



Ministerio de Cultura

DESPACHO MINISTERIAL

DESPACHO MINISTERIAL



Firmado digitalmente por URTEAGA
PENÁ Leslie Carol FAU 20537630222
soft
Cargo: Ministra
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19.01.2023 21:35:30 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

San Borja, 19 de Enero del 2023

OFICIO N° 000118-2023-DM/MC

Señor

Alejandro Soto Reyes

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

Congreso de la República

Presente.-

Asunto: Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú, y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul, República Federativa de Brasil"

Ref. : Oficio N° 1011-2022-2023-CTC/CR

De mi mayor consideración,

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y dar atención al documento de la referencia, a través del cual solicita la opinión del sector Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú, y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul, República Federativa de Brasil".

Al respecto, sirva el presente para remitirle el Informe N° 000107-2023-OGAJ/MC, con el que la Oficina General de Asesoría Jurídica consolida la opinión de los órganos técnicos competentes de este ministerio y concluye que el mencionado proyecto legislativo es viable con observaciones; cuyas copias remitimos para conocimiento y fines que estime pertinentes.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

LESLIE CAROL URTEAGA PEÑA

DESPACHO MINISTERIAL

Adjunto:

- Informe N° 000107-2023-OGAJ/MC
- Informe N° 000125-2022-DGCI/MC
- Informe N° 000317-2022-DGPI/MC

LUP/mvm

Av. Javier Prado Este 2465, San Borja
Central Telefónica: (511) 618 9393
www.gob.pe/cultura



**BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024**



San Borja, 18 de Enero del 2023

INFORME N° 000107-2023-OGAJ/MC

Para: JUAN ANTONIO SILVA SOLOGUREN
Secretario General

De: HAYDEE VICTORIA ROSAS CHÁVEZ
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre la ciudad de Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul, República Federativa de Brasil

Referencia: 1) Oficio N° 1011-2021-2022-CTC/CR
2) Oficio N° 1214-2021-2022-CTC/CR
3) Proveído N° 00093-2023-VM/IC
4) Proveído N° 000142-2023-OGAJ/MC

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a los documentos 1) y 2) de la referencia, mediante los cuales la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicita la opinión del Ministerio de Cultura en relación al Proyecto de Ley descrito en el asunto.

I. ANTECEDENTE:

A través del documento 3) de la referencia, el Despacho Viceministerial de Interculturalidad remite los antecedentes administrativos organizados a mérito de la solicitud de opinión sobre el citado Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL:

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura y modificatoria.
- 2.3 Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 2.4 Decreto Supremo N° 005-2013-MC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.5 Resolución de Secretaría General N° 083-2015-SG/MC, Resolución de Secretaría General que aprueba la Directiva N° 008-2015-SG/MC "Procedimiento para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de proyectos de ley formulados por los Congresistas de la República ante el Ministerio de Cultura", modificada por la Resolución de Secretaría General N° 171-2017-SG/MC.

III. ANÁLISIS:



3.1 Del contenido del Proyecto de Ley

El referido Proyecto de Ley consta de tres artículos y una disposición complementaria final.

- i. El artículo 1, declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre la ciudad de Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul, República Federativa de Brasil.
- ii. El artículo 2, establece la reglamentación, para lo cual encarga al Poder Ejecutivo a través de sus ministerios la reglamentación de la ley en un plazo no mayor a noventa días calendarios y la emisión de las normas necesarias para lograr la integración.
- iii. A través del artículo 3, encarga al Gobierno Regional de Ucayali las coordinaciones necesarias para la "Integración Sostenible Multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, Republica del Perú y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul, República Federativa de Brasil, cuyas facilidades serán otorgadas por el Gobierno Nacional.
- iv. La única disposición complementaria final deroga todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

3.2 De la opinión de los órganos técnicos

3.2.1 A través del Informe N° 000317-2022-DGPI/MC, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas señala lo siguiente:

- i. Se propone incorporar dos disposiciones complementarias finales en el Proyecto de Ley, que aseguren la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, con particular énfasis en los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial con presencia en la región Ucayali, con el siguiente tenor:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - *En la implementación de lo establecido en la presente Ley, corresponde a las entidades competentes de todos los niveles de gobierno respetar los derechos de los pueblos indígenas u originarios, en especial de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial; acorde con la normativa vigente en la materia.*

SEGUNDA. - *Las entidades públicas competentes de las acciones orientadas a la implementación de la presente Ley, deberán observar lo dispuesto en 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 (OIT), con particular énfasis en su derecho a la tierra y territorio".

- ii. Considerando las implicancias del Proyecto de Ley, se recomienda al Congreso de la República generar los espacios participativos correspondientes para la discusión de la presente propuesta legislativa con los pueblos indígenas u originarios, a fin de garantizar su derecho a la participación en aquellas medidas o decisiones que le atañen, vinculadas con su desarrollo.

3.2.2 Mediante el Informe N° 000125-2022-DGCI/MC¹, la Dirección General de Ciudadanía Intercultural señala que considerando que el mencionado Proyecto de Ley involucra temas vinculados a las competencias de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, tales como la eventual necesidad de una consulta previa y la afectación de derechos de los pueblos indígenas que se encuentran en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI), entre otros, corresponde tomar en consideración la opinión de la citada dirección general.

3.2.3 De conformidad con el numeral 3) de la referencia, el Viceministerio de Interculturalidad considera que el Proyecto de Ley es viable con observaciones.

3.3 De la opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- i. Conforme al artículo 4 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura y modificatoria, las áreas programáticas de acción sobre las cuales este ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son: a) Patrimonio Cultural de la Nación, material e inmaterial; b) creación cultural contemporánea y artes vivas; c) gestión cultural e industrias culturales; y d) pluralidad étnica y cultural de la Nación.

El artículo 5 de la referida norma, establece que el Ministerio de Cultura es el organismo rector en materia de cultura y ejerce competencia, exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional, en la formulación, planeación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y fiscalización de las políticas nacionales y sectoriales del Estado en materia de cultura, aplicables y de cumplimiento en todos los niveles de gobierno y por todas las entidades del sector cultura.

En dicho sentido, el Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad es la autoridad en asuntos de interculturalidad e inclusión de pueblos indígenas u originarios y población afroperuana, de acuerdo con el ROF del Ministerio de Cultura; además, es el órgano técnico en materia indígena de acuerdo con la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entonces, el Viceministerio de Interculturalidad, cuenta con las funciones de promover y generar mecanismos y acciones para difundir una práctica intercultural en la sociedad, orientada a promover la cultura de paz y solidaridad, así como de contribuir en el proceso de

¹ Cabe acotar que la Dirección General de Ciudadanía Intercultural hace suyos los Informes N° 000072-2022-DIN/MC y N° 000015-2022-DIN-AMB/MC de la Dirección de Políticas Indígenas.



formulación, diseño y actualización permanente del marco estratégico y las políticas nacionales en materia de cultura, incorporando los asuntos de interculturalidad e inclusión de la población indígena y afroperuana.

- ii. Además, la disposición del artículo 1 del Proyecto de Ley respecto a declarar de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre la ciudad de Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul, República Federativa de Brasil, supondrá la disposición de recursos para lograr el objetivo de la propuesta normativa, por lo que, debería ser objeto de concordancia con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

En dicho sentido, sin perjuicio de reconocer la importancia de la propuesta normativa, sería recomendable adicionar a la exposición de motivos del Proyecto de Ley la evaluación de los impactos y efectos que tiene ésta sobre las personas a las que está dirigida.

IV. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, corresponde poner en conocimiento de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República que el Proyecto de Ley tiene la condición de **viable con observaciones** en atención a lo desarrollado por los órganos técnicos y lo dispuesto en el Proveído N° 000093-2023-VMI/MC. Asimismo, estando a que el sustento de orden técnico de la propuesta de incluir dos disposiciones finales al Proyecto de Ley se encuentra en el Informe N° 000317-2022-DGPI/MC, corresponde ponerlo en conocimiento de la citada comisión.

Atentamente,





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

San Borja, 11 de Julio del 2022

INFORME N° 000125-2022-DGCI/MC

A : **ROCILDA NUNTA GUIMARAES**
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE INTERCULTURALIDAD

De : **CLUVER JESUS VILLARAN ITA**
DIRECCIÓN GENERAL DE CIUDADANÍA INTERCULTURAL

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, que propone una "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, Departamento de Ucayali, República del Perú y los Estados de Acre, Cruzeiro do Sul – República Federativa de Brasil".

Referencia : Oficio N° 1011-2021-2022-CTR/CR (PL1794)
(Exp. N° 2022- 0049719)
(Exp. N° 2022- 0058126)

Tengo el agrado de dirigirme a usted y, en atención al documento de la referencia, remitirle el Informe N° 000072-2022-DIN/MC, que hago mío, mediante el cual la Dirección de Políticas Indígenas emite opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, que propone una "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, Departamento de Ucayali, República del Perú y los Estados de Acre, Cruzeiro do Sul – República Federativa de Brasil".

De contar con su aprobación, se solicita que el presente documento sea remitido a la Oficina General de Asesoría Jurídica para el trámite correspondiente.

Atentamente,

Se adjunta: - Informe N° -2022-DGCI/MC y anexos



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

San Borja, 21 de Noviembre del 2022

INFORME N° 000317-2022-DGPI/MC

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

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

Asunto : Opinión técnico-legal sobre el proyecto de Ley N° 1794/2021-CR,
*"Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la
integración sostenible multimodal entre Pucallpa departamento
de Ucayali, República del Perú y Los Estados de Acre, Cruzeiro do Sul – República Federativa de Brasil"*.

Referencias : a) Oficio N° 1011-2021-2022-CTC/CR
b) Proveído N° 000438-2022-GA/MC
c) Proveído N° 001187-2022-VMI/MC
d) Oficio N° 1214-2021-2022-CTC/CR
e) Proveído N° 1394-2022-DM/MC
f) Proveído N° 001248-2022-VMI/MC
(Expediente N° 2022-0049719)
(Expediente N° 2022-0058126)

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, en atención a los documentos de la referencia, informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con fecha 19 de octubre de 2020, el congresista de la República Cesar Gonzales Tuanama, integrante del grupo parlamentario "Somos Perú", presentó el proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, *"Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa departamento de Ucayali, República del Perú y Los Estados de Acre, Cruzeiro do Sul – República Federativa de Brasil"* (en adelante, proyecto de Ley 1794); en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.
- 1.2 Mediante Oficio N° 1011-2021-2022-CTC/CR, de fecha 27 de abril de 2022, el congresista de la República Alejandro Soto Reyes, en su calidad de presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicitó al Ministerio de Cultura opinión técnico-legal sobre el proyecto de Ley 1794.
- 1.3 La referida solicitud de opinión técnico-legal se formula al amparo de lo establecido en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República.



- 1.4 Con Proveído N° 000438-2022-GA/MC, de fecha 24 de mayo de 2022, el Gabinete de Asesores solicitó al Viceministerio de Interculturalidad opinión técnica sobre el proyecto de Ley 1794.
- 1.5 A través del Proveído N° 001187-2022-VMI/MC, de fecha 7 de junio de 2022, el VMI solicita a la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas emitir opinión técnica sobre el proyecto de Ley 1794, en el marco de sus funciones.
- 1.6 Mediante Oficio N° 1214-2021-2022-CTC/CR, de fecha 03 de junio de 2022, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, reitera la solicitud de opinión técnico-legal sobre el referido proyecto de Ley.
- 1.7 Con Proveído N° 001394-2022-DM/MC, de fecha 8 de junio de 2022, el Despacho Ministerial reitera la solicitud de opinión sobre el proyecto de Ley 1794.
- 1.8 Con fecha 14 de junio de 2022, a través del Proveído N° 001248-2022-VMI/MC, el Viceministerio de Interculturalidad solicita a la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas emitir opinión técnica sobre el proyecto de Ley 1794, en el marco de sus funciones.
- 1.9 Al respecto, cabe precisar que, el proyecto de Ley 1794 es una actualización del proyecto de Ley N° 06486/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul – República Federativa de Brasil", de acuerdo a lo comunicado por el Consejo Directivo del Congreso de la República, con fecha 11 de abril de 2022, al congresista José Luna Gálvez, mediante Oficio - 390-2021-2022-ADP-CR/CR O.M. Finalmente, cabe precisar que a través del Oficio N° 383-2021-PR, de fecha 23 de junio de 2021, el Poder Ejecutivo observó la Autógrafa de Ley del citado proyecto.

II. BASE NORMATIVA

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y tribales en Países Independientes.
- 2.3 Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- 2.4 Decreto Legislativo N° 1360, Decreto Legislativo que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura.
- 2.5 Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.6 Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.
- 2.7 Decreto Supremo N° 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley de Consulta Previa.
- 2.8 Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.
- 2.9 Decreto Supremo N° 008-20007-MIMDES, Reglamento de la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.
- 2.10 Decreto Supremo N° 008-2016-MC, Modifican Reglamento de la Ley N° 28736,



Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES.

- 2.11 Resolución Ministerial N° 240-2015-MC, Protocolo de Actuación ante el hallazgo, avistamiento o contacto con los Pueblos Indígenas en Aislamiento y para el relacionamiento con los Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial.
- 2.12 Decreto Legislativo N° 1489, que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Estado.
- 2.13 Decreto Supremo N° 014-2020-MC, que aprueba Lineamientos de actuación en ámbitos geográficos en los que el Ministerio de Cultura ha determinado la presencia o desplazamiento de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, así como en sus ámbitos colindantes o aledaños, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.
- 2.14 Resolución de Secretaría General N° 083-2015-SG/MC, que aprueba la Directiva N° 008-2015-SG/MC "Procedimiento para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de proyectos de ley formulados por los Congresistas de la República ante el Ministerio de Cultura", modificada por la Resolución de Secretaría General N° 171-2017-SG/MC.

III. CONSIDERACIONES PREVIAS

Sobre las competencias del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura

- 3.1 De acuerdo con lo establecido en la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura¹, este Ministerio a través del viceministro de Interculturalidad (VMI) es la autoridad inmediata en asuntos de interculturalidad e inclusión de las Poblaciones Originarias. Entre sus funciones principales se encuentra el promover y garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas de conformidad con el Convenio 169 de la OIT.
- 3.2. En ese sentido, el VMI cuenta con la función de promover y generar mecanismos y acciones para difundir una práctica intercultural en la sociedad, orientada a promover la cultura de paz y solidaridad, según el artículo 11 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Cultura. Asimismo, tiene dentro de sus competencias la de contribuir en el proceso de formulación, diseño y actualización permanente del marco estratégico y las políticas nacionales en materia de cultura, incorporando los asuntos de interculturalidad e inclusión de la población indígena y afroperuana.
- 3.3. Para el cumplimiento de sus funciones, el VMI se encuentra orgánicamente estructurado en dos (2) Direcciones Generales; por un lado, la Dirección General

¹ Ley N° 29565 – Ley de creación del Ministerio de Cultura
Artículo 15.- Del Viceministro de Interculturalidad El Viceministro de Interculturalidad es la autoridad inmediata al Ministro en asuntos de Interculturalidad e Inclusión de las Poblaciones Originarias. Es nombrado por resolución suprema y representa al Ministro de Cultura en los actos y gestiones que le sean encomendados. Por encargo de dicho Ministro, ejerce las siguientes funciones:
a) 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 Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
(...)

de Derechos de los Pueblos Indígenas y, por otro lado, la Dirección General de Ciudadanía Intercultural (en adelante DGCI), a través de las cuales viene realizando una serie de acciones orientadas a contribuir a la garantía de los derechos de los pueblos indígenas u originarios.

- 3.4. Al respecto, la DGPI es un órgano de línea de ámbito nacional encargado de proponer, coordinar, evaluar y supervisar con la Alta Dirección y demás órganos del Ministerio la política nacional y las normas de alcance nacional en materia relacionadas con la implementación del derecho a la consulta previa; con la protección, el desarrollo y la promoción de las lenguas indígenas del país; y con la población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial, conforme se señala en el artículo 90 del ROF del Ministerio de Cultura.
- 3.5. Asimismo, la DGPI emite opinión técnico-legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 del ROF del Ministerio de Cultura, que establece como una de sus funciones la de emitir opinión técnica y recomendación en materia de su competencia.

Sobre los pueblos indígenas u originarios

- 3.6. Los pueblos indígenas u originarios son aquellos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país y región; conservan todas o parte de sus instituciones distintivas; y que, además, presentan la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria.
- 3.7. Para la identificación de pueblos indígenas u originarios, la normativa vigente establece criterios de identificación objetivos y un criterio subjetivo. Tales criterios deben interpretarse de manera conjunta²:
- **Continuidad histórica:** Da cuenta de la existencia de sociedades desde tiempos anteriores a la conquista, colonización o las actuales fronteras estatales.
 - **Conexión territorial:** Da cuenta de sociedades cuyos ancestros habitaban el país o la región.
 - **Instituciones distintivas:** Da cuenta de sociedades que retienen o conservan algunas o todas sus instituciones propias.
 - **Autoidentificación:** Hace referencia a la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Es decir, independientemente de la utilización del término "indígena" u "originario", lo relevante es la conciencia del grupo de poseer una identidad colectiva, la cual además está respaldada en una historia que da cuenta de su carácter originario.
- 3.8. Sobre la base de los criterios antes descritos, el Ministerio de Cultura, a través de la Directiva N° 001-2014-VM/ MC, aprobada mediante Resolución Viceministerial N° 004-2014-VMI-MC, ha desarrollado ocho temas clave³, que dan cuenta de

² Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2009. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT. Ginebra: OIT, p. 10.

³ Los ocho temas clave son los siguientes: autoidentificación y autodenominación, lengua o idioma, historia de la comunidad, localidad o pueblo, organización social, organización política, actividades económicas, uso del territorio y recursos naturales, y cosmovisión, creencias y prácticas ancestrales. Estos temas deben dar cuenta de una serie de características que constituyen la información mínima necesaria para una adecuada identificación de pueblos indígenas u originarios.

características y atributos⁴ para la identificación de pueblos indígenas u originarios.

- 3.9. Asimismo, conforme con el artículo 7 de la Ley N° 29785, las comunidades campesinas⁵ o andinas y las comunidades nativas⁶ pueden ser identificadas también como pueblos indígenas u originarios conforme a los criterios de identificación⁷. Sin perjuicio de ello, no todos los pueblos indígenas u originarios se organizan en comunidades.
- 3.10. En ese sentido, podrá considerarse como pueblo indígena u originario, o parte de él, a localidades⁸ que constituyen comunidades reconocidas y tituladas, caseríos, centros poblados, asentamientos no reconocidos, entre otros, dado que el artículo 1, literal b) del Convenio 169 de la OIT reconoce la pertenencia a un pueblo indígena u originario cualquiera sea su situación jurídica.

Sobre la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI)

- 3.11. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, el VMI tiene a su cargo la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (en adelante, BDPI). Cabe precisar que dicho instrumento está referido a pueblos indígenas u originarios del país, de conformidad con los criterios de identificación de dichos pueblos establecidos en el Convenio 169 de la OIT y la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa.
- 3.12. La BDPI, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1360, es la fuente oficial del Estado peruano en cuanto a información sociodemográfica, estadística y geográfica de los pueblos indígenas u originarios. Se encarga de: a) producir y administrar información actualizada sobre pueblos indígenas u originarios; b) brindar asistencia técnica en la producción, análisis y sistematización de información sobre pueblos indígenas u originarios a las entidades de la administración pública; y c) desarrollar estudios sobre la existencia y vitalidad de los pueblos indígenas u originarios.
- 3.13. En el marco de lo dispuesto en el mandato legal antes enunciado, mediante

⁴ Las características describen las cualidades que presentan las localidades visitadas, por ejemplo las actividades económicas y/o de subsistencia que practican, y los atributos permiten evidenciar si las actividades que realizan dan cuenta de una identidad colectiva y originaria, como por ejemplo si las actividades económicas y/o de subsistencia que practican las localidades visitadas se remontan a tiempos anteriores al Estado (Guía Metodológica - Etapa de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios, Ministerio de Cultura 2014, pp. 56 – 57).

⁵ Existentes en el marco de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.

⁶ Existentes en el marco de la Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva.

⁷ Cabe mencionar que, aproximadamente el 30% de las comunidades nativas, incluyendo otras localidades de la Amazonía, y más del 45% de comunidades campesinas de los Andes a nivel nacional, no se encuentran georreferenciadas. Es decir, no se cuenta con información exacta sobre su ubicación, de acuerdo a lo remitido por las Direcciones Regionales de Agricultura (en adelante DRA) como entidades competentes en la materia, reguladas por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

⁸ Localidades de pueblos indígenas u originarios: corresponde a los espacios geográficos donde habitan y/o ejercen sus derechos colectivos el o los pueblos indígenas u originarios, sea en propiedad o en razón de otros derechos reconocidos por el Estado o que usan u ocupan tradicionalmente. Dichos espacios pueden recibir diferentes denominaciones, entre las cuales destacan las siguientes: anexo, asentamiento, barrio, caserío, comunidad campesina, comunidad nativa, entre otros.



Resolución Ministerial N° 202-2012-MC, el Ministerio de Cultura aprobó la Directiva N° 03-2012-MC, "Directiva que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios", la cual tiene por objeto establecer las normas, pautas y procedimientos respecto a la administración de la BDPI. De acuerdo al artículo 6.4 de la Directiva que regula el funcionamiento de la BDPI, este instrumento incorporará de manera progresiva información de las entidades públicas competentes, en la medida que ésta se vaya produciendo.

- 3.14. La BDPI no tiene carácter constitutivo de derechos, por lo que no supone un registro, y se encuentra en permanente actualización. Conforme precisa el Decreto Legislativo N° 1360 en su tercera disposición complementaria final, la BDPI no excluye la existencia de otros pueblos indígenas u originarios que puedan habitar o ejercer sus derechos colectivos en el territorio nacional. En ese sentido, en el caso que una o más localidades no figuren en la BDPI, pero cumplan los criterios de identificación establecidos, sus derechos colectivos deberán ser garantizados por el Estado en el marco de la normativa vigente.
- 3.15. A la fecha, la BDPI incluye información respecto de las 9,015 localidades en las que habitan los 55 pueblos indígenas del Perú, siendo 51 originarios de la Amazonía y 4 de los Andes. Esta información es de acceso público, a través del siguiente enlace web: <https://bdpi.cultura.gob.pe>.
- 3.16. La BDPI incorpora información disponible sobre pueblos indígenas u originarios que haya sido obtenida o producida por las entidades de la administración pública según las disposiciones de la Ley N° 29785. Cabe señalar que, estas entidades se encuentran obligadas a brindar la información que el Ministerio de Cultura requiera a fin de llevar a cabo la identificación y el reconocimiento de pueblos indígenas u originarios, según la quinta disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1360.
- 3.17. Respecto de las fuentes de información, cabe señalar que, de conformidad con la Directiva que regula el funcionamiento de la BDPI, los listados de comunidades campesinas, comunidades nativas y otras localidades, toman como fuentes principales los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (Censos de Comunidades Nativas y Campesinas y Censos Nacionales Agropecuarios -CENAGRO-); los Directorios de comunidades nativas y campesinas del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) hasta el año 2012⁹; la información enviada por las DRA, la información recogida por el Ministerio de Cultura, así como de otras entidades promotoras en el marco de la identificación de pueblos indígenas u originarios, entre otras entidades de la administración pública.
- 3.18. Es importante tener en cuenta que el VMI no tiene entre sus funciones y/o competencias la emisión de reconocimientos o titulaciones de las comunidades campesinas o nativas y; por tanto, no es su función el disponer de información actualizada sobre la existencia de las mismas. Actualmente, estas funciones son ejercidas por los Gobiernos Regionales a través de sus DRA en el marco del

⁹ El COFOPRI contó con la función temporal de conducción del catastro rural a partir del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales hasta el año 2012. A la finalización de este régimen, se transfirió la mencionada función al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) a través del D.S. N° 018-2014-VIVIENDA.

proceso de descentralización, conforme a lo establecido en el Decreto Ley N° 25891, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 26922, Ley Marco de Descentralización.

Sobre los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial de la Amazonía peruana (PIACI)

3.19. 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).

3.20. 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 Humanos¹⁰:

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

3.21. 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.

3.22. En vista de la frágil condición de estos pueblos, diferentes instrumentos

¹⁰ 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>.

normativos internacionales¹¹ 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.

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

- **Pueblos en situación de aislamiento** (en adelante, 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 discontinuarlas.*
- **Pueblos en situación de contacto inicial** (en adelante, 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.*

3.24. 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 fronteras¹².

3.25. 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 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, 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 indefinidamente¹³.

3.26. Cabe indicar que, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Ministerio de Cultura (2016) *Op. cit.*, p. 14.

Situación de Contacto Inicial ¹⁴ y su Reglamento, en la actualidad, el Estado peruano ha reconocido oficialmente a 20 PIACI, a través de las siguientes normas: Decreto Supremo N° 001-2014-MC, Decreto Supremo N° 004-2017-MC, Decreto Supremo N° 002-2018-MC y Decreto Supremo N° 001-2019-MC.

Cuadro N° 1: Lista de PIACI reconocidos por el Estado Peruano

N°	Pueblo Indígena en situación de aislamiento y contacto inicial	Pueblo Indígena en situación de aislamiento	Pueblo Indígena en contacto inicial	Documento legal que establece su reconocimiento
1	Amahuaca		X	D.S. N° 001-2014-MC
2	Chitonahua (Murunahua)	X	X	D.S. N° 001-2014-MC
3	Flecheiro	X		D.S. N° 002-2018-MC
4	Isconahua	X	X	D.S. N° 001-2014-MC / D.S. N° 002-2018-MC / D.S. N° 001-2019-MC
5	Kakataibo	X		D.S. N° 004-2017-MC
6	Korubo	X		D.S. N° 002-2018-MC
7	Kulina-Pano	X		D.S. N° 002-2018-MC
8	Marubo	X		D.S. N° 002-2018-MC
9	Mashco Piro	X		D.S. N° 001-2014-MC
10	Mastanahua	X		D.S. N° 001-2014-MC
11	Matis	X		D.S. N° 002-2018-MC
12	Matsés	X		D.S. N° 002-2018-MC
13	Matsigenka (Nanti y Kirineri)	X	X	D.S. N° 001-2014-MC
14	Nahua (Yora)		X	D.S. N° 001-2014-MC
15	Mayoruna	X		D.S. N° 001-2019-MC
16	Kapanawa	X		D.S. N° 001-2019-MC
17	Aewa	X		D.S. N° 010-2022-MC
18	Taushiro	X		D.S. N° 010-2022-MC
19	Tagaeri	X		D.S. N° 010-2022-MC
20	Taromenane	X		D.S. N° 010-2022-MC
21	Záparo	X		D.S. N° 010-2022-MC
22	Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RT Kugapakori, Nahua y otros	X		D.S. N° 001-2014-MC
23	Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RT Madre de Dios	X		D.S. N° 001-2014-MC
24	Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha	X		D.S. N° 001-2014-MC

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 18 de mayo del año 2006.

	sido identificada en el ámbito de la RI Mashco Piro			
25	Otros pueblos indígenas cuya pertenencia étnica no se ha podido identificar en el ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavari Tapiche.	X		D.S. N° 002-2018-MC

Fuente: Ministerio de Cultura

* Se debe precisar que si bien, mediante el Decreto Supremo N° 001-2014-MC no se reconoce a los pueblos indígenas Chitonahua e Isconahua en situación de contacto inicial; de acuerdo con los informes realizados por la DACI, se da cuenta de miembros de estos pueblos en situación de contacto inicial en las mencionadas reservas.

Sobre el Régimen Especial Transectorial de Protección y las Reservas para la protección de los PIACI

3.27. La Ley N° 28736 establece el Régimen Especial Transectorial de Protección (en adelante, RET) de los derechos de los PIACI, el cual se define como el conjunto de políticas públicas articuladas por el Ministerio de Cultura, con el propósito de que el Estado peruano garantice la protección y sobrevivencia de los pueblos en mención¹⁵. Siendo el Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad (en adelante, VMI) el ente rector de dicho régimen¹⁶.

3.28. Como parte de los principales mecanismos para la protección de los PIACI previstos en la citada ley, se encuentra el establecimiento de reservas indígenas, las cuales son definidas como tierras delimitadas por el Estado peruano, de carácter intangible, a favor de los PIACI y, en tanto mantengan tal situación, a fin de proteger los derechos, hábitat y condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos¹⁷.

3.29. Para el establecimiento de dichas reservas, el artículo 3 de la Ley PIACI establece que se realicen dos estudios técnicos a cargo de una Comisión Multisectorial, conformada por las siguientes entidades públicas y privadas:

- Un representante de la DGPI del VMI, quien la preside.
- Un representante del Ministerio de Agricultura y Riego.
- Un representante del Ministerio del Ambiente.
- Un representante del Ministerio de Defensa.
- Un representante del Ministerio de Salud.
- Un representante del Ministerio de Educación.
- Un representante del Ministerio de Energía y Minas.
- Un representante del Ministerio del Interior.
- Un representante del Gobierno Regional en cuya circunscripción se encuentre, el pueblo en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. En caso la zona involucre a la jurisdicción de más de un Gobierno Regional, se considerará a un representante de cada uno de ellos.

¹⁵ Cfr. Artículo 3, literal I) del Reglamento de la Ley N° 28736.

¹⁶ Cfr. Artículos 4 y 5 del Reglamento de la Ley N° 28736.

¹⁷ Cfr. Artículos 2 literal c) de la Ley N° 28736.

- Un representante del Gobierno Local Provincial, en cuya circunscripción se encuentre el pueblo en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. En caso la zona involucre a más de una provincia, se considerará a un representante de cada provincia.
- Un antropólogo representante de la especialidad de Antropología de una universidad nacional, designado por el rector de la universidad.
- Un antropólogo representante de la especialidad de Antropología de una universidad particular, designado por el rector de la universidad.
- Un representante de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), organización indígena de representación nacional.
- Un representante de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), organización indígena de representación nacional.
- Un representante de la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus funciones.

3.30. El procedimiento para establecer reservas indígenas, este inicia con la presentación de una solicitud dirigida al MC, presentada por un Gobierno Regional, Gobierno Local, comunidad nativa, organización amazónica y/o una institución académica.

3.31. Recibida dicha solicitud, se desarrollan las siguientes tres etapas:

- a) Calificación favorable. - El VMI deriva la solicitud a la Dirección General de Derecho de los Pueblos Indígenas (DGPI) para la calificación técnica del pedido, en atención a las pruebas fehacientes y de rigor científico que evidencien la existencia de un PIACI. De emitirse una calificación favorable por parte de la DGPI, el VMI remite el expediente a la antes mencionada Comisión Multisectorial a fin de que se desarrolle el primer estudio técnico.
- b) Reconocimiento de PIACI. - La mencionada Comisión Multisectorial encarga la realización de un Estudio Previo de Reconocimiento (en adelante, EPR), el cual debe contener información sobre la tradición oral en la zona de influencia, las relaciones de parentesco de PIACI con comunidades cercadas, así como las evidencias físicas, con un período de registro no mayor de 3 años. Asimismo, debe identificar al pueblo e indicar un estimado de su población y de las tierras que habitan.

Cuando la Comisión Multisectorial confirma –mediante el EPR– la existencia de un PIACI, debe remitir dicho estudio al VMI para que, a través de su intermedio, se realicen las acciones para el reconocimiento de dichos pueblos mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Cultura.

Las disposiciones normativas sobre el reconocimiento de PIACI se encuentran en el artículo 3 de la Ley PIACI y los artículos 15 al 17 de su reglamento.

- c) Categorización de la reserva indígena. - Posteriormente, la Comisión Multisectorial encarga la realización de un Estudio Adicional de Categorización (en adelante, EAC), el cual debe sustentar el establecimiento de la misma. Para dichos fines, este estudio debe contener un análisis ambiental, jurídico y antropológico, así como una propuesta de delimitación territorial de la reserva, considerando los parámetros del EPR y las respectivas coordenadas UTM de la reserva.

En los casos que la Comisión Multisectorial apruebe el EAC, debe remitir dicho estudio al VMI para que se realicen las acciones para el establecimiento de la reserva indígena mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Cultura.

Las disposiciones normativas sobre la categorización de reservas indígenas se encuentran en el artículo 3 de la Ley PIACI y los artículos 18 al 23 de su reglamento.

- 3.32. Sin perjuicio de lo expuesto, es importante señalar que las medidas y mecanismos de protección de los derechos de los PIACI que el Estado peruano implementa, no se circunscriben únicamente a las Reservas Indígenas o Territoriales, debiéndose implementar acciones de salvaguardas dirigidas a estos pueblos, independientemente de los espacios que habiten o transiten.

Sobre el derecho a la consulta previa

- 3.33. El derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios se incorporó a la legislación peruana con la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. A partir del citado convenio, en diciembre de 2011, entró en vigencia la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, la cual desarrolla el contenido, principio y procedimiento del mencionado derecho. Posteriormente, el 3 de abril de 2012 se publicó el Decreto Supremo N° 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la referida Ley.
- 3.34. De acuerdo con la referida normativa, los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a ser consultados de forma previa sobre 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.
- 3.35. Se considera que una medida afecta directamente derechos colectivos¹⁸ de pueblos indígenas cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos, conforme el artículo 3, literal b) del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.
- 3.36. Las etapas mínimas del proceso de consulta previa, conforme el artículo 8 de la Ley de Consulta Previa, son las siguientes: a) identificación de la medida que debe ser objeto de consulta, b) identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados, c) publicidad de la medida, d) información sobre la medida, e) evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida que les afecte directamente, f) proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios y g) Decisión.
- 3.37. En esa medida, su implementación resulta ser obligatoria para las entidades estatales promotoras de las medidas legislativas o administrativas relacionadas de forma directa con los derechos de los pueblos indígenas u originarios. Así, en el caso de las medidas legislativas, es responsabilidad del Congreso de la

¹⁸ Según el artículo 3, literal f) del Reglamento de la Ley N° 29785, los derechos colectivos tienen por sujeto a los pueblos indígenas, y se encuentran reconocidos en la Constitución, en el Convenio 169 de la OIT, así como por los tratados internacionales ratificados por el Perú y la legislación nacional. Entre ellos se mencionan el derecho 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 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.



República su implementación, de conformidad con la Ley de Consulta Previa.

3.38. Por ello, conforme al Convenio 169 de la OIT, la Ley de Consulta Previa, las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los cuales el Perú es parte¹⁹ y la línea jurisprudencial vinculante del Tribunal Constitucional²⁰, corresponde que el Congreso de la República implemente un procedimiento para que se realice la consulta previa de medidas legislativas que podrían afectar directamente a pueblos indígenas u originarios.

Sobre el derecho a la tierra y territorio de pueblos indígenas u originarios

3.39. Con relación al derecho de tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios, se recuerda que del contenido de los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú y de los artículos 13 y 14 del Convenio 169 del OIT se observa el reconocimiento al derecho de propiedad y posesión de los pueblos indígenas u originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

3.40. Así, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas u originarios a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por los pueblos indígenas u originarios, pero a las que tradicionalmente han tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. En ese sentido, el Convenio 169 de la OIT establece el deber estatal para la protección y garantía de los derechos de propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas u originarios.

3.41. A partir de dicho marco normativo, cabe también resaltar que el Tribunal Constitucional por medio de la Sentencia del Pleno recaída en el Expediente N° 00024-2009-PI/TC, ha señalado que la propiedad comunal de los pueblos indígenas u originarios no puede fundamentarse en el enfoque clásico de "propiedad" sobre el que se basa el Derecho Civil²¹.

3.42. De tal manera, siguiendo lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos²², el Tribunal Constitucional ha establecido que la posesión tradicional resulta equivalente al título de pleno dominio otorgado por el Estado, razón por la cual los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a exigir el reconocimiento oficial de su propiedad y su registro²³.

3.43. Considerando lo anterior, a continuación, se detallan algunas características de la posesión indígena:

- Se trata de una ocupación permanente o estacionaria del espacio, usada de manera exclusiva por los pueblos indígenas u originarios²⁴.
- La referencia a ocupación y acceso tradicional, realizada por el artículo 14 del

¹⁹ Artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, aprobado por Ley N° 31307.

²⁰ Artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, aprobado por Ley N° 31307.

²¹ Fundamento jurídico 18 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00024-2009-PI. Ver: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00024-2009-AI.html>

²² Caso: Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006.

²³ Fundamento Jurídico 20 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00024-2009-PI. Ver: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00024-2009-AI.html>.

²⁴ Artículo 14 del Convenio 169 de la OIT.

Convenio 169 de la OIT, alude a una ocupación o acceso según las formas y tradiciones indígenas, sin considerar que estas hayan sido autorizadas o reconocidas por el Estado - incluso si no se ejercen según la forma prevista por la legislación interna²⁵. En estos casos será necesario determinar la existencia de la ocupación tradicional a través de procedimientos adecuados²⁶.

- La ocupación tradicional alude a que, si bien debe existir alguna conexión con el presente, no es necesario que se traten de áreas que estén actualmente ocupadas, pues puede tratarse de casos de recientes expulsiones de las tierras o casos de pérdida de títulos²⁷.
- La relación única de los pueblos indígenas u originarios con sus tierras tradicionales puede expresarse de distintas maneras, según el pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentre; asimismo puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales (cementeros o lugares de peregrinación); asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característico de su cultura²⁸.
- Su origen no se encuentra en un acto jurídico o un hecho específico, sino en un derecho que la ley le reconoce al pueblo indígena²⁹. La posesión ejercida por un pueblo sobre la tierra nunca será una posesión precaria³⁰, pues su título posesorio es justamente su calidad de pueblo indígena u originario.

IV. ANÁLISIS

Sobre la estructura del proyecto de Ley N° 1794/2021-CR

- 4.1 El proyecto de Ley 1794 se encuentra estructurado en tres (03) artículos. El artículo 1 declara de interés nacional y necesidad pública la integración sostenible multimodal entre la ciudad de Pucallpa – departamento de Ucayali – República del Perú y el Estado de Acre, Cruzeiro Do Sul – República Federativa de Brasil.
- 4.2 Mientras que, el artículo 2 regula lo relacionado con la reglamentación de la Ley, lo que se encarga al Poder Ejecutivo a través de sus ministerios, otorgándose para ello un plazo no mayor a 90 días calendarios; así como la emisión de las normas que se estimen necesarias para lograr la integración sostenible multimodal entre la ciudad de Pucallpa – departamento de Ucayali – República del Perú y el Estado de Acre, Cruzeiro Do Sul – República Federativa de Brasil.
- 4.3 El artículo 3 encarga al Gobierno Regional de Ucayali las coordinaciones necesarias para la “Integración sostenible multimodal entre la ciudad de Pucallpa

²⁵ OIT, *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales*, 1957 (núm. 107), Informe VI (1988); y Thornberry, *Indigenous Peoples and Human Rights* (2002). Citado por Salgado y Gomiz, Pág. 196. Ver además la observación individual sobre el Convenio 169, pueblos indígenas y tribales, 1989 Perú, publicación: 2003, párrafo 7.

²⁶ CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) Perú, adoptada el 2005 y publicada el 2006, párrafo 6.

²⁷ Tomei y Swepston, *Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT*. Citado por Salgado y Gomiz, Pág. 201. Ver también la observación individual de la CEACR sobre el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169). Perú, publicación: 2010.

²⁸ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C N°146, párrafo 131.

²⁹ La fundamentación de la posesión en un derecho reconocido por una norma ya ha sido analizada en la Casación N°3135-99-Lima (13 de junio del 2000, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de la República).

³⁰ Código Civil. Artículo 911.- La posesión precaria es la que se ejerce sin título alguno o cuando el que se tenía ha fenecido.

– departamento de Ucayali – República del Perú y el Estado de Acre, Cruzeiro Do Sul – República Federativa de Brasil”, para cuyo efecto el Gobierno Central brindará las facilidades necesarias.

- 4.4 Por último, el proyecto de Ley 1794 cuenta con una disposición complementaria final, a través de la cual se dispone la derogación de todas las disposiciones que se le opongan.
- 4.5 En atención a la propuesta normativa descrita, a través del presente informe la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas emite opinión técnico-legal, en el marco de sus funciones.

Sobre la posible afectación directa de derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios

- 4.6 En la Exposición de Motivos del proyecto de Ley 1794 se señala que para impulsar el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de las regiones de la Amazonía peruana, una de las estrategias a implementarse debe ser la de Desarrollo e Integración Transfronteriza Sostenible con énfasis y prioridad en la Conectividad e Interconexión Multimodal (Fluvial, Terrestre y Aéreo) entre la ciudad de Pucallpa – Región de Ucayali – República del Perú y el Estado de Acre – Cruzeiro Do Sul – República Federativa de Brasil.
- 4.7 Asimismo, la Exposición de Motivos señala que “La Declaración de Interés Nacional de la Integración Brasil y el Perú es un mecanismo necesario para que los gobiernos nacionales y subnacionales del Perú impulsen políticas públicas, proyectos de inversión y financiamiento para desarrollar proyectos de conectividad multimodal (fluvial, terrestre y aéreo) e integrar nuestros dos países(...)”, y que la iniciativa legislativa objeto de análisis “no generará ningún costo adicional al erario nacional porque es declarativa de interés nacional.”
- 4.8 Asimismo, el artículo 2 del proyecto de ley establece que los ministerios quedan a cargo de la reglamentación correspondiente y de la aprobación de las normas que resulten necesarias para lograr la integración.
- 4.9 En ese sentido, se advierte de lo descrito en el proyecto de ley objeto de análisis, que este tendría una naturaleza declarativa, en tanto procura impulsar el interés de las autoridades competentes para priorizar la Conectividad e Interconexión Multimodal (Fluvial, Terrestre y Aéreo) entre la ciudad de Pucallpa – Región de Ucayali – República del Perú y el Estado de Acre – Cruzeiro Do Sul – República Federativa de Brasil”.
- 4.10 Al respecto, considerando que la ciudad de Pucallpa se encuentra en la provincia de Coronel Portillo, la cual colinda directamente con el Estado de Acre, en donde se encuentra la ciudad de Cruzeiro Do Sul; de acuerdo con la información contenida en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), a continuación se adjunta la tabla que resume la información sobre presencia de pueblos indígenas u originarios en dicho ámbito:

Tabla 1: Información sobre presencia de pueblos indígenas u originarios en la provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali.

N°	Departamento	Provincia	Población total	Pueblos Indígenas u Originarios tradicionalmente presentes	N° de Localidades indígenas u originarias en BDPI	Población que vive en el ámbito de localidades indígenas	% de población que vive en localidades
1	Ucayali	Coronel Portillo	384,168	Ashaninka, Asheninka, Awajún, Iskonawa, Shipibo-Konibo, Yine	143	22,347	5.8

Fuente: Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) – VMI – MC.

Tabla 2: Información sobre presencia de pueblos indígenas u originarios en el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali

N°	Departamento	Provincia	Distrito	Población total	Pueblos Indígenas u Originarios tradicionalmente presentes	N° de Localidades indígenas u originarias en BDPI	Población que vive en el ámbito de localidades indígenas	% de población que vive en localidades
1	Ucayali	Coronel Portillo	Callería	149,999	Ashaninka, Asheninka, Awajún, Iskonawa, Shipibo-Konibo	27	2,334	1.6

Fuente: Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) – VMI – MC.

4.11 Así también, es preciso indicar que, en el señalado distrito se encuentra ubicada la Reserva Indígena Isconahua, la cual cuenta con una superficie de 298,487.71 hectáreas, creada en beneficio del pueblo indígena en situación de aislamiento Iskonawa.

4.12 Por otro lado, corresponde señalar que, en la provincia de Coronel Portillo, el Ministerio de Cultura ha identificado también la presencia de pueblos en situación de aislamiento y, en virtud de ello, se ha categorizado la Reserva Indígena Isconahua, conforme se detalla a continuación:

Reserva	Norma de creación	Área Legal (ha)	Pueblo Indígena	Distrito	Provincia	Departamento
Reserva Indígena Isconahua	Decreto Supremo N° 007-2016-MC	298,487.71	Iskonawa, en situación de aislamiento	Callería	Coronel Portillo	Ucayali

4.13 De acuerdo a ello, las acciones que se realicen en el marco de la implementación de la integración sostenible multimodal podrían desarrollarse en una zona cercana a la Reserva Indígena Isconahua, en cuyo caso resultaría necesaria la aplicación del "Protocolo de Actuación ante el hallazgo, avistamiento o contacto con los Pueblos Indígenas en Aislamiento y para el relacionamiento con los Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial", aprobado por Resolución Ministerial N° 240-2015-MC.

4.14 Dicho protocolo contempla un conjunto de reglas que toda persona debe aplicar frente a casos fortuitos en los que tenga algún tipo de acercamiento a PIACI – indistintamente de si se encuentran dentro o fuera de una reserva–, con la finalidad de evitar o reducir los riesgos que dicha situación podría generar. De manera puntual, el protocolo establece las conductas y procedimientos que deben aplicarse en alguna de las siguientes situaciones:

- Hallazgo de evidencias de pueblos indígenas en aislamiento,
- Avistamiento de indígenas en situación de aislamiento,
- Contacto fortuito con pueblos indígenas en situación de aislamiento, y
- Relacionamiento con pueblos indígenas en situación de contacto inicial.

4.15 Sumado a lo anterior, se debe de tomar en consideración que este tipo de proyectos podría generar impactos significativos negativos en zonas poco intervenidas de la Amazonía en las que habitan los PIACI, y ello podría generar:

- Interrupción de prácticas de subsistencia y, por lo tanto, problemas para conseguir sus fuentes de alimento, provenientes de la fauna silvestre (la remoción de material vegetal, tráfico de vehículos pesados y maquinaria pesada ahuyenta la fauna y merma la flora silvestre).
- Encuentros directos y/o contactos forzados con terceros ajenos a las tierras que ocupan, pudiendo generar situaciones de contacto y, por lo tanto, contagio de enfermedades, que configuran un riesgo latente de convertirse en un desastre en la salud de los indígenas en situación de aislamiento debido a su alta vulnerabilidad inmunológica.
- Proceso de migración masiva y de llegada de foráneos a territorios indígenas, colonización de la zona e incremento de actividades ilícitas presentes en la región Ucayali, como la tala ilegal minería ilegal, entre otros.

4.16 Asimismo, cualquier proyecto que se desarrolle en ámbitos con presencia de PIACI, fuera de los ámbitos de reservas indígenas, deberá necesariamente cumplir con lo dispuesto en la normativa del Ministerio de Salud relacionada con pueblos indígenas en situación de aislamiento y de contacto inicial (Resoluciones Ministeriales N° 799-2007-MINSA, N° 798-2007-MINSA y N° 797-2007-MINSA), como normas sanitarias que garantizan la protección de los derechos de los PIACI.

4.17 Teniendo en consideración que en la provincia de Coronel Portillo, en la cual se encuentra la ciudad de Pucallpa, existen evidencias de tránsito y presencia de población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial, cualquier proyecto que se realice en el marco de la implementación de lo dispuesto en el artículo 1 del proyecto de Ley, deberá considerar los siguientes principios rectores para la protección de PIACI, recogidos en la Resolución Ministerial N° 240-2015-MC:

- **Principio Pro Homine.**- Implica la aplicación de aquella norma que sea más favorable al ser humano y que garantice de la manera más efectiva posible los derechos humanos y los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú.

- **Principio de No Contacto.**- Quienes en el desarrollo de sus actividades públicas o privadas se encuentren en zonas próximas a las Reservas territoriales y/o Indígenas o en zonas con presencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento, deberán evitar el contacto, debido a su situación de particularidad vulnerabilidad al no haber desarrollado una respuesta inmunológica adecuada antes el contacto con poblaciones externas.
- **Principio de Prevención.** - Cualquiera que desarrolle actividades en las zonas próximas a las Reservas territoriales y/o Indígenas, dentro de ellas o en zonas con presencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento o situación de contacto inicial, deberá implementar acciones tendientes a evitar y/o mitigar cualquier impacto o afectación que pudiera llegar a producirse a la vida o salud de dichos pueblos.
- **Principio de Autodeterminación.** - Consiste en el respeto y garantía a la decisión de los PIACI de mantenerse en aislamiento o en situación de contacto inicial. El respeto a la decisión de mantenerse en aislamiento conlleva a la toma de medidas efectivas para evitar que personas ajenas o las acciones de éstas, puedan afectar o influir, ya sea accidental o intencionalmente en los PIA.
- **Principio de Vulnerabilidad.** - La actuación o desarrollo de cualquier actividad se efectúa considerando que los derechos de los PIAACI se encuentran expuestos a una situación de vulnerabilidad frente a cualquier contacto. Las conductas y procedimientos que se implementen frente a las contingencias deberán considerar en todo momento dicha situación de vulnerabilidad.
- **Principio de Acción sin daño.** - Principio aplicable en materia de salud a los pueblos indígenas en situación de contacto inicial; conlleva tanto la garantía del derecho a la vida como el establecimiento de medidas que permitan obtener el mayor nivel posible de salud.

4.18 De igual forma, cabe precisar que, habida cuenta que, en la provincia de Coronel Portillo existen PIACI y una reserva indígena, corresponde considerar, además de lo señalado en los puntos anteriores, lo establecido en el decreto supremo que establece disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial y para la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras – SINAC, Decreto Supremo N° 005-2018-MTC, específicamente en sus artículos 2 y 3, que establecen lo siguiente:

"Artículo 2.- Cumplimiento de legislación vigente en el desarrollo de proyectos de infraestructura vial"

Los proyectos de infraestructura vial a cargo del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, se desarrollan dando cumplimiento a la normativa ambiental, de áreas naturales protegidas, y de aquella que garantiza la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

Artículo 3.- Actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC

3.1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones actualiza y/o modifica el Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC, a fin de

excluir, de conformidad con la legislación vigente, las rutas y/o tramos viales proyectados, cuya trayectoria comprenda:

- a. Áreas Naturales Protegidas de uso indirecto,*
- b. **Reservas Territoriales o Indígenas;** y,*
- c. Áreas Naturales Protegidas de uso directo y Zonas de Amortiguamiento que no cuenten con la emisión de compatibilidad por parte de SERNANP.*

3.2. En el caso de las rutas de competencia de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones realiza la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas dispuesta en el numeral anterior, en coordinación con las citadas entidades, de conformidad con el Reglamento Nacional de Jerarquización Vial vigente." (resaltado nuestro)

- 4.19 En consecuencia, corresponde que, en el marco de lo establecido en el decreto supremo del ente rector en materia de transportes y comunicaciones, cualquier proyecto vial se realice en estricto respeto de los derechos territoriales y fundamentales de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) que habitan y se desplazan en la provincia de Coronel Portillo.
- 4.20 A partir de lo señalado, teniendo en cuenta la posible presencia de pueblos indígenas u originarios en el ámbito del proyecto de Ley, corresponderá al Poder Ejecutivo, a través de sus diversos sectores, al Gobierno Regional de Ucayali y la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, según corresponda en el marco de sus competencias, garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios involucrados, de acuerdo a la normativa vigente en la materia.
- 4.21 Al respecto, corresponde señalar que, conforme al numeral 1 a) del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- 4.22 Asimismo, el artículo 7.3 del mencionado Convenio, señala que "Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas".
- 4.23 En adición a ello, el artículo 2 de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, señala que, el derecho a la consulta es 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.
- 4.24 Asimismo, corresponderá a la entidad promotora del proyecto evaluar oportunamente si las acciones o medidas extraordinarias que se implementen en el marco de la declaración de interés nacional y necesidad pública que plante el



proyecto de Ley 1794 supondrían o no un cambio en la situación jurídica o el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y, a partir de ello, de acuerdo al caso concreto, pueda determinar si corresponde o no implementar la consulta previa, conforme a lo establecido en el artículo 3, literales g) e i), del Reglamento de la Ley de Consulta.

- 4.25 De igual forma, el Congreso de la República debe tener en cuenta al momento de evaluar la viabilidad del proyecto de ley 1794 los estándares en materia de consulta previa establecidos en la sentencia Acción Popular N° 29126-2018, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, mediante la cual se declara la nulidad con efecto retroactivo de la Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Supremo N° 001-2012-MC, publicado en el diario oficial El Peruano el 03 de abril de 2012; y de la Resolución Viceministerial N° 013-2016-VMI-MC, de fecha 27 de junio de 2016.
- 4.26 Por tanto, teniendo en cuenta que, en la región Ucayali, y específicamente en la provincia de Coronel Portillo donde se adoptarían las medidas o acciones extraordinarias en el marco de la implementación de la presente Ley, existen pueblos indígenas u originarios; se recomienda que, en el proyecto de Ley 1794 se incorporen disposiciones complementarias finales estableciendo que corresponderá a las entidades competentes de todos los niveles de gobierno, según el tipo de medida o acción a implementarse, garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios involucrados, de acuerdo con la normativa vigente en la materia, con particular énfasis en los derechos a la tierra y territorio y a la consulta previa.
- 4.27 Por las consideraciones planteadas en el presente informe, se propone incorporar dos (02) disposiciones complementarias finales en el proyecto de Ley 1794, con el siguiente tenor:

DICE	DEBE DECIR
El proyecto de Ley no cuenta con disposiciones complementarias finales.	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES PRIMERA. - <u>En la implementación de lo establecido en la presente Ley, corresponde a las entidades competentes de todos los niveles de gobierno respetar los derechos de los pueblos indígenas u originarios, en especial de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial; acorde con la normativa vigente en la materia.</u> SEGUNDA. - <u>Las entidades públicas competentes de las acciones orientadas a la implementación de la presente Ley, deberán observar lo dispuesto en 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 (OIT), con particular énfasis en su derecho a la tierra y territorio.</u>



- 4.28 Adicionalmente, es necesario señalar que si bien en el proyecto de Ley 1794 se señala que este tendría una naturaleza declarativa, a partir de lo cual podría concluirse que no tendría efectos inmediatos en los derechos de los pueblos indígenas u originarios, resulta importante mencionar que, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y la Confederación Nacional Agraria (CNA), mediante carta de fecha 15 de noviembre de 2021³¹, Carta N° 284-2021-Aidese32 y Carta Múltiple N° 009-2022-CNA/CEN33, dirigidas a la Presidencia del Congreso, y a las Comisiones de Transportes y Comunicaciones y de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, han solicitado que se someta a consulta previa once (11) proyectos de ley que promueven infraestructura vial en o alrededor de territorios indígenas, entre los cuales se encuentra el promovido por el proyecto de Ley N° 06486/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento Ucayali, República del Perú y los estados de Acre, Cruzeiro do Sul, República Federativa de Brasil, el cual, como se señaló en el párrafo 1.9 del presente informe ha sido actualizado como proyecto de Ley N° 1794-2021-CR, y viene siendo objeto de análisis en el presente informe.
- 4.29 En relación con lo solicitado por AIDESEP y CNA, corresponde señalar que, el artículo 9 de la Ley N° 29785 reconoce el derecho de los pueblos indígenas u originarios a solicitar la aplicación del proceso de consulta respecto a aquellas medidas que podrían afectar directamente a dichos pueblos. De acuerdo con dicho artículo, tales pueblos, a través de sus instituciones u organizaciones representativas pueden presentar el petitorio respectivo ante la entidad promotora de la medida, a fin de que evalúe si la norma propuesta tendría que ser consultada.
- 4.30 Asimismo, dicho artículo prevé que, en caso la entidad promotora pertenezca al Poder Ejecutivo y desestime el pedido de las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios, tal acto puede ser impugnado ante el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo, esto es, el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura.
- 4.31 Conforme a lo señalado, y teniendo en consideración que, el Congreso de la República constituye la entidad promotora del proyecto de Ley N° 1794, corresponde que, en virtud de lo establecido en el artículo 9 de la Ley N° 29785, evalúe la solicitud de petición de consulta presentada por las organizaciones indígenas AIDESEP y CNA, a fin de establecer si dicho proyecto de Ley tendría o no incidencia en el ejercicio de sus derechos colectivos, su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo, y ponga en conocimiento de dichas organizaciones el análisis realizado y el resultado de su evaluación. Cabe señalar que, el Ministerio de Cultura pone a disposición del Congreso de la República la asistencia técnica de la Dirección de Consulta Previa, en caso la requiera.
- 4.32 Es importante añadir que según lo señalado en este informe, la propuesta legislativa objeto de análisis involucraría tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios, por lo que corresponderá que, en su oportunidad, los ministerios a

³¹ Dicha carta también fue remitida al Ministerio de Cultura (Expediente N° 2021-0108470).

³² Dicha carta también fue remitida al Ministerio de Cultura (Expediente N° 2021-0108467).

³³ Dicha carta también fue remitida al Ministerio de Cultura (Expediente N° 2021- 2022-0048617).

cargo de la reglamentación e implementación del proyecto de Ley 1794, así como las entidades competentes para impulsar las políticas públicas y proyectos de inversión que corresponda desarrollar en el marco de esta propuesta legislativa, determinen si las medidas que les correspondería aprobar implicarían o no un cambio en la situación jurídica o el ejercicio de derechos de pueblos indígenas u originarios y, a partir de ello, establezcan si correspondería o no implementar la consulta previa, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Consulta Previa³⁴, concordante con el artículo 3, literales g) e i), del Reglamento de la Ley de Consulta³⁵.

- 4.33 Finalmente, se debe precisar que, el Ministerio de Relaciones Exteriores realizó una solicitud de opinión técnica al Viceministerio de Interculturalidad respecto a la misma temática que aborda el proyecto de ley materia de comentario, esto es, la construcción de una carretera que una a las ciudades de Pucallpa (Perú) y Cruzeiro do Sul (Brasil), ello en el marco de la iniciativa promovida por el Gobierno Regional de Ucayali y el Estado de Acre, Brasil.
- 4.34 Dicha solicitud fue atendida mediante Oficio N° 000218-2020-VMI de fecha 12 de octubre de 2020, en el que se detallan las consideraciones a tener en cuenta respecto al señalado proyecto vial, de acuerdo con el siguiente detalle:
- i. La construcción de la carretera involucraría tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios, por lo que correspondería a la entidad competente realizar la labor de identificación de pueblos indígenas u originarios y el análisis de afectaciones a derechos colectivos, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 8 de la Ley de Consulta Previa, a fin de determinar si correspondería o no implementar la consulta previa, para cuyo efecto la Dirección de Consulta Previa podría brindar la asistencia técnica correspondiente a la entidad competente.
 - ii. Respecto de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, no resulta factible emitir una opinión técnica detallada sobre el proyecto, toda vez que para ello resulta imprescindible contar con la información cartográfica de la ubicación de la carretera, sus componentes y de las Áreas de Influencia Directa e Indirecta, etc., información que no fue remitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sobre el derecho a la participación de los pueblos indígenas u originarios

- 4.35 El Tribunal Constitucional ha precisado que la consulta previa promueve la participación de los pueblos indígenas u originarios en el desarrollo del Estado y

³⁴ Artículo 9.- Identificación de medidas objeto de consulta 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.

³⁵ Artículo 3.- Definiciones El contenido de la presente norma se aplica dentro del marco establecido por la Ley y el Convenio 169 de la OIT. Son perjuicio de ello, se tomarán en cuenta las siguientes definiciones: g) Entidad promotora. - Entidad pública responsable de dictar la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta en el marco establecido por la Ley y el Reglamento. (...) i) Medidas Administrativas. - 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. (...)

permite que las opiniones de estas comunidades se traduzcan en las decisiones que se pudieran tomar en relación a ellas mismas.

- 4.36 De otro lado, es importante resaltar que los pueblos originarios tienen derecho a que las medidas de los gobiernos destinadas a proteger sus derechos colectivos sean adoptados y desarrollados con su participación³⁶.
- 4.37 Conforme a lo señalado, y teniendo en consideración que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que corresponde a las distintas entidades públicas desarrollar mecanismos de participación que serán complementarios o adicionales a los establecidos para el proceso de consulta, se recomienda que el proyecto de ley considere la implementación de mecanismos de participación de pueblos indígenas u originarios, en tanto se trata de una propuesta legislativa destinada a regular aspectos concernientes a dichos pueblos. La implementación de estos espacios de participación contribuiría a enriquecer el proyecto de ley, en tanto permitirían incorporar la perspectiva de los pueblos indígenas u originarios en relación con la temática que se pretende regular.
- 4.38 Al respecto, es importante tener en consideración que el Tribunal Constitucional ha señalado que "la participación de las comunidades interesadas en la elaboración e implementación de las medidas legales o administrativas permite, entre otras cosas, que se tenga un verdadero conocimiento de la realidad, de cara a buscar medidas inclusivas que permitan un ejercicio real de la consulta previa. Ello contribuye a una participación más efectiva de los pueblos indígenas y originarios en el Estado, lo que, desde luego, fortalece a la democracia³⁷."
- 4.39 En ese sentido, se recomienda que, el Congreso de la República evalúe implementar espacios de participación con pueblos indígenas u originarios que permitan a dichos pueblos estar en aptitud de plantear sus perspectivas en relación con la situación que se pretende legislar, en el marco del debate del proyecto de Ley 1794, así como en el marco de la reglamentación de la Ley.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 5.1 El Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, es la autoridad competente en asuntos de interculturalidad e inclusión de las poblaciones indígenas y originarias, siendo órgano técnico en materia indígena del Poder Ejecutivo.
- 5.2 En ese sentido, el Ministerio de Cultura tiene dentro de sus competencias la de contribuir en el proceso de formulación, diseño y actualización permanente del marco estratégico y las políticas nacionales en materia de cultura, incorporando los asuntos de interculturalidad e inclusión de la población indígena y afroperuana.
- 5.3 De conformidad con la información contenida en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), se advierte que, a la fecha, en la

³⁶ Artículo 2 del Convenio 169 de la OIT, concordante con el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

³⁷ STC N° 01717-2014-PC/TC, fundamento 61.

provincia de Coronel Portillo del departamento de Ucayali, existen 143 localidades que pertenecen a pueblos indígenas u originarios.

- 5.4 En el distrito de Callería, de la provincia de Coronel Portillo del departamento de Ucayali, existen 27 localidades que pertenecen a pueblos indígenas u originarios.
- 5.5 Asimismo, en el distrito de Callería, de la provincia de Coronel Portillo del departamento de Ucayali, se encuentra ubicada la Reserva Indígena Isconahua, la cual cuenta con una superficie de 298,487.71 hectáreas, creada en beneficio del pueblo indígena en situación de aislamiento Iskonawa.
- 5.6 Conforme a lo establecido en el artículo 9 de la Ley N° 29785 corresponde al Congreso de la República dar atención a las peticiones de consulta del Proyecto de Ley N° 06486/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento Ucayali, República del Perú y los estados de Acre, Cruzeiro do Sul, República Federativa de Brasil (actualmente, proyecto de Ley N° 1794/2021-CR), presentadas por las organizaciones indígenas Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana y Confederación Nacional Agraria, a través de la Carta N° 284-2021-Aidesepe y Carta Múltiple N° 009-2022-CNA/CEN, respectivamente.
- 5.7 En su oportunidad corresponderá que los ministerios a cargo de la reglamentación e implementación de la propuesta legislativa, así como las entidades competentes para impulsar las políticas públicas y proyectos de inversión que corresponda desarrollar en el marco de esta propuesta legislativa, determinen si las medidas que les correspondería aprobar implicarían o no un cambio en la situación jurídica o el ejercicio de derechos de pueblos indígenas u originarios y, a partir de ello, establezcan si correspondería o no implementar la consulta previa, de acuerdo con la normativa especializada en la materia.
- 5.8 A partir de lo señalado, se recomienda incorporar dos (02) disposiciones complementarias finales al proyecto de Ley 1497/2021-CR, que aseguren la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, con particular énfasis en los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial con presencia en la región Ucayali, conforme a lo establecido en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, la Ley N° 29785 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC.
- 5.9 Asimismo, considerando las implicancias del proyecto de Ley 1794/2021-CR, se recomienda al Congreso de la República generar los espacios participativos correspondientes para la discusión de la presente propuesta legislativa con los pueblos indígenas u originarios, a fin de garantizar su derecho a la participación en aquellas medidas o decisiones que le atañen, vinculadas con su desarrollo.
- 5.10 Se recomienda remitir el presente informe, que consolida la opinión técnica de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, a la Oficina General de Asesoría, a fin de continuar con el trámite correspondiente.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE
INTERCULTURALIDAD

DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Es todo cuanto se informa para su conocimiento y fines que se sirva determinar, salvo mejor parecer.

Atentamente,

DPA/jac

Av. Javier Prado Este 2465, San Borja
Central Telefónica: (511) 618 9393
www.gob.pe/cultura



**BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024**