



**Autónoma**  
Universidad Autónoma del Perú

**FACULTAD DE DERECHO**  
**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

**TESIS**

LA CONSULTA PREVIA Y LA EFICACIA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS  
PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
ABOGADA

**AUTORA**

MARA TAYANI CACERES PEREZ

ORCID: 0000-0002-7675-0559

**ASESOR**

MAG. RAFAEL AMÉRICO TORRES SOTELO

ORCID: 0000-0003-4071-0253

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN DEL PROGRAMA**

PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO  
NACIONAL E INTERNACIONAL.

**LIMA, PERÚ, MARZO DEL 2024**



**CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

*Esta licencia permite a otros distribuir, mezclar, ajustar y construir a partir de su obra, incluso con fines comerciales, siempre que le sea reconocida la autoría de la creación original. Esta es la licencia más servicial de las ofrecidas. Recomendada para una máxima difusión y utilización de los materiales sujetos a la licencia.*

## Referencia bibliográfica

Caceres Perez, M. T. (2023). *La consulta previa y la eficacia de los Derechos Humanos de los pueblos Indígenas en el Perú* [Tesis de pregrado, Universidad Autónoma del Perú]. Repositorio de la Universidad Autónoma del Perú.

## HOJA DE METADATOS

Datos del autor	
Nombres y apellidos	Mara Tayani Caceres Perez
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	70558703
URL de ORCID	<a href="https://orcid.org/0000-0002-7675-0559">https://orcid.org/0000-0002-7675-0559</a>
Datos del asesor	
Nombres y apellidos	Rafael Américo Torres Sotelo
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	21812076
URL de ORCID	<a href="https://orcid.org/0000-0003-4071-0253">https://orcid.org/0000-0003-4071-0253</a>
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Yda Rosa Cabrera Cueto
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06076309
Secretario del jurado	
Nombres y apellidos	Wilfredo Herbert Gordillo Briceño
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08337343
Vocal del jurado	
Nombres y apellidos	Ana Cecilia Alegría Trujillo
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08237138
Datos de la investigación	
Título de la investigación	La consulta previa y la eficacia de los Derechos Humanos de los pueblos Indígenas en el Perú
Línea de investigación Institucional	Persona, Sociedad, Empresa y Estado
Línea de investigación del Programa	Promoción y defensa de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional
URL de disciplinas OCDE	<a href="https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01">https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01</a>

**FACULTAD DE DERECHO**  
**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**  
**ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS**

En la ciudad de Lima, el jurado de sustentación de tesis conformado por: la DRA. YDA ROSA CABRERA CUETO como presidenta, el MAG. WILFREDO HERBERT GORDILLO BRICEÑO como secretario y la DRA. ANA CECILIA ALEGRIA TRUJILLO como vocal, reunidos en acto público para dictaminar la tesis titulada:

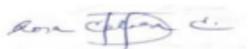
**LA CONSULTA PREVIA Y LA EFICACIA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ**

Presentado por la bachillera:

**MARA TAYANI CACERES PEREZ**

Para obtener el **Título Profesional de Abogada**; luego de escuchar la sustentación de la misma y resueltas las preguntas del jurado se procedió a la calificación individual, obteniendo el dictamen de **Aprobado- Bueno** con una calificación de **DIECISEIS (16)**.

En fe de lo cual firman los miembros del jurado, el 25 de marzo del 2024.



**PRESIDENTE**  
DRA. YDA ROSA CABRERA CUETO



**SECRETARIO**  
MAG. WILFREDO HERBERT  
GORDILLO BRICEÑO



**VOCAL**  
DRA ANA CECILIA ALEGRIA  
TRUJILLO

## **ACTA DE APROBACIÓN DE ORIGINALIDAD**

Yo RAFAEL AMÉRICO TORRES SOTELO docente de la Facultad de Derecho de la Escuela Profesional de Derecho de la Universidad Autónoma del Perú, en mi condición de asesor de la tesis titulada:

### **LA CONSULTA PREVIA Y LA EFICACIA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ**

De la bachiller MARA TAYANI CACERES PEREZ, certifico que la tesis tiene un índice de similitud de 19% verificable en el reporte de similitud del software Turnitin que se adjunta.

El suscrito revisó y analizó dicho reporte a lo que concluyó que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio. A mi leal saber y entender la tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad Autónoma del Perú.

Lima, 16 de abril de 2024



---

RAFAEL AMÉRICO TORRES SOTELO

DNI 21812076



## **DEDICATORIA**

La presente tesis la dedico a mi madre que con esfuerzo, sacrificio y dedicación me brindo mis estudios para así ser una gran profesional, por tal motivo todos mis logros se la dedico a mi madre y a mi papá Hugo por todo el amor y apoyo que siempre me brindan.

### **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a la Universidad Autónoma del Perú por brindarme las oportunidades para formarme como profesional dentro de sus aulas y por darme saberes para ser un profesional en el futuro.

## ÍNDICE

<b>DEDICATORIA</b> .....	2
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	3
<b>RESUMEN</b> .....	7
<b>ABSTRACT</b> .....	8
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>CAPÍTULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	
1.1. Realidad problemática.....	12
1.2. Formulación del problema.....	13
1.3. Objetivos de la investigación.....	14
1.4. Justificación e importancia de la investigación.....	14
1.5. Limitaciones de la investigación.....	16
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO</b>	
2.1. Antecedentes de estudios.....	18
2.2. Bases teóricas y científicas.....	21
2.3. Definición conceptual de términos empleados.....	30
<b>CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO</b>	
3.1. Tipo y diseño de investigación.....	32
3.2. Escenario de estudio y sujetos participantes.....	33
3.3. Supuestos categóricos.....	33
3.4. Categorías y categorización.....	33
3.5. Métodos y técnicas de investigación.....	34
3.6. Procesamiento de los datos.....	35
<b>CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS</b>	
4.1. Descripción de resultados.....	37
<b>CAPÍTULO V: DISCUSIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	
5.1. Discusiones.....	44
5.2. Conclusiones.....	45
5.3. Recomendaciones.....	46
<b>REFERENCIAS</b>	
<b>ANEXOS</b>	

**LISTA DE TABLAS**

Tabla 1	Comisiones indigenistas
Tabla 2	Legislación sobre las comisiones indigenistas
Tabla 3	Institucionalidad indígena
Tabla 4	Estándares internacionales para la garantía
Tabla 5	Naciones que ratifican el Convenio N° 169
Tabla 6	Categorización de categorías

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1	Condiciones
Figura 2	Negación
Figura 3	Disposiciones que determinan la obligatoriedad
Figura 4	Cuestiones de consulta
Figura 5	Etapas

# LA CONSULTA PREVIA Y LA EFICACIA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ

MARA TAYANI CACERES PEREZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL PERÚ

## RESUMEN

La actual exploración presentó el propósito de esclarecer la consulta previa, así como las cuestiones que refieren la eficacia de derechos humanos de todas las comisiones indígenas. La metodología estuvo conformada por un diseño fenomenológico, se tuvo a la guía entrevistas por ser un instrumento primordial e importante para recaudar datos de los sujetos participantes, el enfoque empleado fue cualitativo. En conclusión, la ley de “consulta previa” no ha dado cumplimiento a las exigencias jurídicas de las disposiciones supranacionales de tutela hacia las comisiones indígenas en la nación, por cuanto, en la república peruana no existe un proceso adecuado que pueda abordar eficientemente las cuestiones de la consulta previa, por consiguiente, sólo se prevé la consulta para adoptar lineamientos jurídicos que tengan rango de ley, así como, las actividades y proyectos con autorización donde se perjudican y se afecta ante todo a las comisiones indígenas desde que se emplean actividades extractivas tales como en minería e hidrocarburos. Seguidamente, la institucionalidad indígena es débil por carecer de infraestructura o presupuesto adecuado, ya que las autoridades respectivas del Ministerio de Cultura no atienden como debe ser las demandas urgentes de dichas poblaciones indígenas. Por tanto, para que se promueva mejores mecanismos de conversación y deliberación entre el Estado y las poblaciones indígenas, surge la importancia de que se implementen medidas que permitan fortalecer sus derechos, intereses o condiciones de vida.

**Palabras clave:** estado peruano, consulta previa, pueblos indígenas, eficacia de los derechos humanos

**PRIOR CONSULTATION AND THE EFFECTIVENESS OF THE HUMAN RIGHTS  
OF INDIGENOUS PEOPLES IN PERU**

**MARA TAYANI CACERES PEREZ**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL PERÚ**

**ABSTRACT**

The current exploration presented the purpose of clarifying prior consultation, as well as the issues that refer to the human rights effectiveness of all indigenous commissions. The methodology was made up of a phenomenological design, the interview guide was used as a primary and important instrument to collect data from the participating subjects, the approach used was qualitative. In conclusion, the law of "prior consultation" has not complied with the legal requirements of the supranational provisions of protection towards the indigenous commissions in the nation, since, in the Peruvian Republic there is no adequate process that can efficiently address the issues. of prior consultation, therefore, consultation is only foreseen to adopt legal guidelines that have the status of law, as well as activities and projects with authorization where indigenous commissions are harmed and affected above all since extractive activities are used. such as in mining and hydrocarbons. Next, indigenous institutions are weak due to lack of adequate infrastructure or budget, since the respective authorities of the Ministry of Culture do not respond as they should to the urgent demands of said indigenous populations. Therefore, in order to promote better mechanisms of conversation and deliberation between the State and indigenous populations, it is important to implement measures that strengthen their rights, interests or living conditions.

**Keywords:** peruvian state, prior consultation, indigenous peoples, effectiveness of human rights

## INTRODUCCIÓN

La república peruana cuenta con la denominación de ser uno de los Estados que alberga numerosas civilizaciones, cuyos habitantes viven actualmente mostrando el folklore, las costumbres y los saberes de sus antepasados. En este sentido, podría decirse que, en su mayoría no han percibido un cambio de desarrollo a favor de su comunidad y no han sentido la intervención del Estado pese a la presencia de sus representantes políticos cuando se plantean mesas de diálogo.

Ello ha ocasionado que exista un clima de inestabilidad política a pesar que se anuncia un mayor índice de desarrollo e inversión económica a favor de estas poblaciones. Si bien es ciertos que se cuentan con proyectos de gran envergadura que se han sido planteados y se efectúan mediante políticas públicas en beneficio de los pueblos olvidados.

Sin embargo, tales pueblos indígenas señalan que se sienten utilizados y aislados en un archipiélago de ignorancia y el gran cambio no se manifiesta cuando pretenden acceder a un mejor desarrollo económico social.

Ante ello, existe una problemática que se exterioriza cuando los pueblos indígenas no acceden al manejo indispensable de sus recursos naturales, dado que la minería contamina sus fuentes principales de agua, o no acceden a una cobertura de salud intercultural. Y, solamente se les solicita muy pasivamente para declarar si están a favor o en contra de un proyecto que se ejecutará en su localidad.

Si esto sucede es porque el Estado peruano no identifica, ni realiza adecuadamente las consultas previas, tal y como se detalló en esta tesis, estando el derecho a consultar de las comisiones indígenas.

En consecuencia, al no existir políticas de interculturalidad que faciliten mejores mecanismos de dialogo, más conflictos se irán generando en un futuro

cercano, debido al inadecuado funcionamiento del Estado hacia a los pueblos originarios o indígenas.

Ahora bien, esta tesis científica ha abordado ciertos capítulos u escenarios, los cuales fueron cumplidos con cabalidad.

Capítulo 1, esta secuencia dio paso a la redacción del problema identificando las peculiaridades para luego plantearse el problema general y específicos.

Capítulo 2, este contexto ha sido la base de la tesis, ya que albergó estudios previos y cuestiones dogmáticas.

Capítulo 3. este contexto llevó a cabo el análisis metodológico, empleando el tipo y diseño de estudio.

Capítulo 4, este contexto resaltó el análisis de los datos por medio de los importante y eficientes instrumentos.

Capítulo 5, este contexto pudo en situación de debate a los resultados obtenidos en la tesis, para luego plantear las determinaciones mediante conclusiones y adicionalmente los consejos.

## **CAPÍTULO I**

### **PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1. Realidad problemática**

A nivel internacional y nacional, la temática de la consulta previa ha generado serias preocupaciones debido a las frecuentes vulneraciones de los derechos conjuntos de los grupos indigenistas por parte de la nación. Ante las vulneraciones de los derechos fundamentales de las comisiones indigenistas, se deduce que, para hacer respetar sus demás derechos con respecto a su marco de vinculación con el Estado, se necesita de ciertos mecanismos que puedan concretar dicha deducción.

Esta fue la razón de establecer mecanismos de protección legal a nivel internacional, como el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas concerniente a las libertades o derechos de las comisiones indigenistas. De ahí que, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014) implantó lo siguiente:

Se enfatizó al Convenio Núm. 169 de la OIT respecto a las comisiones indigenistas al haber manifestado que, los Estados están obligados a ejercer los derechos colectivos, incluido el derecho a la consulta previa con las comunidades nativas en virtud del Convenio 169. (pp.11-12)

Hasta aquí cabe señalar que por esta ley suscitaron una serie de conflictos que culminaron en trágicos sucesos donde la violencia institucional acabó con la vida de miles de indígenas, por ejemplo, lo ocurrido en Bagua a raíz de los enfrentamientos entre integrantes de la policía nacional e indígenas, ocurridos el 5 de junio de 2009, bajo el segundo gobierno del ex presidente Alan García, y las protestas de la comunidad Aymara y Quechua en Puno contra las expansiones de la minería durante el 2011.

La Defensoría del Pueblo resalto que coexiste un requisito esencial para las manifestaciones indigenistas, siendo la consulta previa pus de hecho dice que

algunas sociedades ven a las consultas como una oportunidad para una intervención efectiva antes de que el Estado se involucre en las explotaciones de los recursos que podrían verse afectados en sus tierras. Por lo tanto, es necesario un procedimiento de consulta cuidadosamente planificado en el que ambas partes participen de buena fe para lograr y conservar la gobernabilidad, la paz social y la democracia.

Si lo señalado es cierto, entonces los derechos humanos son generalmente comprendidos como una agrupación de instituciones y facultades que encarnan en cada suceso memorable y trascendental, de ahí que, los requerimientos de libertad, igualdad y dignidad humana deben ser cumplidas por los diferentes regímenes. Es reconocido positivamente por los sistemas legales nacionales e internacionales. Su efectiva aplicación a favor de las poblaciones indígenas ha sido vulnerada a raíz de diversos debates que abarcan desde cuestiones de salud intercultural, cuestiones medio ambientales, sumándose las actividades mineras hasta asuntos de desarrollo.

En nuestro territorio, la declaración inspiró a recientes leyes y disposiciones para los diálogos con los pueblos indígenas. A pesar de estas grandes señales, en diferentes partes del mundo, incluida la nuestra, los pueblos indígenas continúan siendo discriminados y abusados de manera sistemática.

## **1.2. Formulación del problema**

Vara (2015) expuso que: “La formulación del problema se fundamenta en un breve resumen del desarrollo de este estudio. Asimismo, las particularidades de la fórmula es que puede captar y percibir las estructuras del problema específico” (p. 206).

### ***Problema general***

¿De qué manera la ley de consulta previa cumple con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, en el Perú?

### ***Problemas específicos***

¿Qué se entiende por consulta previa y cómo se implementa en el Perú?

¿Qué relación hay entre la ley de consulta previa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas?

## **1.3. Objetivos de la investigación**

### ***Objetivo general***

Determinar de qué manera la ley de consulta previa cumple con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, en el Perú.

### ***Objetivos específicos***

Analizar qué se entiende por consulta previa y cómo se implementa en el Perú.

Identificar qué relación hay entre la ley de consulta previa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas.

## **1.4. Justificación e importancia de la investigación**

En base al tema de estudio, de determino que vivimos en una comunidad donde el poblador indígena se ha sido vulnerado de sus derechos por más de 21 años, teniéndose en cuenta que la república peruana adoptó el Convenio 169 de la OIT, sin embargo, se careció de preocupación e interés en conservar y respetar sus derechos colectivos, por el contrario, escogió por dar prioridades a las inversiones privadas en tierras indígenas sin hacer o consultar plenamente antes de cualquier acción, ya sea medidas legislativas o administrativas directamente relacionadas con ella, originando conflicto social con los consiguientes desplazamientos y

destrucciones de sus hábitats, considerándolos sujetos de derechos identificados internacionalmente.

Posteriormente, el Estado del Perú decidió emplear las creaciones de estatutos jurídicos como la ley del derecho a la consulta previa, la cual es inherente a los grupos indigenistas, y sus disposiciones correspondientes, mostrando un progreso normativo hacia la tutela de derechos de las etnias dentro del territorio nacional, mediante el Ministerio de Cultura, que hasta ahora era el ente rector de los asuntos indígenas.

Bajo estas premisas, la consulta previa a las comunidades nativas y colectivos étnicos minoritarios se han visto como una de las temáticas más complejas y polémicas en el fuero supranacional y nacional de derechos humanos. A tal efecto, después de veinte años, a partir de la aceptación del Convenio 169 de la OIT de 1989, ha pasado de ser un tema específico y parcialmente intangible a un tema de preocupación internacional. El interés económico y las supervivencias de las comunidades nativas y otros colectivos étnicos están en peligro dentro de todas las naciones.

La tramitación de consulta previa se ha formalizado en Perú, y en ese sentido se ha creado un ambiente de seriedad sobre su viabilidad, si el contenido es válido o no, y los derechos que realmente se respetan para un grupo de ciudadanos, siendo los pueblos indígenas y sobre todo su concretan la consumación de los preceptos supranacionales para proteger los derechos humanos de las comisiones indigenistas debatiendo sobre el papel y la toma de decisiones de los estados, obligándolos a alejarse de supuestas prácticas, para aceptar posiciones que tomen en cuenta aspectos interculturales.

Esta exploración analiza la relevancia de la Ley 29785 y su respectiva normativa, con base en las adopciones de estándares internacionales, para verificar

si se han tenido en consideración los estándares determinados en los organismos reguladores antes mencionados, con el único propósito de brindar a los ciudadanos y actores clave durante la consulta previa, garantía y seguridad sobre sus derechos, como que además de respetar a quienes ejercen al final del proceso, contribuye a que puedan gozar cabalmente de sus derechos, ayudar a la calidad de vida y sentirse respaldados por el Estado.

### **1.5. Limitaciones de la investigación**

A continuación, se ha mencionado determinados aspectos que pretendieron irrumpir el presente estudio:

#### ***Limitación temporal***

Hizo referencia al corto periodo que se manejará para la elaboración y ejecución del actual estudio.

#### ***Limitación económica***

Las restricciones económicas declararon que los costos del estudio eran completamente esperados por el especialista y que fueron asumidos de manera efectiva para así lograr sus objetivos específicos trazados.

#### ***Limitación bibliográfica***

Este trabajo de investigación pretendió únicamente esclarecer si la “consulta previa” realmente beneficia a los grupos indigenistas y no limita la efectividad de sus derechos humanos. En tal sentido no se analizó ni explico otras teorías relacionadas al tema en vista que existen pocas investigaciones acerca de la consulta previa dentro de régimen peruano.

**CAPÍTULO II**  
**MARCO TEÓRICO**

## **2.1. Antecedentes de estudios**

### ***Antecedentes internacionales***

Mutumbajoy (2009) ha enfatizado a las explotaciones de las riquezas nacionales y el derecho de los pueblos en Colombia. Se tuvo un abordaje global de los derechos de los pueblos nativos, pues requiere de una consulta previa, cuyo contexto se aclaró brevemente y se examinó en detalle el marco legal en el que se encuentra el origen de la vida, el estado presente de la población, el alcance, el proceso y la función de cada actor. En conclusión, si se admite que también son aspectos problemáticos que han causado mucha polémica en su adopción, es viable exponer las esenciales dificultades e interrogantes que han surgido en torno a este número como una pregunta sobre el reconocimiento de lo que la consulta anterior para las comunidades indígenas, ciertamente ello significo ser una herramienta que ha ayudado garantizar sus reproducciones culturales, pero esa no es la última solución, ya que el enfoque alternativo no resuelve conflictos básicos y esto requiere de crear un espacio para reflexionar, todo con el fin de hacer valer los derechos humanos.

Figuroa (2007) ha establecido al capital social y desarrollo indígena urbano en Chile. El actual estudio pretendió ayudar la examinación de la actualidad indígena en América Latina a través de un enfoque innovador, incorporando todas las variables que agregan complejidades al tema, aquellos retos de la multiculturalidad, la condición de los grupos indigenistas, la capacidad de evolucionar con identidad y fenomenología, y vinculándolos a las teorías de los capitales sociales, a fin de colaborar al desarrollo de planes, políticas y programas referentes, y respetar las diferencias. En este sentido, se tuvo diversas estrategias e iniciativas de desarrollo que han fracasado al no considerar la especificidad social, política, cultural o

económica de las comunidades indígenas, sino las características comunes y unificadoras de todas las poblaciones. Para ayudar objetivamente al mejoramiento de las comisiones indigenistas, este estudio propuso la creación de modelos teóricos que brinden un enfoque adecuado para estudiar los capitales sociales urbanos de los pueblos indígenas, con lo cual fue viable extraer las primeras informaciones sobre las particularidades de esta sociedad que a la luz de ésta, sus variables constitutivas, sus comportamientos en la práctica, las vinculaciones dinámicas que existen entre ellas y que determinan un tipo particular de los capitales sociales, las influencias ambientales, dimensiones de interacción entre actores. Para aplicar este modelo, se seleccionó como centro de investigación al pueblo mapuche que vive en zonas urbanas de Chile.

Rivera (2005) ha presentado al informe sobre la autonomía indígena y el reconocimiento de este derecho fundamental en México. El actual estudio presentó sus enfoques específicos, siendo el territorio el elemento central. Al enfoque y al abordaje se les otorga un grado de diferenciación y, por consiguiente, una especial vinculación con los fines del Estado describiendo los derechos territoriales, elementos esenciales del autogobierno, como uno de los derechos históricos, que ha sido objeto de luchas. A lo largo de la historia, explicando y analizando la formación tanto territorial como etnocultural, se tuvo elementos inseparables para construir la autonomía. De ahí que, es el territorio en el que se desarrollaron todos los componentes de la identidad indígena: lengua, historia, tradiciones orales, espiritualidad, administración de justicia o derecho consuetudinario, curación, vestimenta y organizaciones económicas, sociales y políticas. En conclusión, la premisa de este estudio es que la identificación de la autonomía es inseparable de los derechos territoriales, ya que este derecho alberga la identidad de todos los

conceptos de símbolos culturales, lo que ayuda recrear el mundo original. La negación de estos derechos, por parte del Estado, se ha traducido como conflicto y tensión sociopolítico potencial. Las dificultades de esta identificación radican en establecer en qué medida los factores de autonomía, Estado, nación y territorio se oponen o complementan, desde la perspectiva de la igualdad jurídica.

### ***Antecedentes nacionales***

Huamán (2020) refirió a los impactos de las directrices ecologistas y la consulta previa. La finalidad principal fue establecer si hay un volumen de impacto del derecho ambiental en la consulta previa, ya que los objetivos planteados para establecer si se han alcanzado los derechos ambientales pueden presentar impactos como resultado de la consulta previa o no. La finalidad se basó en determinar si la consulta previa incide en los derechos ambientales, como justificación se logró que el objetivo sea aclarar la situación jurídica en cuanto a la impresión y alcance de los impactos que pueden presentar en los bins ecológicos u ambientalistas, en cuanto a “la consulta previa” y lo que esta traerá en los escenarios jurídicos.

Vela (2019) enfatizó a los pueblos campesinos y el derecho a la consulta previa. Se ha tenido como objetivo principal reconocer que el Perú es una nación multilingüe, pluricultural y multicultural, es decir que todos los peruanos habitamos en una variedad de identidades, lo que irrumpe el poder expresarnos libremente, a partir de las agresiones a sus derechos colectivos en los últimos años. En conclusión, se ha tenido que recurrir a muchas protestas sociales, algunas de las cuales han resultado en procesos penales, muertes, desapariciones y lesiones.

Castillo (2018) estableció la implementación de la ley de consulta previa y la tutela de derechos humanos de los pueblos nativos. En conclusión, se tuvo que, en

nuestro país, se debe conceptualizar los estándares internacionales para el amparo de las personas, estando los derechos de las comunidades indígenas.

Herrera (2018) ha realizado un estudio sobre los proyectos de la gran y mediana minería y la consulta previa. Se identificó las posibilidades de realizar consultas previas en los procedimientos de certificaciones ambientales de estudios mineros de mediana y mayor escala, a fin de implementar las transformaciones al sistema nacional de evaluaciones de los impactos ambientales.

Valdivia (2017) ha estudiado los roles del Estado y la consulta previa en el Perú. El principal objetivo de su estudio fue identificar las problemáticas derivadas del empleo de la consulta previa en el país, a raíz de las funciones del gobierno, las comisiones nativas y la entidad privada. Como hipótesis principal se propuso que las dificultades en los que no es buena el empleo de la consulta previa están intrínsecamente relacionadas con el mal papel del Estado y las entidades privadas, y la falta de utilización de los mecanismos adecuados para establecer relaciones efectivas con la nación. En conclusión, la desorganización de las comisiones indigenistas también es evidente y conduce al aumento de los acontecimientos de conflicto.

## **2.2. Bases teóricas y científicas**

La OIT (2014) por medio del Convenio N.º 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales ha expresado que:

Este convenio se ha clasificado como un acontecimiento de amplia magnificencia, dado que busca que los pueblos indígenas mantengan y fortalezcan sus culturas, formas de vida y pueden formar instituciones propias para así poder participar de manera efectiva en las decisiones que les afecten.

(pp. 7-8)

Según la Ley N.º 29785 (2011) en su artículo 15 ha manifestado que: “Todo sujeto presenta el derecho inalienable de contar con los derechos que la ley les asigna, estando el derecho a la vida, integridad y pleno desarrollo” (p. 3).

De ahí que, el artículo 1 de la Ley N.º 29785 (2011) ha expuesto que: “El derecho a la consulta previa sobre los esenciales tratados internacionales de derechos humanos” (p. 1).

En cambio, el epígrafe 1; inciso 22 de la Constitución Política del Perú (1993) expuso la argumentación de que: “Todo sujeto tienen derecho a habitar un contexto sano, equilibrado y adecuado para la formación integral de la vida” (p. 3).

Así mismo, la Ley general del ambiente (2005) por medio de su enunciado 1 ha manifestado que:

A toda persona le es aplicable el derecho a vivir en un ambiente saludable, equilibrado adecuado, entre otros y tiene una particularidad la cual es ser irrenunciable por su naturaleza. De manera que la facultad de contar con un ambiente estable es una cuestión inherente de todo ser. (p. 1).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) a través del enunciado 2 estableció dicha expresión: “Todos los seres humanos presentan derechos humanos sin distinción alguna lengua, raza, cultura, religión, entre otros aspectos” (p. 2).

En tanto que, Herrera (2018) ha manifestado que:

El Consejo Económico y Social de la ONU le autorizó a la antigua Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, realizar un estudio sobre el problema de la discriminación contra las entonces llamadas poblaciones indígenas, motivo por el cual fue el principal impulsó de la creación del grupo de trabajo sobre Poblaciones Indígenas. (p. 29)

## Aspectos temáticos

**Figura 1**

Condiciones



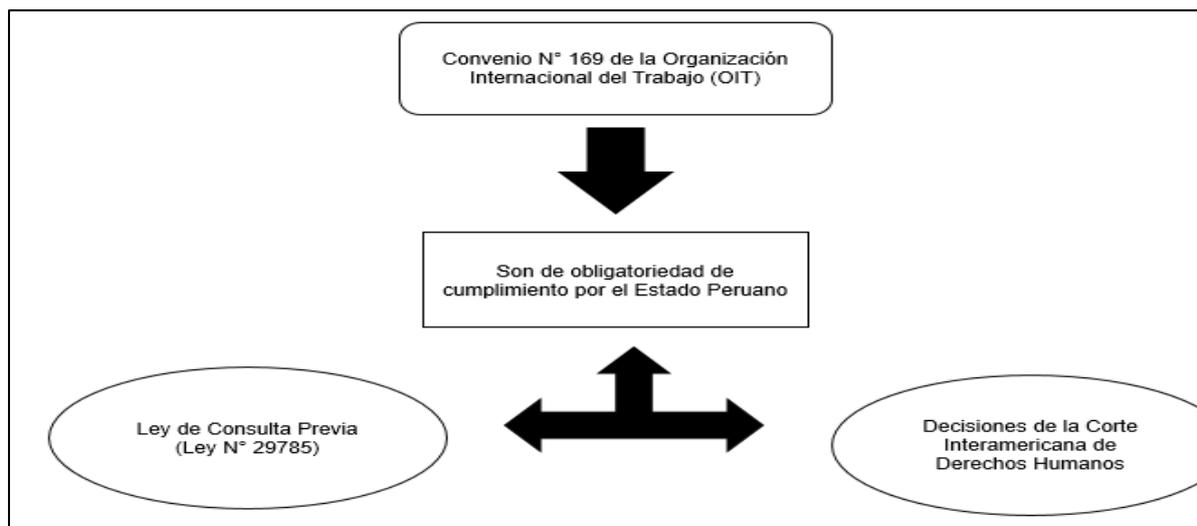
El derecho a la consulta previa con las comunidades nativas ha experimentado un desarrollo constante, que se ha mostrado como principal para la existencia de la variedad étnica y cultural del mundo, tanto como para su propia vida. Gracias a la armonización de sectores y las integraciones de los derechos humanos y la consulta previa, asimismo, de ser un derecho en sí mismo, se han convertidos en una condición indispensable para la satisfacción concreta de derechos fundamentales. Dentro del proceso de consulta, existen una serie de derechos fundamentales que son imprescindibles para garantizar las demás libertades fundamentales: la tierra, la autonomía, la integridad e identidad cultural, y la diversidad, el derecho a la libre determinación, la igualdad, justicia, y el desarrollo de las comunidades. Las normas internacionales han reconocido que el derecho a ser consultado no es simplemente un procedimiento de recibir las opiniones de la comunidad consultada, sino de buscar y reproducir el reconocimiento legal del público consultado, tanto como para el integrante individual como para esa persona, su comunidad: valorarse a sí misma,

responsabilizarse y organizarse por ellos. La consulta a las comunidades nativas es un derecho específico de este colectivo que ha sido desatendido, desorganizado y marginado, al tiempo que ha disminuido sus capacidades de acciones políticas. Por otra parte, el derecho internacional define los contenidos, alcances y condiciones tendientes a concretar el afianzamiento del derecho a la consulta previa, pues está definido como mecanismo de colaboración de las comisiones nativas en las decisiones legislativas y administrativas pertinentes.

**Figura 2**

*Negación*



**Figura 3***Disposiciones que determinan la obligatoriedad*

Según la presente figura, se deduce que el Convenio N°169 de la OIT y las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son vinculantes para todas las autoridades públicas del Perú al igual que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En el Perú se rige por la Ley de Consulta Previa (Ley N° 29785) y las normas del país aprobadas por Decreto Supremo N° 001-2012-MCy decisiones del Tribunal Constitucional. En las disposiciones y disposiciones de la Ley de Consulta Previa se establecerán de acorde a los estatutos supranacionales que sean vinculantes para la nación.

**Tabla 1***Comisiones indigenistas*

<b>Pueblos indígenas</b>			
Perspectivas de cada comisión indigenista			
Descendencia de pueblos pre coloniales asentados en el país	Conciencia de identidad indígena	Propias instituciones: sociales, económicas, culturales y políticas	Relación única con su territorio

**Figura 4***Cuestiones de consulta*

Según Vela (2019) se tuvo que:

Las comunidades indigenistas se clasifican como sujetos de derecho, teniendo la facultad de gozar de ciertos derechos que sólo de forma colectiva pueden gozar, cuando se trate de unas medidas (legislativas y administrativas) estatales orientadas a afectar sus territorios y recursos naturales. (p.68)

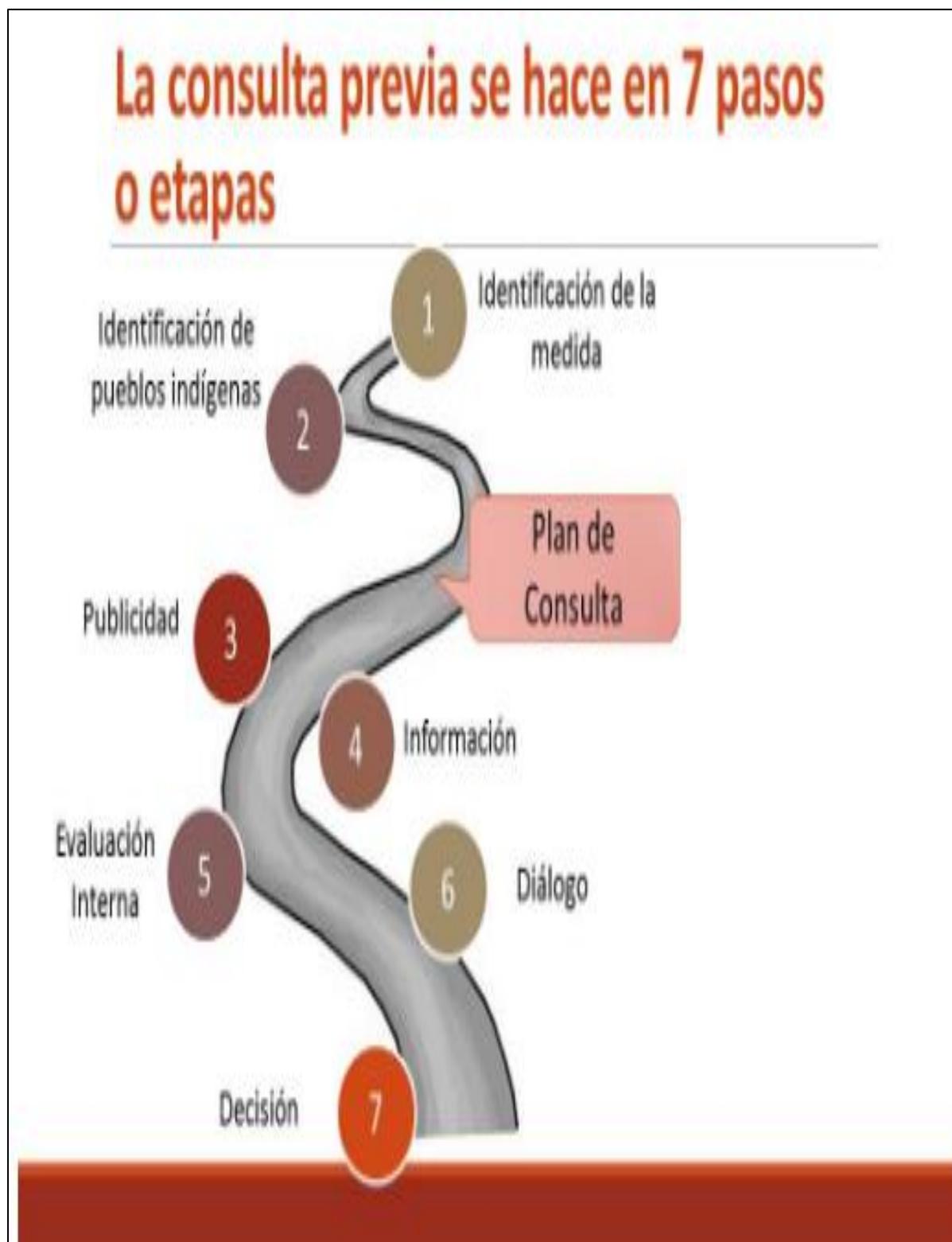
El enfoque consultivo, y cabe señalar que cumple con lo determinado en el Convenio 169 de la OIT, lo que significa que ante una medida legislativa o administrativa de un Estado tiene una repercusión directa sobre los pueblos indigenistas. No se ejercen consultas, se vulnera este derecho.

Las consultas deben comprenderse en términos de la naturaleza asociada a otros bienes jurídicos, estando la propiedad conjunta de la nación, el goce de las

riquezas naturales presentes dentro de la cultura, la libre determinación, los derechos, el hábitat y la identidad de las comunidades nativas.

**Figura 5**

*Etapas*



### ***Legislación sobre las comisiones indigenistas***

Esencialmente los fueros nacionales e internacionales han proveído diversas gamas de normativas favorables hacia las comisiones indigenistas, dado que estos son seres que cuentan con igualdad de derechos.

En el plano jurídico existen normativas que han buscado resguardar los derechos de todos los pueblos indigenistas, razón por ello, dichas normativas han estado superdotadas de herramientas sólidas para resguardar en todo momento los intereses de los pueblos indigenistas.

#### **Tabla 2**

##### *Legislación sobre las comisiones indigenistas*

<b>Lineamientos jurídicos</b>
Constitución Política del Perú
Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
Resolución Ministerial N° 771-2004/Minsa
Ley N° 28588-2005
Ley general del ambiente
LEY N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas

Respecto a la institucionalidad de los grupos indigenistas, cabe indicar que ello está integrado por organismos estatales, estos organismos han sido promovidos por la judicatura nacional para abordar las situaciones de los pueblos indigenistas.

#### **Tabla 3**

##### *Institucionalidad indígena*

<b>Institucionalidades indígenas</b>
Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas: Decreto Supremo N° 15-2001-PCM (13-04-2001)
Mesa de Diálogo Permanente para las comunidades nativas: Decreto Supremo N° 072-2001PCM Ministerio de Cultura, Ley 29565

**Tabla 4***Estándares internacionales para la garantía*

<b>ESTÁNDAR</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Previa	<p>El Estado garantiza la participación y la consulta en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo</p> <p>La consulta permite que la opinión de la comunidad sea relevante para adoptar o desechar la medida o ver las condiciones en que esta se adopta</p> <p>El proceso se inicia lo suficientemente temprano para que sea posible adecuar los planes y propuestas relativos a la iniciativa consultada</p>
Libre	Existe un clima de confianza mutua (ausencia de coerción de agentes del Estado o de terceros)
Informada	<p>Se proporciona información veraz, transparente y verificable, atendiendo el estado del proyecto</p> <p>Se proporciona Información completa, garantizando el conocimiento de beneficios y riesgos de la medida consultada</p> <p>La información es accesible. Se dispone de traducción y se usan ayudas, conceptos e información vinculada con aspectos relevantes para la vida de la comunidad, actual y futura</p> <p>La comunidad tiene la oportunidad de plantear dudas acerca de la información entregada, y son resueltas de manera adecuada, en un tiempo oportuno</p>
Pertinente	<p>La consulta se hace considerando las formas de organización política de la comunidad (representantes elegidos de acuerdo a costumbres, tradiciones o en la forma que haya decidido la organización si se trata de una comunidad urbana)</p> <p>La consulta se realiza mediante procedimientos culturalmente adecuados. Se toman medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces</p> <p>La consulta considera y respeta los mecanismos tradicionales de la comunidad para la toma de decisiones</p> <p>Se acuerda una temporalidad acorde a las necesidades de la comunidad y de la medida consultada (tiempo apropiado para analizar y debatir la medida de acuerdo a la complejidad de la misma)</p>
Buena fe	<p>Existe un clima de diálogo y participación activa de las partes donde no se produzcan asimetrías de poder</p> <p>Se excluyen prácticas que favorezcan la desintegración de la representación de la comunidad o que promuevan liderazgos paralelos</p> <p>Se hace con el fin de llegar a un acuerdo y lograr el consentimiento. No debe limitarse únicamente a una notificación o a un trámite de cuantificación de daños</p> <p>Es realizada por el Estado, no por una empresa privada o por terceros</p>

**Tabla 5***Naciones que ratifican el Convenio N° 169*

<b>Naciones</b>	<b>Fecha</b>
Argentina	03-07-2000
Bolivia	11-12-1991
Brasil	25-07-2002
Chile	15-09-2008
Colombia	07-08-1991

Costa Rica	02-04-1993
Dinamarca	22-02-1996
Dominica	25-06-2002
Ecuador	15-05-1998
Fidji	03-03-1998
Guatemala	05-06-1996
Honduras	28-03-1995
México	05-09-1990
Nepal	14-09-2007
Países bajos	02-02-1998
Noruega	19-06-1990
Paraguay	10-08-1993
Perú	02-02-1994
España	15-02-2007
Republica Bolivariana de Venezuela	22-05-2002

---

### **2.3. Definición conceptual de términos empleados**

#### ***Pueblos indígenas***

Son comisiones o grupos sociales que cuentan con una serie de derechos al igual que cualquier persona.

#### ***Dignidad***

Esta expresión es de carácter constitucional, describiendo que toda persona debe ser tratada sin discriminación alguna.

#### ***Derecho a un ambiente sano***

Este precepto que toda persona está en su derecho de albergar un ambiente sano y óptimo para su estatus social.

#### ***Ley***

Es un ordenamiento jurídico conformado por diversas normativas, siendo esenciales para la convivencia social.

**CAPÍTULO III**  
**MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1. Tipo y diseño de investigación**

#### ***Tipo de investigación***

Se tuvo una investigación de tipo básica pura o fundamental, por cuanto, Gallardo (2017) ha mencionado que:

La investigación de tipo básica pura o fundamental es la que está destinada a aportar un cuerpo organizado de conocimientos científicos y no produce necesariamente resultados de utilidad práctica inmediata. Se preocupa por recoger información de la realidad para enriquecer el conocimiento teórico-científico, orientado al descubriendo de principios y leyes. Asimismo, investiga el desarrollo de una teoría o teorías, basadas en hechos, principios y leyes. Su característica principal es que realiza investigaciones originales, experimentales o teóricas, con la finalidad de obtener nuevos conocimientos y leyes. (p. 17)

Así mismo, se tuvo un enfoque cualitativo, por cuanto, Hernández et al. (2014) han determinado que:

El enfoque cualitativo se enfoca en comprender o explicar el comportamiento de un grupo, un fenómeno, un hecho o un tema. En ese sentido, se aplica la interpretación en todo momento dado, por esta razón, los resultados se expresan en palabras. (p. 7)

#### ***Diseño de investigación***

Se tuvo un diseño fenomenológico toda vez que Hernández et al. (2014) han afianzado que:

Este diseño pretende describir y entender los fenómenos desde el punto de vista de cada sujeto y desde la perspectiva construida colectivamente que dan a su experiencia de manera subjetiva. También busca explicar las razones de

los diferentes aspectos del comportamiento. Por ello, es indispensable la interpretación en todo momento. (pp. 493-494)

### **3.2. Escenario de estudio y sujetos participantes**

#### ***Escenario de estudio***

Se tuvo a los pueblos indígenas en del Perú como escenario de estudio. Estando 3 comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos Awajún, Kukama, Kukamiriay Shawi.

#### ***Sujetos participantes***

Se tuvo un rango de 3 sujetos participantes en la investigación, además que estos son expertos en la temática de estudio.

### **3.3. Supuestos categóricos**

Son afirmaciones que busca dar respuestas a los objetivos de estudio.

#### ***Supuesto categórico general***

La ley de consulta previa cumple con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, en el Perú.

#### ***Supuesto categórico específico 1***

Se ha logrado entender la consulta previa y cómo se implementa en el Perú.

#### ***Supuesto categórico específico 2***

Se determinó la relación entre la ley de consulta previa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas.

### **3.4. Categorías y categorización**

Siendo un estudio cualitativo, se plantearon las siguientes categorías:

**Categoría 1:** Consulta previa

**Categoría 2:** Derechos humanos de los pueblos indígenas

## **Categorización**

**Tabla 6**

*Categorización de categorías*

<b>Categoría</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Técnica</b>	<b>Instrumento</b>
<b>Categoría 1:</b> Consulta previa	Las consultas deben ser concebidas en función del carácter asociado a otros derechos humanos.	Entrevista	Cuestionario
<b>Categoría 2:</b> Derechos humanos de los pueblos indígenas	Son premisas que regula el sistema constitucional, el cual refiere los derechos de toda comisión indigenista.		

### **3.5. Métodos y técnicas de investigación**

#### ***Método***

Se tuvo al método inductivo de estudio, ya que este encarga de recopilar información desde el aspecto particular hacia lo general.

#### ***Técnica***

Se tuvo a la entrevista como técnica, ya está son conversaciones que se sostienen con una finalidad y no por la mera satisfacción de conversar, para otros son intercambios verbales, en persona, entre dos o más sujetos, en la que los entrevistadores, intentan adquirir información o conocer las creencias y opiniones del otro u otros sujetos.

#### ***Instrumento***

Se tuvo a la guía de entrevista como instrumento, ya que es un compendio de preguntas que se redacta el investigador para interrogar a los entrevistados.

### **3.6. Procesamiento de los datos**

El estudio de la información cualitativa es un procedimiento cambiante e innovador que extrae conocimiento de un gran volumen de datos heterogéneos de manera narrativa o de texto.

La información cualitativa tiene la facultad de provenir de una variedad de fuentes y pueden estar en formato de imagen, audio, texto o video. La importancia de la información cualitativa radica en que nos permite conocer en profundidad algunos hechos subjetivos, como los sentimientos y motivaciones de los clientes.

En este trabajo de investigación se procesaron los datos obtenidos en las entrevistas por medio de un análisis teórico.

**CAPÍTULO IV**

**ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS**

#### 4.1. Descripción de resultados

##### ***Resultado del análisis de la posición de expertos***

Evidentemente, para esta investigación se aplicó la técnica de la entrevista a expertos, quienes con su experiencia en el tema han aportado de modo significativo al contenido, discusión y debate que genera el tema. Los entrevistados, cada quien con su experiencia y especialidad han respondido a las preguntas, las cuales fueron formuladas en base a los objetivos de investigación y que a su vez fueron divididos en ejes temáticos.

##### ***Entrevistados***

Manuel Bermúdez Tapia: Docente Universitario en la PUCP. Autor de libros especializados de derecho.

Manuel Tribeño Rojas: Abogado litigante. Estudiante de maestría en Derecho Penal por la UCV. Autor de artículos en derecho penal, civil, y constitucional.

Delia Quilla Tipula: Abogada litigante. Especialista en temas de derecho civil, ambiental, y constitucional.

Entrevista respecto al **Objetivo general**: ¿De qué manera la ley de consulta previa cumple con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, en el Perú?

##### ***Efectividad de la consulta previa en el Perú***

1.- El entrevistado Manuel Bermúdez Tapia, sostuvo que en diferentes países de Latinoamérica se vienen cuestionando los procedimientos de consulta previa, en vista que las experiencias de las consultas previas ejecutadas han producido insatisfacción en los pueblos indígenas, surgiendo así baja de sus expectativas sobre la posibilidad de que garanticen la defensa de sus derechos. Y otra razón, desde su punto de vista, es más porque en nuestro país no existe un procedimiento adecuado

para la consulta previa de propuestas de leyes, sólo se prevé la consulta de medidas altamente generales y/o administrativa con rango de ley, actividades y proyectos con autorización donde se perjudican y se afecta ante todo a los pueblos indígenas cuando se emplean acciones extractivas tales como en el sector de minería e hidrocarburos.

2.- El entrevistado Manuel Tribeño Rojas, sostuvo que, en el Perú, actualmente, esta situación resulta ser paradójica y contradictoria evidenciándose así un problema para plantearse una correcta formulación de políticas públicas. Y, la realidad misma nos demuestra que hasta el momento existen numerosos conflictos socioambientales relacionados con actividades extractivas y la consulta previa no está implementándose como tal.

3.- La entrevistada Delia Quilla Tipula, sostuvo que en el contexto peruano, considera que no están cumpliéndose los fines previstos por la ley por más que se haya implementado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a mediados de 1989, también conocido como el Convenio 169 de la OIT, siendo incorporado en la Constitución Peruana en el año 1994 y su implementación se inició casi dos décadas más tarde (2011), cuando el Poder Legislativo aprueba la ley 29785: Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios y el gobierno de turno del señor Ollanta Humala promulgó la medida, cuyo diseño estuvo destinado para incorporar el Convenio 169 de la OIT. Y, en la práctica nacional, a pesar que estamos en pleno bicentenario nuestros pueblos indígenas no ven óptimos resultados. Si ello es así, es más por la presencia de algunos sectores pertenecientes a la elite conservadora del Perú que se resisten en aplicar tal medida. Por su parte, grupos de defensa a favor de los derechos

indígenas muestran un cierto escepticismo ante la ley misma por la poca posibilidad en cuanto a avances reales, en los últimos años.

Siendo consecuente cabe señalar que las únicas medidas que son consultadas (sin participación de los pueblos indígenas) y definidas por los gobiernos de turno son las siguientes: En el sector de minas, los actos administrativos consultados constituyen actos operativos ubicados en la fase final de la cadena de decisiones de las etapas de un proyecto minero, cuando todo está casi culminado.

Y, los pueblos indígenas cuando reciben un taller informativo no son presentado en un formato de acuerdo a su lengua de origen y no lo entienden por su cultura oral y ágrafa.

El gobierno de turno reduce funciones propias y respectivas de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente, cuya labor consiste en darle un seguimiento a la implementación del Derecho a la Consulta Previa, además sin contar con la presencia de representantes de nuestros pueblos indígenas.

### **Efectos jurídicos de la consulta previa respecto a los pueblos indígenas en el Perú**

1.- El entrevistado Manuel Bermúdez Tapia, señala que la consulta previa tiene como principal efecto jurídico reconocer los derechos constitucionales, que, conforme a su propia naturaleza, deberían ser protegidos, realizándose la consulta en circunstancias adecuadas con el propósito de alcanzar a un acuerdo o lográndose el consentimiento en relación a las medidas legislativas o administrativas, a favor de nuestros pueblos indígenas.

2.- El entrevistado Manuel Tribeño Rojas, sostuvo que, es la no aplicación de la consulta previa en vista que genera una disminución del contenido del derecho de los pueblos indígenas acerca del manejo de sus propios recursos. Pues debido a la

falta de realización, la falta de gestión autónoma, se da la vulneración en gran parte al desarrollo de los pueblos indígenas.

3.- La entrevistada Delia Quilla, opina que, a pesar de sus irregularidades, esta respectiva ley tiene como fundamental propósito promover el establecimiento de acuerdos con carácter de obligatoriedad entre el Estado y los pueblos indígenas en el Perú, en base a medidas legislativas y administrativas, que pueden perjudicar su calidad de vida.

Resultado del **Objetivo específico 1**: Analizar qué se entiende por consulta previa y cómo se implementa en el Perú.

### **El Estado a través del Ministerio de Cultura para que la consulta previa beneficie a los pueblos indígenas**

1.- El entrevistado Manuel Bermúdez Tapia, señala que se debería partir por entender la importancia fundamental de la consulta previa y como ésta incide en los pueblos indígenas en cuanto a su desarrollo (en el ámbito colectivo) respecto los medios adecuados para que puedan participar libremente.

2.- El entrevistado Manuel Tribeño Rojas, considera que los pueblos indígenas deben asumir un rol importante dentro de los mecanismos de diálogos y reciban conforme a ley un proceso de reconocimiento legal, dejándose de lado intereses subalternos, teniendo como función continuar con la defensa de esos derechos.

3.- La entrevistada Delia Quilla, añade que es vital ampliar los alcances legales, políticos, e institucionales del marco legal de la ley misma con la sola idea de minimizar situaciones discrecionales entre las autoridades pertinentes y los representantes de las comunidades nativas.

### **Razón por lo que el Estado no ejecuta mecanismos necesarios para la efectividad de la consulta previa**

1.- El entrevistado Manuel Bermúdez Tapia, sostuvo que, con relación al derecho a la consulta previa, su ejecución es deficiente por no ejecutar programas mucho más especiales y esto para el Estado es sumamente complicado, porque implicaría un mayor presupuesto.

2.- El entrevistado Manuel Tribeño Rojas, sostuvo que, la principal razón es más por términos de presupuesto al no plantearse una debida transferencia de recursos al Ministerio de Cultura. Manifestándose así un problema serio de ineficiencia en la ejecución de gastos para financiar programas sociales destinado a los pueblos indígenas.

3.- La entrevistada Delia Quilla, sostuvo que, lo que más afecta a la ley de Consulta previa es el aspecto económico porque gran parte del presupuesto público destinado para el Ministerio de Cultura es insuficiente y más aún por la poca viabilidad en sus iniciativas presupuestales, dependiendo de los ingresos que perciba el gobierno, en el Perú.

Resultado del **Objetivo específico 2:** Identificar qué relación hay entre la ley de consulta previa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas.

### ***La consulta previa***

1.- El entrevistado Manuel Bermúdez Tapia, refiere que (de acuerdo a la ley 29785) es un diálogo entre el Estado y las comunidades nativas, siendo su principal fin alcanzar acuerdos acerca de las medidas legislativas y/o administrativas, que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos. Donde tales acuerdos a los que se lleguen en el marco de un proceso democrático participativo, para ambas partes, tienen un carácter obligatorio.

2.- El entrevistado Manuel Tribeño Rojas, destaca que es un derecho que permite el dialogo entre el Estado y los pueblos indígenas con el firme propósito que se entablen acuerdos obligatorios, basándose en decisiones que pueden afectar sus derechos colectivos, desarrollo, calidad de vida, existencia física e identidad cultural.

3.- La entrevistada Delia Quilla, comenta que la consulta previa es el derecho autónomo y facultativo que poseen los pueblos indígenas u originarios para que el Estado consulte antes de aprobarse leyes, resoluciones, proyectos y ordenanzas, que cuando se pongan en práctica puedan beneficiar sus derechos colectivos y no tengan que limitarlos en la práctica.

### **Relación entre el derecho al desarrollo con la ley de consulta previa a favor de los pueblos indígenas**

1.- El entrevistado Manuel Bermúdez Tapia, sostuvo que hay una estrecha correlación entre el derecho al desarrollo y la consulta previa por ser un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos.

2.- El entrevistado Manuel Tribeño Rojas, sostuvo que, el derecho al desarrollo guarda una estrecha correlación con la ley de consulta previa porque presenta y engloba una gama de derechos humanos y libertades fundamentales siendo interdependientes e indivisibles, debiéndose darse así una igual atención y urgente aplicación y promoción.

3.- La entrevistada Delia Quilla, señala que hay un enlace jurídico entre la ley de consulta previa y el derecho al desarrollo porque permiten la constante y decisiva participación de sus representantes pudiéndose así expresar sus necesidades, sus intereses, como factores importantes para el cumplimiento de sus derechos humanos.

**CAPÍTULO V**  
**DISCUSIONES, CONCLUSIONES Y**  
**RECOMENDACIONES**

## 5.1. Discusiones

### ***Discusión sobre las recomendaciones de los expertos entrevistados***

Para esta investigación se les solicitó a los expertos que formularan recomendaciones y sugerencias a fin de mejorar la situación de las comunidades nativas en nuestro país. Todos ellos coinciden y convergen en señalar que el Estado debe responsabilizarse de modo prioritario de los pueblos indígenas ya que se trata de una población altamente vulnerable, donde sus derechos colectivos se ven limitados por una mala práctica de la consulta previa. A continuación, se detalla las recomendaciones planteadas por los entrevistados, con las cuales estamos de acuerdo y respaldamos.

Bermúdez ha coincidido con Quilla cuando recomienda que el Estado debe tener presente que las comunidades indígenas son un grupo vulnerable, por lo tanto, exige que la ley de consulta previa tome mayor importancia a las comunidades nativas con el fin de que puedan asumir una libre determinación y a la vez tengan una mayor participación respecto a su desarrollo (tanto en lo individual y colectivamente)

Tribeño ha recomendado que se deje de lado intereses que perjudican de manera directa a los pueblos indígenas cuando es vital proteger la defensa de sus derechos y para que pueda efectuarse es necesario que asuman un rol trascendental dentro de los mecanismos de dialogo.

Quilla ha sugerido que es trascendental ampliar los alcances legales, políticos, e institucionales del marco legal de la ley misma con la sola idea de restar situaciones discrecionales entre los representantes de las comunidades nativas y las autoridades respectivas de turno. Asimismo, señaló que el Estado antes de aprobar proyectos, autorizaciones, resoluciones, y leyes primero debe consultar a las comunidades nativas cuando se ponga en práctica la ley de consulta previa y así puedan tener

mejores condiciones de vida y en consecuencia no se vulnere su desarrollo como colectividad.

## **5.2. Conclusiones**

**Primera:** La ley de consulta previa concurrió en omitir el cumplimiento a las exigencias jurídicas de las disposiciones supranacionales de tutela hacia las comisiones indígenas en la nación peruana, por cuanto, en el Perú hay una rotunda carencia que lamentar sobre la presencia de un proceso adecuado para la consulta previa, es así que, por consiguiente se estima que sólo se prevé la consulta para adoptar estatutos universales y/o administrativa que tengan rango de ley, actividades y proyectos con autorización donde se perjudican y se afecta ante todo a las comisiones indigenistas desde que se emplean operaciones extractivas, tales como en minería e hidrocarburos. Seguidamente, la institucionalidad indígena es débil al carecer de un presupuesto suficiente, por cuanto, las autoridades respectivas del Ministerio de Cultura no atienden como debe ser las demandas urgentes de dichas poblaciones indígenas.

**Segunda:** A pesar de contar con una legislación estatal y supranacional tendiente a brindar reconocimiento del derecho a la consulta previa hacia las comisiones indigenistas, esto se incumple de modo cabal, ya que esta deducción se ha debido a que la implementación de dicha normativa tiene la inexistencia de una orientación intercultural apropiada, sin mecanismos de dialogo pertinente entre las autoridades del Ministerio de Cultura y los principales agentes representativos del régimen indigenista.

**Tercera:** La consulta previa para su ejecución es deficiente por asuntos de presupuesto al no plantearse una debida transferencia de recursos al Ministerio de

Cultura, y más aún por la poca viabilidad en sus iniciativas presupuestales, dependiendo de los ingresos que perciba el gobierno, en el Perú.

### **5.3. Recomendaciones**

**Primera:** Para que se promueva mejores mecanismos de conversación y deliberación entre el Estado y las poblaciones indígenas, surge la importancia de que se implementen medidas que permitan fortalecer sus derechos, intereses o condiciones de vida. Asegurándose su participación continua en la coyuntura que les concierne y llegue a regular sus derechos colectivos.

**Segunda:** Posteriormente para que se redacte y se celebre adecuadamente los procesos de consulta previa en varios momentos siendo lo más necesario: las poblaciones indígenas deberán recibir un taller informativo en base a un formato de acuerdo a su lengua de origen.

**Tercera:** Para que pueda establecerse una atmosfera de confianza entre los sujetos implicados dentro del régimen de la consulta previa, la nación deberá admitir que las comisiones indigenistas

## **REFERENCIAS**

- Castillo, A. (2018). *La implementación de la ley de consulta previa en el Perú respecto a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas* [Tesis de pregrado, Universidad Continental]. Repositorio Institucional CONTINENTAL. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/4458>
- Constitución Política del Perú. (1993). *Plataforma digital única del Estado Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). *Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Exp. N° 0022-2009-PI/TC. (2010). *Sentencia del Tribunal Constitucional*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00022-2009-AI.html>
- Figuroa, V. (2007). *Capital social y desarrollo indígena urbano: una propuesta para una convivencia multicultural. Los Mapuches de Santiago de Chile* [Tesis de doctoral, Universitat Ramon Llull]. Repositorio Institucional TDX. <http://hdl.handle.net/10803/9165>
- Gallardo, E. (2017). *Metodología de la Investigación: manual autoformativo interactivo*. Universidad Continental.
- Herrera, J. (2018). *La posibilidad de implementar la consulta previa en el procedimiento de obtención de la certificación ambiental de los proyectos de la gran y mediana minería* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa]. Repositorio Institucional UNSA. <http://repositorio.unsa.edu.pe/handle/UNSA/8335>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill Education.

- Huamán, E. (2020). *El Impacto de los Derechos Ambientales en referencia de la consulta previa* [Tesis de pregrado, Universidad autónoma del Perú]. Repositorio Institucional AUTONOMA. <https://hdl.handle.net/20.500.13067/876>
- Ley N.º 29785. (2011). *Plataforma digital única del Estado Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/3560661-29785>
- Ley general del ambiente. (2005). *Base de datos FAOLEX*. <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC081742/#:~:text=La%20presente%20Ley%20General%20del,as%C3%AD%20como%20sus%20componentes%2C%20asegurando>
- Mutumbajoy, S. (2009). *El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa para la explotación de recursos naturales y la realización de obras o proyectos de desarrollo en sus territorios necesario y problemático reconocimiento* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional JAVERIANA. <http://hdl.handle.net/10554/16884>
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Rivera, R. (2005). *Autonomía indígena en México* [Tesis de maestría, Universidad Iberoamericana]. Repositorio Institucional IBERO. <http://ri.iberomx/handle/iberomx/889>
- Valdivia, J. (2017). *La Consulta Previa en el Perú: El estudio de los roles del Estado, los pueblos indígenas y las empresas privadas* [Tesis de pregrado, Universidad

Ricardo Palma]. Repositorio Institucional URP.

<https://hdl.handle.net/20.500.14138/1126>

Vara, A. (2015). *7 pasos para elaborar una tesis*. Editorial Macro.

Vela, C. (2019). *Las comunidades campesinas y el derecho a la consulta previa de acuerdo con el derecho a la identidad cultural y étnica* [Tesis de pregrado, Universidad Católica Santo Toribio De Mogrovejo]. Repositorio Institucional USAT. <http://hdl.handle.net/20.500.12423/2084>

## **ANEXOS**

## Anexo 1. Matriz de consistencia

**Título:** La consulta previa y la eficacia de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el Perú

**Autora:** Mara Tayani Caceres Perez

<b>Problema general</b>	<b>Objetivo general</b>	<b>Supuesto categórico general</b>	<b>Categorías</b>	<b>Metodología</b>	<b>Escenario de estudio y sujetos participantes</b>
¿De qué manera la ley de consulta previa cumple con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, en el Perú?	Determinar de qué manera la ley de consulta previa cumple con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, en el Perú.	La ley de consulta previa cumple con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, en el Perú.	<p><b>Categoría 1:</b> Consulta previa</p> <p><b>Categoría 2:</b> Derechos humanos de los pueblos indígenas</p>	<p><b>Tipo de investigación</b> - Básica pura</p> <p><b>Enfoque</b> - Cualitativo</p> <p><b>Diseño de investigación</b> - Fenomenológico</p> <p><b>Técnica</b> - Entrevista</p> <p><b>Instrumento</b> - Guía de entrevistas</p>	Siendo un estudio cualitativo, no aplica la denominación de población, sino de escenario de estudio. Por ello, se tuvo a los pueblos indígenas en del Perú como escenario de estudio. Estando 3 comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos Awajún, Kukama, Kukamiriay Shawi. Respecto a los sujetos participantes, se tuvo un rango de 3 sujetos participantes en la investigación, además que estos son expertos en la temática de estudio.
<p><b>Problemas específicos</b></p> <p>¿Qué se entiende por consulta previa y cómo se implementa en el Perú?</p> <p>¿Qué relación hay entre la ley de consulta previa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas?</p>	<p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Analizar qué se entiende por consulta previa y cómo se implementa en el Perú.</p> <p>Identificar qué relación hay entre la ley de consulta previa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas.</p>	<p><b>Supuestos categóricos específicos</b></p> <p><b>Supuesto categórico específico 1</b> Se ha logrado entender la consulta previa y cómo se implementa en el Perú.</p> <p><b>Supuesto categórico específico 2</b> Se determinó la relación entre la ley de consulta previa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas.</p>			

## Anexo 2. Categorización de categorías

Categoría	Definición conceptual	Técnica	Instrumento
<b>Categoría 1:</b> Consulta previa	Las consultas deben ser concebidas en función del carácter asociado a otros derechos como la propiedad colectiva del territorio y el goce del recurso natural presente en el entorno, la identidad y la cultura, el derecho a la libre determinación y el derecho a la vida indígena.	Entrevista	Cuestionario
<b>Categoría 2:</b> Derechos humanos de los pueblos indígenas	Son un conjunto de prerrogativas inherentes a la esencia de la persona, cuya realización efectiva es indispensable para el desarrollo integral del ser humano que vive en una sociedad jurídicamente organizada, por ello, los pueblos indígenas cuentan con el pleno goce de los derechos humanos.		

## **Anexo 3. Guía de entrevistas**

### **Anexo 3.1. Entrevistado N° 1**

#### **ENTREVISTAS**

##### **Dirigida a expertos**

**Título:** La consulta previa y la eficacia de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el Perú

**Nombre del entrevistado:** Manuel Bermúdez Tapia

**Dirección:** Jr. Carlos Pareja 255 San Miguel Lima, Perú

**Fecha:** 29 de noviembre del 2021

**Hora:** 3:00 pm

#### **OBJETIVO GENERAL**

Determinar de qué manera la ley de consulta previa cumple con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, en el Perú.

1. ¿La ley de consulta previa se cumple en el Perú?

En los diversos países de Latinoamérica, actualmente, se vienen cuestionando los procesos de consulta previa, en vista que las experiencias de las consultas previas ejecutadas vienen produciendo insatisfacción en los pueblos indígenas, surgiendo así baja de sus expectativas sobre la posibilidad de que garanticen la defensa de sus derechos. Y otra razón es más porque en el Perú no existe un proceso adecuado para la consulta previa de propuestas de leyes, sólo se prevé la consulta de medidas altamente generales y/o administrativa con rango de ley, actividades y proyectos con autorización donde se perjudican y se afecta ante todo a los pueblos indígenas cuando se emplean actividades extractivas tales como en el sector de minería e hidrocarburos.

2. ¿Cuáles son los efectos jurídicos de la consulta previa respecto a los pueblos indígenas en el Perú?

La consulta previa tiene como principal efecto jurídico reconocer los derechos constitucionales, que, en virtud de su propia naturaleza, deberían ser protegidos, realizándose la consulta en circunstancias adecuadas con el propósito de llegar a un acuerdo o lográndose el consentimiento respecto a las medidas legislativas o administrativas, a favor de nuestros pueblos indígenas.

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 1**

Analizar qué se entiende por consulta previa y cómo se implementa en el Perú.

1. ¿Qué lineamientos debe realizar el Estado a través del Ministerio de Cultura para que la consulta previa beneficie a los pueblos indígenas?

Se debería en principio partir por entender la importancia fundamental de la consulta previa y como ésta incide en los pueblos indígenas en cuanto a su desarrollo (en el ámbito colectivo) respecto los medios adecuados para que puedan participar libremente.

2. ¿Cuál es la principal razón por lo que el Estado no ejecuta mecanismos necesarios para la efectividad de la consulta previa?

Principalmente con respecto del derecho a la consulta previa su ejecución es deficiente por no ejecutar programas mucho más especiales y esto es sumamente complicado para el propio Estado, porque implicaría un mayor presupuesto.

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 2**

Identificar qué relación hay entre la ley de consulta previa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas.

1. ¿Qué entiende usted por consulta previa?

De acuerdo a la ley 29785, es un diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, siendo su principal finalidad en llegar a acuerdos sobre medidas legislativas y/o administrativas, que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos. Donde tales acuerdos a los que se lleguen en el marco de un proceso democrático participativo, para ambas partes, tienen un carácter obligatorio.

2. ¿Cuál es la relación entre el derecho al desarrollo con la ley de consulta previa a favor de los pueblos indígenas?

Hay una estrecha relación entre el derecho al desarrollo y la consulta previa por ser un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.

## **Anexo 3.2. Entrevistado N° 2**

### **ENTREVISTAS**

#### **Dirigida a expertos**

**Nombre del entrevistado:** Manuel Tribeño Rojas

**Dirección:** Jr. Carlos Zavala 170 int. 2 Lima, Perú

**Fecha:** 3 de diciembre del 2021

**Hora:** 2:00 pm

#### **OBJETIVO GENERAL**

Determinar de qué manera la ley de consulta previa cumple con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, en el Perú.

1. ¿La ley de consulta previa se cumple en el Perú?

Desde mi punto de vista: No, porque realmente los derechos de los pueblos indígenas no están cumpliéndose. Y, en el Perú esta situación resulta ser contradictoria lo cual evidencia un problema para plantearse una correcta formulación de políticas públicas. Y, la realidad misma nos demuestra que hasta el momento existen numerosos conflictos socioambientales relacionados con actividades extractivas y la consulta previa no está implementándose como tal.

2. ¿Cuáles son los efectos jurídicos de la consulta previa respecto a los pueblos indígenas en el Perú?

Basándonos en la legislación peruana, es la no aplicación de la consulta previa en vista que produce una reducción del contenido del derecho de los pueblos indígenas sobre el manejo de sus propios recursos. Esto trae en consecuencia la falta de realización, la falta de gestión autónoma por parte de los pueblos indígenas.

## **OBJETIVO ESPECÍFICO 1**

Analizar qué se entiende por consulta previa y cómo se implementa en el Perú.

1. ¿Qué lineamientos debe realizar el Estado a través del Ministerio de Cultura para que la consulta previa beneficie a los pueblos indígenas?

En primer lugar, lograr que los pueblos indígenas tengan un rol importante dentro de los mecanismos de diálogos y reciban conforme a ley un proceso de reconocimiento legal, dejándose de lado intereses subalternos, teniendo como menester continuar con la defensa de esos derechos.

2. ¿Cuál es la principal razón por lo que el Estado no ejecuta mecanismos necesarios para la efectividad de la consulta previa?

La principal razón es más por términos de presupuesto al no plantearse una debida transferencia de recursos al Ministerio de Cultura. Manifestándose así un problema serio de ineficiencia en la ejecución de gastos para financiar programas sociales destinado a los pueblos indígenas.

## **OBJETIVO ESPECÍFICO 2**

Identificar qué relación hay entre la ley de consulta previa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas.

1. ¿Qué entiende usted por consulta previa?

Es un derecho que permite el dialogo entre el Estado y los pueblos indígenas con el firme propósito que se entablen acuerdos obligatorios, basándose en decisiones que pueden afectar sus derechos colectivos, identidad cultural, existencia física, calidad de vida, y desarrollo.

2. ¿Cuál es la relación entre el derecho al desarrollo con la ley de consulta previa a favor de los pueblos indígenas?

El derecho al desarrollo guarda una estrecha relación con la ley de consulta previa porque presenta y engloba una gama de derechos humanos y libertades fundamentales siendo interdependientes e indivisibles, debiéndose darse así una igual atención y urgente aplicación y promoción. Porque es deber de los Estados crear óptimas condiciones nacionales e internacionales a favor de los pueblos indígenas.

### **Anexo 3.3. Entrevistado N° 3**

#### **ENTREVISTAS**

##### **Dirigida a expertos**

**Nombre de la entrevistada:** Delia Quilla Tipula

**Dirección:** Jr. Conde Superunda 446 Lima, Perú

**Fecha:** 7 de diciembre del 2021

**Hora:** 12:00 pm

#### **OBJETIVO GENERAL**

Determinar de qué manera la ley de consulta previa cumple con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, en el Perú.

1. ¿La ley de consulta previa se cumple en el Perú?

En el contexto peruano, considero que no están cumpliéndose los fines previstos por la ley por más que se haya implementado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a mediados de 1989, también conocido como el Convenio 169 de la OIT, siendo incorporado en la Constitución Peruana en el año 1994 y su implementación se inició casi dos décadas más tarde (2011), cuando el Poder Legislativo aprueba la ley 29785: Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios y el gobierno de turno del señor Ollanta Humala promulgó la medida, cuyo diseño estuvo destinado para incorporar el Convenio 169 de la OIT. Y, en la práctica nacional, a pesar que estamos en pleno bicentenario nuestros pueblos indígenas no ven óptimos resultados. Si ello es así: es más por la presencia de algunos sectores pertenecientes a la elite conservadora del Perú que se resisten en aplicar tal medida. Por su parte, grupos de defensa a favor de los derechos indígenas muestran un cierto escepticismo

ante la ley misma por la poca posibilidad en cuanto a avances reales, en los últimos años.

Siendo consecuente cabe señalar que las únicas medidas que son consultadas (sin participación de los pueblos indígenas) y definidas por los gobiernos de turno son las siguientes: En el sector de minas, los actos administrativos consultados constituyen actos operativos ubicados en la fase final de la cadena de decisiones de las etapas de un proyecto minero, cuando todo está casi culminado.

Y, los pueblos indígenas cuando reciben un taller informativo no son presentado en un formato de acuerdo a su lengua de origen y no lo entienden por su cultura oral y ágrafa.

El gobierno de turno reduce funciones propias y respectivas de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente, cuya labor consiste en darle un seguimiento a la implementación del Derecho a la Consulta Previa, además sin contar con la presencia de representantes de nuestros pueblos indígenas.

2. ¿Cuáles son los efectos jurídicos de la consulta previa respecto a los pueblos indígenas en el Perú?

A pesar de sus irregularidades, esta respectiva ley tiene como transcendental propósito promover e impulsar el establecimiento de acuerdos con carácter de obligatoriedad entre el Estado y los pueblos indígenas en el Perú, en base a medidas legislativas y administrativas, que pueden afectar su calidad de vida, en todo sentido, incluyendo su salud, educación, por ejemplo.

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 1**

Analizar qué se entiende por consulta previa y cómo se implementa en el Perú.

1. ¿Qué lineamientos debe realizar el Estado a través del Ministerio de Cultura para que la consulta previa beneficie a los pueblos indígenas?

Es ampliar los alcances legales, políticos, e institucionales del marco legal de la ley misma con la sola idea de minimizar situaciones discrecionales entre las autoridades pertinentes y los representantes de los pueblos indígenas, quienes reclaman por historia un mayor reconocimiento y puedan integrarse de acuerdo al desarrollo que viene dándose en nuestra nación

2. ¿Cuál es la principal razón por lo que el Estado no ejecuta mecanismos necesarios para la efectividad de la consulta previa?

El principal cáncer que afecta a la ley de Consulta previa es el económico porque gran parte del presupuesto público destinado para el Ministerio de Cultura es insuficiente y más aún por la poca viabilidad en sus iniciativas presupuestales, dependiendo de los ingresos que perciba el gobierno, en el Perú.

## **OBJETIVO ESPECÍFICO 2**

Identificar qué relación hay entre la ley de consulta previa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas.

1. ¿Qué entiende usted por consulta previa?

La consulta previa a favor de los pueblos indígenas siendo un derecho reconocido por La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las decisiones de la Corte de decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo ambos de corte obligatorio en su respectivo cumplimiento para las autoridades peruanas: La consulta previa es el derecho autónomo y facultativo que tienen los pueblos indígenas u originarios para que el Estado consulte antes de aprobarse leyes, resoluciones, ordenanzas, y proyectos, que cuando se pongan en práctica puedan beneficiar sus derechos colectivos y no tengan que limitarlos en la práctica.

2. ¿Cuál es la relación entre el derecho al desarrollo con la ley de consulta previa a favor de los pueblos indígenas?

Finalmente, cabe destacar que hay una conexión normativa entre la ley de consulta previa y el derecho al desarrollo porque permiten la constante y decisiva participación de sus representantes pudiéndose así expresar sus necesidades, sus intereses, como factores importantes para la plena realización de sus derechos humanos.

## Anexo 4. Ley N.º 29785. Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios

PODER LEGISLATIVO

CONGRESO DE LA REPUBLICA

### LEY N° 29785

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República  
Ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

### 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)

#### TÍTULO I

#### ASPECTOS GENERALES

##### Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.

Se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa 26253.

##### Artículo 2. 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. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.

La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.

##### Artículo 3. Finalidad de la consulta

La finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos.

##### Artículo 4. Principios

Los principios rectores del derecho a la consulta son los siguientes:

- a) Oportunidad. El proceso de consulta se realiza de forma previa a la medida legislativa o administrativa a ser adoptada por las entidades estatales.
- b) Interculturalidad. El proceso de consulta se desarrolla reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas.

- c) Buena fe. Las entidades estatales analizan y valoran la posición de los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de consulta, en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo. El Estado y los representantes de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios tienen el deber de actuar de buena fe, estando prohibidos de todo proselitismo partidario y conductas antidemocráticas.
- d) Flexibilidad. La consulta debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de medida legislativa o administrativa que se busca adoptar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los pueblos indígenas u originarios involucrados.
- e) Plazo razonable. El proceso de consulta se lleva a cabo considerando plazos razonables que permitan a las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios conocer, reflexionar y realizar propuestas concretas sobre la medida legislativa o administrativa objeto de consulta.
- f) Ausencia de coacción o condicionamiento. La participación de los pueblos indígenas u originarios en el proceso de consulta debe ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno.
- g) Información oportuna. Los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a recibir por parte de las entidades estatales toda la información que sea necesaria para que puedan manifestar su punto de vista, debidamente informados, sobre la medida legislativa o administrativa a ser consultada. El Estado tiene la obligación de brindar esta información desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación.

## TÍTULO II

### PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A SER CONSULTADOS

#### **Artículo 5.** Sujetos del derecho a la consulta

Los titulares del derecho a la consulta son los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa o administrativa.

#### **Artículo 6.** Forma de participación de los pueblos indígenas u originarios

Los pueblos indígenas u originarios participan en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales.

#### **Artículo 7.** Criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios

Para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos.

Los criterios objetivos son los siguientes:

- a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
- b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
- c) Instituciones sociales y costumbres propias.
- d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo.

Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos.

## TÍTULO III

### ETAPAS DEL PROCESO DE CONSULTA

#### **Artículo 8.** Etapas del proceso de consulta

Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben cumplir las siguientes etapas mínimas del proceso de consulta:

- a) Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta.
- b) Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
- c) Publicidad de la medida legislativa o administrativa.
- d) Información sobre la medida legislativa o administrativa.
- e) Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente.
- f) Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.
- g) Decisión.

#### **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.

Las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios pueden solicitar la aplicación del proceso de consulta respecto a determinada medida que consideren que les afecta directamente. En dicho caso, deben remitir el petitorio correspondiente a la entidad estatal promotora de la medida legislativa o administrativa y responsable de ejecutar la consulta, la cual debe evaluar la procedencia del petitorio.

En el caso de que la entidad estatal 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. Agotada la vía administrativa ante este órgano, cabe acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes.

#### **Artículo 10.** Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados

La identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados debe ser efectuada por las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa sobre la base del contenido de la medida propuesta, el grado de relación directa con el pueblo indígena y el ámbito territorial de su alcance.

#### **Artículo 11.** Publicidad de la medida legislativa o administrativa

Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben ponerla en conocimiento de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios que serán consultadas, mediante métodos y procedimientos culturalmente adecuados, tomando en cuenta la geografía y el ambiente en que habitan.

#### **Artículo 12.** Información sobre la medida legislativa o administrativa

Corresponde a las entidades estatales brindar información a los pueblos indígenas u originarios y a sus representantes, desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación, sobre los motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la medida legislativa o administrativa.

#### **Artículo 13.** Evaluación interna de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios

Las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios deben contar con un plazo

razonable para realizar un análisis sobre los alcances e incidencias de la medida legislativa o administrativa y la relación directa entre su contenido y la afectación de sus derechos colectivos.

**Artículo 14. Proceso de diálogo intercultural**

El diálogo intercultural se realiza tanto sobre los fundamentos de la medida legislativa o administrativa, sus posibles consecuencias respecto al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, como sobre las sugerencias y recomendaciones que estos formulan, las cuales deben ser puestas en conocimiento de los funcionarios y autoridades públicas responsables de llevar a cabo el proceso de consulta.

Las opiniones expresadas en los procesos de diálogo deben quedar contenidas en un acta de consulta, la cual contiene todos los actos y ocurrencias realizados durante su desarrollo.

**Artículo 15. Decisión**

La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendría respecto a sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente en los tratados ratificados por el Estado peruano.

El acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes. En caso de que no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo.

Los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial.

**Artículo 16. Idioma**

Para la realización de la consulta, se toma en cuenta la diversidad lingüística de los pueblos indígenas u originarios, particularmente en las áreas donde la lengua oficial no es hablada mayoritariamente por la población indígena. Para ello, los procesos de consulta deben contar con el apoyo de intérpretes debidamente capacitados en los temas que van a ser objeto de consulta, quienes deben estar registrados ante el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo.

**TÍTULO IV**

**OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES ESTATALES RESPECTO AL PROCESO DE CONSULTA**

**Artículo 17. Entidad competente**

Las entidades del Estado que van a emitir medidas legislativas o administrativas relacionadas de forma directa con los derechos de los pueblos indígenas u originarios son las competentes para realizar el proceso de consulta previa, conforme a las etapas que contempla la presente Ley.

**Artículo 18. Recursos para la consulta**

Las entidades estatales deben garantizar los recursos que demande el proceso de consulta a fin de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas u originarios.

**Artículo 19. Funciones del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo**

Respecto a los procesos de consulta, son funciones del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo las siguientes:

- Concertar, articular y coordinar la política estatal de implementación del derecho a la consulta.
- Brindar asistencia técnica y capacitación previa a las entidades estatales y los pueblos indígenas u originarios, así como atender las dudas que surjan en cada proceso en particular.

- Mantener un registro de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios e identificar a las que deben ser consultadas respecto a una medida administrativa o legislativa.
- Emitir opinión, de oficio o a pedido de cualquiera de las entidades facultadas para solicitar la consulta, sobre la calificación de la medida legislativa o administrativa proyectada por las entidades responsables, sobre el ámbito de la consulta y la determinación de los pueblos indígenas u originarios, a ser consultados.
- Asesorar a la entidad responsable de ejecutar la consulta y a los pueblos indígenas u originarios que son consultados en la definición del ámbito y características de la consulta.
- Elaborar, consolidar y actualizar la base de datos relativos a los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas.
- Registrar los resultados de las consultas realizadas.
- Mantener y actualizar el registro de facilitadores e intérpretes idóneos de las lenguas indígenas u originarias.
- Otras contempladas en la presente Ley, otras leyes o en su reglamento.

**Artículo 20. Creación de la base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios**

Créase la base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas, la que está a cargo del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo.

La base de datos contiene la siguiente información:

- Denominación oficial y autodenominaciones con las que los pueblos indígenas u originarios se identifican.
- Referencias geográficas y de acceso.
- Información cultural y étnica relevante.
- Mapa etnolingüístico con la determinación del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas u originarios ocupan o utilizan de alguna manera.
- Sistema, normas de organización y estatuto aprobado.
- Instituciones y organizaciones representativas, ámbito de representación, identificación de sus líderes o representantes, período y poderes de representación.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA.** Para efectos de la presente Ley, se considera al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura como el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo.

**SEGUNDA.** La presente Ley no deroga o modifica las normas sobre el derecho a la participación ciudadana. Tampoco modifica o deroga las medidas legislativas ni deja sin efecto las medidas administrativas dictadas con anterioridad a su vigencia.

**TERCERA.** Derógase el Decreto Supremo 023-2011-EM, que aprueba el Reglamento del Procedimiento para la Aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas.

**CUARTA.** La presente Ley entra en vigencia a los noventa días de su publicación en el diario oficial El Peruano a fin de que las entidades estatales responsables de llevar a cabo procesos de consulta cuenten con el presupuesto y la organización requerida para ello.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los treinta y un días del mes de agosto de dos mil once.

DANIEL ABUGATTÁS MAJLUF  
Presidente del Congreso de la República

MANUEL ARTURO MERINO DE LAMA  
Primer Vicepresidente del  
Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE  
LA REPÚBLICA