus organismos técnicos especializados, deberán implementar los mecanismos necesarios para que a través de estudios multidisciplinarios y de rigor científico se trate y adopte las decisiones concernientes a la identificación de pueblos indígenas en aislamiento y/o contacto inicial, así como el establecimiento de reservas indígenas a su favor. **Es una obligación indelegable de los Estados, a través de sus organismos técnicos especializados, garantizar el respeto del derecho a la vida, salud e integridad socio cultural de estos pueblos, debiendo implementar regímenes de protección especial debidamente legislados (...). En la realización de todas estas acciones los Estados deberán contar con la participación directa de las organizaciones indígenas nacionales y regionales (...)** (Resaltado agregado)

- 4.39. Aunado a ello, se ha excluido de la conformación de la Comisión Multisectorial a todos los sectores del Ejecutivo, quienes participan en el marco de sus respectivas competencias asignadas por norma, sin ningún sustento técnico ni jurídico. A modo de ejemplo de la falta de rigurosidad técnica y legal con la que se ha elaborado el Proyecto de Ley materia del presente informe, podemos mencionar que no ha tomado en consideración que, por ejemplo, los PIACI habitan y se desplazan en ámbitos de Áreas Naturales Protegidas gestionadas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, adscrito al Ministerio del Ambiente, que en muchos casos se

²⁴ tienen por objetivo: "servir como guía de referencia para los diferentes actores que trabajan con pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial en América del Sur. Estas directrices pretenden ser un instrumento que ayude a una mejor contextualización del derecho internacional de los derechos humanos para proteger a estos pueblos ante su situación de extrema vulnerabilidad y el elevado riesgo de desaparición a que están expuestos" (párrafo 5).



encuentran superpuestas a las solicitudes de Reservas Indígenas. En esa línea, suprime la posibilidad de que el ente rector en esa materia participe en la revisión de los estudios técnicos respectivos y la toma de decisiones para la protección de los derechos de los PIACI. Lo mismo se puede afirmar del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, a través de órgano técnico especializado, entre otros sectores; así como, de manera muy preocupante, la exclusión de la Defensoría del Pueblo.

- 4.40. Es decir, con dicha propuesta no solo se debilita el RET de protección de los derechos de los PIACI cuya rectoría recae sobre el Ministerio de Cultura con participación de las entidades de los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil, sino que implica un grave retroceso del Estado peruano en la garantía de derechos ya reconocidos a los PIACI, pues desnaturaliza los procedimientos adecuados establecidos para el reconocimiento y categorización de reservas indígenas a los que están obligados los Estados.
- 4.41. Finalmente, tampoco se encuentra sustento de la modificación de los representantes de las Facultades de Antropología de una universidad pública y una universidad privada en la Comisión Multisectorial PIACI, los mismos que, según lo establecido por la norma vigente, fueron designados por la Asamblea Nacional de Rectores (ANR). Asimismo, la propuesta no es clara al señalar cuántos representantes de la academia conformarían la Comisión Multisectorial, pues señala que sería: *"antropólogo (...) de los departamentos del área de influencia"*; es decir, si la solicitud de reserva indígena se encuentra en más de un departamento sería solo uno o uno por departamento, como se aprecia no existe claridad en la propuesta. Aunado a ello, suprime la posibilidad de que el ente rector pueda nombrar a sus representantes en un órgano colegiado como lo es la Comisión Multisectorial.
- 4.42. Es importante mencionar que, en el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 027-2017-MC, se regula la participación de otras instituciones en las sesiones de dicha comisión, en calidad de invitadas; por lo que, de considerarse necesario, cualquier miembro puede proponer a la Comisión Multisectorial la incorporación de un tercero como invitado, a fin de que coadyuve a la referida comisión con sus funciones asignadas. A la fecha, ningún miembro ha solicitado la inclusión de antropólogos/as de las facultades de antropología de universidades distintas a las designadas en su momento por la ANR.
- 4.43. Respecto de la modificación del **literal b) del artículo 3**, que dispone lo siguiente:

Artículo 3. - Categorización

Para efectos de la presente Ley:

(...)

- b) Las reservas indígenas adquieren tal categoría por **Ordenanza Regional del gobierno regional correspondiente** sustentado en un estudio adicional detallado en el literal a) de este artículo, el mismo que para su validez debe señalar plazo de duración renovable las veces que sea necesario, los



pueblos indígenas beneficiados y las obligaciones y prerrogativas de las comunidades nativas o pueblos indígenas colindantes. Este estudio es realizado por **la misma** Comisión Multisectorial; y debe contener un análisis ambiental, jurídico, **económico** y antropológico y, articular las opiniones técnicas y las estrategias de intervención de los sectores: Salud, **Educación**, Mujer y **Poblaciones Vulnerables**, Desarrollo Social, Agricultura, Energía y Minas, Defensa, Interior y, de ser el caso, Relaciones Exteriores.

- 4.44. De forma adicional a lo ya señalado sobre la afectación directa al régimen especial de protección de los derechos de los PIACI establecido por la Ley N° 28736, cuya rectoría recae sobre el Ministerio de Cultura, lo que significa un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de los derechos reconocidos a los PIACI; el proyecto de ley propone, sin mayor sustento técnico, que el estudio adicional de categorización para la determinación de una reserva indígena incorpore un análisis económico.
- 4.45. Al respecto, consideramos que la incorporación de un análisis económico de una reserva indígena no se encuentra acorde con el objetivo del estudio técnico para determinar la delimitación de esta. Al respecto, cabe recordar que el inciso f) del artículo 4 de la Ley N° 28736 señala que el Estado peruano tiene la obligación de establecer reservas indígenas que **se determinarán sobre la base de las áreas que ocupan y a las que hayan tenido acceso tradicional, hasta que decidan su titulación en forma voluntaria.**
- 4.46. Conforme con ello, los componentes ambiental, antropológico y jurídico que ha contemplado la Ley N° 28736 como parte del EAC responden al objetivo de determinar las áreas que ocupan y a las que han tenido acceso tradicional los PIACI, necesarias para garantizar sus derechos a la vida, integridad y territoriales. Siendo así, la propuesta legislativa no solo no explica cómo el análisis económico va a servir para garantizar los derechos de los PIACI, sino que este análisis solo estaría orientado a recortar los derechos territoriales de dichos pueblos poniendo como contraparte intereses económicos de terceros sobre los territorios indígenas, lo que representa un retroceso muy grave.
- 4.47. Al respecto, corresponde tener en consideración que, el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, establece que *"los gobiernos 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 manera (...)".* Asimismo, la CIDH (2013) recomienda que los Estados reconozcan los derechos de los PIACI sobre sus tierras y territorios ancestrales (recomendación N° 5).
- 4.48. Aunado a ello, las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay, en el párrafo 54 establece lo siguiente:

"Los Estados deben delimitar las áreas que ocupan y a las que han tenido acceso tradicional los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Estas áreas deben ser declaradas de intangibilidad transitoria a favor de estos pueblos hasta que decidan su titulación en forma voluntaria".

- 4.49. En consecuencia, de la revisión de las fuentes de derecho antes comentadas, se tiene que los organismos internacionales que se han pronunciado sobre la obligación de los Estados de adoptar medidas para la protección de los derechos de los PIACI (ACNUDH, CIDH), quienes han establecido que **las tierras donde habitan dichos pueblos deben gozar de una especial protección debido a que estas constituyen una condición fundamental para su vida y existencia**. En tal sentido, se deben establecer prohibiciones y restricciones a terceros sobre las tierras donde habitan los PIACI, tales como delimitar las áreas que ocupan y a las que han tenido acceso tradicional y declararlas en un régimen de intangibilidad transitoria, hasta que dichos pueblos decidan su titulación de forma voluntaria.
- 4.50. Finalmente, en la propuesta de modificación del literal a) y b) del artículo 3 de la Ley N° 28736 se ha incorporado una modificación central, que va en la línea de debilitar la institucionalidad y funciones del Ministerio de Cultura y, por ende, del RET de protección de los derechos de los PIACI, relacionado a que el reconocimiento de PIACI y la categorización de la reserva indígena se realice mediante **ordenanza regional del gobierno regional correspondiente**.
- 4.51. Sobre el particular, una vez más, se pone en evidencia la falta de rigurosidad con la que se ha elaborado el Proyecto de Ley materia del presente informe, pues desconoce las funciones y rectoría del Ministerio de Cultura en la materia. Cabe reiterar que, en el marco de la rectoría del Ministerio de Cultura del RET le corresponde evaluar, planificar y supervisar las medidas y acciones destinadas a la protección de los PIACI.
- 4.52. De acuerdo con ello, el Tribunal Constitucional del Perú en la sentencia recaída en el Expediente N° 00004-2018-AI/TC, relacionado al caso de la Ordenanza Regional de Loreto sobre reconocimiento de pueblos indígenas u originarios, establece lo siguiente (FJ 23):
- El principio de cooperación y lealtad regional, según el cual los gobiernos regionales y locales no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con las políticas nacionales; deben colaborar entre sí y con el gobierno nacional; y no deben realizar actos o adoptar medidas que comprometan las competencias o el cumplimiento de los fines constitucionales asignados a otros u de desintegración, ni la autonomía que les ha sido reconocida se convertirá en entes estatales. De esta manera, el proceso de descentralización no degenerará en autarquía o soberanía interna.
- 4.53. Es decir, no corresponde que los gobiernos regionales emitan normas como, por ejemplo, ordenanzas regionales, que se encuentren en contradicción con las políticas nacionales o que comprometan las competencias o los fines constitucionales asignados a otros, como pretende el Proyecto de Ley materia del presente informe sin ningún sustento jurídico ni técnico.
- 4.54. Asimismo, el Tribunal Constitucional en la misma sentencia, en el fundamento jurídico 24, señala que *"conforme al principio de competencia los gobiernos regionales son entes que gozan de atribuciones en el ámbito de su circunscripción territorial para regular válidamente las materias que les han sido asignadas por las normas pertinentes"*, las mismas que *"se articulan en nuestro*

ordenamiento jurídico no solo mediante el criterio de jerarquía, sino también mediante el criterio de competencia, pues las ordenanzas son normas con rango de ley". Siendo así, no es competencia de los gobiernos regionales declarar el reconocimiento de PIACI ni la categorización de reservas indígenas, siendo esta competencia del Ministerio de Cultura como ente rector.

❖ **Sobre la propuesta de modificación del artículo 9:**

- 4.55. Respecto de la modificación del **artículo 9 de la Ley N° 28736**, que dispone lo siguiente:

Los gobiernos regionales correspondiente informarán al Ministerio de Cultura, dentro de los 30 días siguientes a su aprobación, la respectiva Ordenanza Regional.

Anualmente el **Ministerio de Cultura** informará ante la Comisión de **Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología y Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural** del Congreso de la República, sobre los objetivos y logros de su gestión en esta materia.

- 4.56. Aunado a lo señalado a lo largo del presente informe, se tiene que el Proyecto de Ley pretende otorgar a los gobiernos regionales como una sus funciones el reconocer mediante ordenanza regional a los PIACI y la categorización de reservas indígenas; sin embargo, de forma inconsistente a su pretensión de delegación de funciones, establece que las funciones del Ministerio de Cultura como ente rector en la materia para el establecimiento de políticas, medidas y mecanismos de protección y de la gestión de las áreas se mantengan. Esta inconsistencia es muestra de la falta de conocimiento en la materia y de la inviabilidad del proyecto que debilita la institucionalidad y funciones del Ministerio de Cultura, como organismo especializado del Ejecutivo.
- 4.57. Asimismo, corresponde mencionar que el Tribunal Constitucional del Perú en la sentencia recaída en el Expediente N° 00004-2018-AI/TC, ha señalado que no debe dejarse de lado lo siguiente (FJ. 28):

(...)

(ii) el **principio de efecto útil y poderes implícitos**, que establece que cada vez que una norma confiere una competencia a los gobiernos regionales, debe presumirse que esta contiene normas implícitas de sub competencia (que permiten reglamentar la legislación a emitir), sin las cuales el ejercicio de la atribución conferida carecería de eficacia o utilidad.

- 4.58. Teniendo en consideración el mencionado principio de efecto útil y poderes implícitos, resulta incompatible con este lo pretendido por el Proyecto de Ley, pues la atribución conferida a los gobiernos regionales carecería de eficacia o utilidad. Con esto se evidencia que el Proyecto de Ley tiene como único interés el recortar los derechos territoriales de los PIACI bajo el sustento de la búsqueda de un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en dichos territorios, lo cual es inconstitucional.



❖ **Sobre la incorporación de la Cuarta y Quinta disposición final de la Ley N° 28736:**

- 4.59. Respecto de la incorporación de la Cuarta Disposición Final que dispone lo siguiente:

DISPOSICIÓN FINAL

(...)

CUARTA. – Comisión Revisora

Los gobiernos regionales involucrados en las áreas de influencia quedan facultados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para conformar Comisión Revisora de las declaraciones de reconocimiento de los PIACI y de los otorgamientos de la categoría de reservas indígenas, a efectos de determinar su continuidad, revocatoria o extinción de las mismas.

QUINTA. – Suspensión de actuaciones

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta que se apruebe la adecuación del reglamento y de las comisiones multisectoriales, se suspende toda acción relacionada con el reconocimiento de la existencia de los PIACI así como del otorgamiento de categoría de reservas indígenas.

- 4.60. Una de las disposiciones que mayor rechazo y preocupación ha causado a esta dirección, es la propuesta de conformación de una **Comisión Revisora de las declaraciones de reconocimiento de PIACI y de los otorgamientos de la categoría de reservas indígenas**. Es decir, el Proyecto propone incorporar una disposición para recortar y/o suprimir derechos reconocidos a los PIACI, lo que significa un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido a dichos pueblos por el Estado peruano, prohibido en el marco de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
- 4.61. Al respecto, la CoIDH en la Opinión Consultiva OC - 14/94, párrafo 50, señala que *"la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención (CADH) constituye una violación de ésta y que, en el evento de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad internacional para el Estado"*. Siendo así, existe la prohibición de aprobar normas contrarias o incompatibles con lo establecido en la CADH, como es el caso del Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR.
- 4.62. Asimismo, el referido Proyecto de Ley pretende suspender los procedimientos que se vienen llevando a cabo para garantizar el reconocimiento de PIACI y la categorización de reservas indígenas que constituyen una obligación del Estado peruano, vulnerando con ello los derechos de dichos pueblos al prolongar aún más las acciones de protección a las que está obligado el Estado.

- 4.63. Cabe recordar, en la línea de lo señalado el Tribunal Constitucional del Perú²⁵, que si bien el acto de reconocimiento de pueblos indígenas u originarios es declarativo y no constitutivo de derechos, la relevancia de esta declaración radica en que no solo reivindica el carácter ancestral de estos pueblos, sino porque les permiten titularizar distintos derechos como a la propiedad indígena y en el caso de los PIACI, además, la garantía a su derecho de autodeterminación que para ellos representa la vida misma; por lo que, la adopción de medidas que permitan alcanzar dicha finalidad deben ser consideradas una cuestión prioritaria para el Estado peruano, ya que permiten que un importante número de personas puedan desarrollar sus proyectos de vida sin injerencias arbitrarias, sea por parte de privados como del mismo Estado.

❖ **Sobre la incorporación de los literales v) y w) del artículo 47 de la Ley N° 28736, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales:**

- 4.64. Respecto de los literales v) y w) del artículo 47 de la Ley N° 28736, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que dispone lo siguiente:

Artículo 47. – Funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación.

(...)

v) Reconocer mediante Ordenanza Regional la existencia de los PIACI y otorgar la categoría de reserva indígena, así como declarar su extinción.

w) Conformar Comisión Revisora de las declaraciones de la existencia de PIACI y categoría de reserva indígena"

- 4.65. Aunado a lo ya expuesto en el presente informe en los numerales precedentes que sustenta la inconstitucionalidad de la propuesta, corresponde mencionar que el Tribunal Constitucional del Perú en la sentencia recaída en el Expediente N° 00004-2018-AI/TC, ha precisado que no debe dejarse de lado lo siguiente (FJ. 28):

- (i) el **principio de progresividad** en la asignación de competencias y transferencia de recursos, según el cual el proceso de descentralización del poder estatal no es un acto acabado, sino que se realiza paulatinamente. Esto último debe entenderse respecto de las competencias compartidas o de las delegables, y no respecto de las competencias exclusivas del gobierno nacional.

- 4.66. En la línea de lo señalado por el Tribunal Constitucional, lo propuesto por el Proyecto de Ley no respeta el principio de progresividad antes mencionado, en la medida que vulnera las funciones exclusivas del Ministerio de Cultura en materia de pueblos indígenas u originarios y como ente rector del RET de protección de los derechos de los PIACI.

²⁵ Tribunal Constitucional del Perú en la sentencia recaída en el Expediente N° 00004-2018-AI/TC, FJ 15.

- 4.67. Bajo esta misma lógica, es importante tener en consideración que, conforme los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Cultura ha sido designado como ente rector para protección de los derechos de los pueblos indígenas, dentro de los que se encuentran los PIACI; en virtud de ello, emite normas y políticas sectoriales, aplicables a nivel nacional, para el cumplimiento de dichas funciones. Así, conforme lo establece la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, este nivel de gobierno tiene a su cargo garantizar la protección de los derechos de la población de sus regiones, en el marco de su jurisdicción, basados en las políticas y lineamientos nacionales emitidas por el ejecutivo.
- 4.68. Una situación importante para considerar en el marco de la propuesta legislativa materia de análisis, supone la apertura y experiencia de los gobiernos regionales vinculadas con la protección de los derechos fundamentales de los PIACI. Al respecto, es importante resaltar la postura abierta y pública del Gobierno Regional de Loreto en contra de los derechos, e inclusive la existencia, de los PIACI; quienes en más de una oportunidad han emitido comunicados y apreciaciones discriminantes y que vulneran los derechos de estos pueblos. Corresponde hacer hincapié, además, que dichas manifestaciones contrarias a sus derechos han dado pie a la presente propuesta normativa, en un claro intento de excluir por completo a las entidades del ejecutivo, incluida la defensoría del pueblo, y a las organizaciones indígenas, que vienen defendiendo el respeto y la garantía plena de los derechos de los PIACI.
- 4.69. Corresponde enfatizar que, los Gobiernos Regionales (Loreto, Madre de Dios, Ucayali, Huánuco y otros), en el marco del proceso de descentralización de funciones en materia forestal, han asumido funciones para otorgar derechos de aprovechamiento forestal en su jurisdicción, habiéndolo hecho sin considerar los derechos territoriales de los PIACI, vulnerando su derecho ancestral a la tierra y territorio al otorgar derechos de aprovechamiento a terceros en ámbitos PIACI, en donde inclusive, la propia Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha prohibido expresamente su otorgamiento. En consecuencia, es evidente el peligro inminente que representa el presente proyecto normativo para el respeto y la protección de los derechos de los PIACI.
- 4.70. Finalmente, es necesario hacer notar que el Proyecto de Ley 3518/2022-CR no ha sido derivado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, a pesar de tratarse de una propuesta que claramente afecta derechos de pueblos indígenas como son los PIACI.

❖ **Sobre la necesidad de implementación del derecho a la consulta previa de medidas legislativas**

- 4.71. A partir del Convenio N° 169 de la OIT, la Ley de Consulta Previa N° 29785²⁶ (en adelante, Ley de Consulta) y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MC (en adelante, el Reglamento de la Ley de Consulta) desarrollan el contenido, los principios y las etapas del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

²⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de setiembre de 2011.



- 4.72. La finalidad de la implementación del derecho a la consulta previa es llegar a acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado y así incorporar a los referidos pueblos en el proceso deliberativo de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos colectivos, tal como señala el art. 6 inciso 1 a), del Convenio 169 de la OIT y el art. 3 de la Ley de Consulta²⁷.
- 4.73. Así, el objeto a ser consultado son aquellas medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo²⁸. Ello incluye efectuar procesos de consulta a planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que puedan afectar directamente tales derechos²⁹.
- 4.74. El Estado, por su parte, tendrá la responsabilidad de cumplir con la obligación de llevar a cabo la consulta previa³⁰, por lo que las entidades estatales promotoras de procesos de consulta previa deben cumplir las siete etapas mínimas de dicho proceso³¹. Ello, mediante mecanismos apropiados y acordes a las circunstancias y a las particularidades de cada pueblo indígena u originario, según los principios de interculturalidad y flexibilidad³².
- 4.75. En el marco de lo señalado, corresponde que el Congreso de la República, como entidad competente de la emisión de leyes, determine cuáles son los proyectos legislativos deben ser objeto de un proceso de consulta previa en tanto afecten directamente derechos colectivos de los pueblos indígenas, así como determinar qué instancia parlamentaria deberá asumir dicho mandato, los pueblos indígenas a ser consultados, la oportunidad de su realización en relación con el procedimiento de emisión legislativa, entre otros aspectos.
- 4.76. Por lo tanto, en el marco del artículo 6 inciso 1 a), del Convenio 169 de la OIT y el artículo 3 de la Ley de Consulta, sin perjuicio de todo lo señalando hasta el momento, se recomienda que sobre el proyecto de ley objeto de comentario se lleve a cabo un análisis para determinar si dicha medida legislativa, en tanto está dirigida a pueblos indígenas, podría afectarlos de manera positiva o negativa.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1. La estrecha interdependencia de los PIACI con el ambiente en el que desarrollan sus vidas los hace altamente vulnerables a nivel inmunológico, territorial y sociocultural, ya que pueden verse impactados directamente por diversas amenazas en sus territorios.

²⁷ El Tribunal Constitucional se pronunció al respecto: "(...) lo que se pretende con el proceso de consulta es que se lleve a cabo un verdadero diálogo intercultural. La intención es que dentro de la pluralidad de sujetos de diversas culturas se pueda entablar un diálogo, tomando en cuenta las costumbres de cada pueblo indígena y evaluando la mejor metodología aplicable a cada caso en concreto. Con la finalidad no solo de obtener acuerdos que signifiquen garantizar los legítimos intereses de los pueblos indígenas como la preservación de la calidad ambiental de su territorio, de sus diversas actividades económicas y culturales, en su caso de la justa compensación e incluso, la completa adecuación a nuevos modos de vida (...)" TRIBUNAL CONSTITUCIONAL en Sentencia recaída en el Expediente N° 022-2009-PI/TC, f. j. 33.

²⁸ Artículo 2, de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

²⁹ Artículo 2, de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

³⁰ Artículo 6, inciso 1 a), del Convenio 169 de la OIT; y, el art. 2 párr. 2 y 5 de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

³¹ Artículo 8, de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

³² Artículo 4, literales b y d, de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.



- 5.2. La Ley N° 28736 y su reglamento, que regula la protección de los derechos de los PIACI, ha previsto la implementación de mecanismos y medidas para la protección de los derechos de estos pueblos, como el reconocimiento de PIACI y el establecimiento de Reservas Indígenas para la protección territorial de los PIACI que habitan en su interior, a través de un RET de protección de los derechos de los PIACI cuya rectoría recae sobre el Ministerio de Cultura.
- 5.3. En nuestro ordenamiento jurídico tanto la Constitución Política, como los tratados en materia de derechos humanos y las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos, constituidos según tratados de los que el Perú es parte, deben ser tomados en cuenta como parámetro de validez de las normas y decisiones internas, de conformidad con lo enunciado en el artículo 55 de la Constitución Política del Perú y por su Cuarta Disposición Final y Transitoria.
- 5.4. Es obligación del Estado peruano en su conjunto el respeto y garantía de los derechos humanos de los PIACI, principalmente a través de políticas con carácter preventivo, en el marco de sus respectivas funciones y competencias, y en coordinación con el Ministerio de Cultura, ente rector del RET de protección de los derechos de dichos pueblos. En la misma línea, existe una prohibición para los Estados de aprobar normas contrarias o incompatibles con lo establecido en la CADH, como es el caso del Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR.
- 5.5. Lo propuesto con el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR representa una afectación directa a las funciones del Ministerio de Cultura como ente rector en materia de pueblos indígenas u originarios y ente rector del RET de protección de los derechos de los PIACI, las mismas que están claramente definidas en las normas vigentes. Asimismo, implica un grave retroceso del Estado peruano en la garantía de derechos ya reconocidos a los PIACI, pues desnaturaliza los procedimientos adecuados establecidos para el reconocimiento y categorización de reservas indígenas a los que están obligados los Estados.
- 5.6. Con el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR se desnaturaliza la Comisión Multisectorial PIACI al pretender convertirla en un espacio en el que se discutan intereses distintos a los mecanismos de protección de los derechos de los PIACI, establecidos en la Ley N° 28736 e instrumentos internacionales sobre derechos humanos; y, suprimiendo la participación de las organizaciones indígenas de la amazonia peruana de representación nacional, vulnerando con ello el derecho a la participación de los pueblos indígenas u originarios, específicamente de los PIACI, en los asuntos que les conciernen.
- 5.7. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios colindantes y/o cercanos a las reservas indígenas están garantizados en el procedimiento de categorización de reservas indígenas, pues de existir alguna afectación directa a estos corresponde efectuar el proceso de consulta previa. Asimismo, en el marco de los estudios técnicos que realiza la Comisión Multisectorial existe participación de todas las comunidades nativas u otras localidades indígenas colindantes y/o cercanas a la solicitud de Reserva Indígena, con quienes se socializa previamente los objetivos del estudio y se solicita su participación voluntaria a través de sus testimonios.



- 5.8. No corresponde que los gobiernos regionales emitan normas como, por ejemplo, ordenanzas regionales, que se encuentren en contradicción con las políticas nacionales o que comprometan las competencias o los fines constitucionales asignados a otros, como pretende el Proyecto de Ley materia del presente informe sin ningún sustento jurídico ni técnico.
- 5.9. Se recomienda remitir el presente informe al Viceministerio de Interculturalidad, para su evaluación y posterior trámite correspondiente para la emisión de la opinión técnico legal del Ministerio de Cultura solicitada por la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Congresista de la República Diana Carolina Gonzales Delgado.
- 5.10. Se recomienda remitir la opinión técnico legal del Ministerio de Cultura a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República para su conocimiento y fines correspondientes.

Es todo cuanto informo para los fines que estime pertinentes.

Atentamente,

Lpch-ktm