



PERÚ

Ministerio de Cultura

SECRETARÍA GENERAL

SECRETARÍA GENERAL



Firmado digitalmente por NAVARRO PANDO Juan Mariano FAU 20537630222 soft  
Cargo: Secretaria General  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 21.10.2022 13:47:28 -05:00

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

San Borja, 21 de Octubre del 2022

OFICIO N° 000627-2022-SG/MC

Señora

**DIANA CAROLINA GONZALES DELGADO**

Presidenta

Comisión de Regionalización, Gobiernos Locales y  
Modernización de la Gestión del Estado

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Presente.

Asunto Opinión Legal sobre el Proyecto de Ley N° 2652/2021-CR Ley que modifica la ley de Demarcación y Organización Territorial

Referencia Oficio N° D007962-2022-PCM-SC  
Oficio N° 0098 - 2022-2023/CDRGLMGE-CR

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la señora Ministra de Cultura, para saludarlo cordialmente y a la vez remitir la información solicitada, en atención al documento de la referencia, por medio del cual solicita la opinión del sector sobre Proyecto de Ley N° 2652/2021-CR Ley que modifica la Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Al respecto, cumplimos con acompañar el Informe N° 001234-2022-OGAJ/MC de la Oficina General de Asesoría Jurídica, el Informe N° 000619-2022-DPI/MC de la Dirección de Patrimonio Inmaterial, el Informe N° 000049-2022-DPHI-SFG/MC de la Dirección de Patrimonio Histórico Inmueble y el Informe N° 000261-2022-DGPCI/MC de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, a través de los cuales se brinda la opinión solicitada.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**JUAN MARIANO NAVARRO PANDO**  
SECRETARÍA GENERAL

C.c.  
SC – PCM

JNP/ptf



PERÚ

Ministerio de Cultura

SECRETARÍA GENERAL

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA  
JURÍDICA



Firmado digitalmente por DELGADO  
GUTIERREZ Alejandro Juan FAU  
20537630222 soft  
Cargo: Director General  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 18.10.2022 11:59:57 -05:00

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

San Borja, 18 de Octubre del 2022

## INFORME N° 001234-2022-OGAJ/MC

**Para:** JUAN MARIANO NAVARRO PANDO  
Secretario General

**De:** ALEJANDRO JUAN DELGADO ALVARADO  
Director General  
Oficina General de Asesoría Jurídica

**Asunto:** Solicitud de opinión del Proyecto de Ley N° 2652/2021-CR Ley que modifica la Ley de Demarcación y Organización Territorial

**Referencia:** 1) Proveído N° 002506-2022-OGAJ/MC  
2) Memorando N° 000591-2022-VMI/MC  
3) Oficio N° D007962-2022-PCM-SC

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento 3) de la referencia, mediante el cual la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita la opinión del Ministerio de Cultura en relación al Proyecto de Ley descrito en el asunto y que se remita a la Comisión de Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

### I. ANTECEDENTE:

A través del Memorando N° 000591-2022-VMI/MC, el Despacho Viceministerial de Interculturalidad remite los antecedentes administrativos organizados a mérito de la solicitud de opinión sobre el citado Proyecto de Ley.

### II. BASE LEGAL:

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

### III. ANÁLISIS:

#### 3.1. Funciones de esta Oficina General

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



BICENTENARIO  
DEL PERÚ  
2021 - 2024



- 3.1.1 El artículo 24 del Reglamento de Organización y Funciones – ROF del Ministerio de Cultura, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2013-MC, señala que la Oficina General de Asesoría Jurídica es el órgano de administración interna encargado de asesorar y emitir opinión en asuntos de carácter jurídico a la Alta Dirección; asimismo, el numeral 25.6 del artículo 25 del precitado ROF, dispone que tiene como función, evaluar, formular y proponer disposiciones legales o reglamentarias sobre materias vinculadas al Sector o las que le encomiende la Alta Dirección.
- 3.1.2 Por su parte, la Directiva N° 008-2015-SG/MC "Procedimiento para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de Proyectos de Ley formulados por los Congresistas de la República ante el Ministerio de Cultura", aprobada por la Resolución de Secretaría General N° 083-2015-SG/MC, modificada por la Resolución de Secretaría General N° 171-2017-SG/MC; establece en su numeral 7.1.4.2 que la Oficina General de Asesoría Jurídica desarrolla e integra en un solo documento las opiniones de las áreas técnicas competentes, conjuntamente con la opinión legal del Ministerio de Cultura.

## 3.2 Órganos del Ministerio de Cultura

- 3.2.1 De acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura y su modificatoria, las áreas programáticas de acción sobre las cuales este ministerio ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son: a) Patrimonio Cultural de la Nación, material e inmaterial; b) Creación cultural contemporánea y artes vivas; c) Gestión cultural e industrias culturales; y d) Pluralidad étnica y cultural de la Nación.
- 3.2.2 Por otro lado, el artículo 8 del ROF establece que el Despacho Viceministerial de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales está a cargo del Viceministro de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, quien es la autoridad inmediata al Ministro de Cultura en materia de patrimonio cultural e industrias culturales, los que incluyen a los patrimonios arqueológicos y monumentales, inmaterial y el fomento cultural; asimismo, supervisa y coordina el desarrollo de los proyectos en el ámbito de su competencia.
- 3.2.3 Asimismo, el artículo 10 de la norma citada, dispone que el Despacho Viceministerial de Interculturalidad está a cargo del Viceministro de Interculturalidad, quien es la autoridad inmediata al Ministro de Cultura en materia de interculturalidad e inclusión de pueblos indígenas u originarios y población afroperuana. Es además el órgano técnico en materia indígena de acuerdo a la Ley 29785.
- 3.2.4 El artículo 51 del ROF, señala que la Dirección General de Patrimonio Cultural es el órgano de línea encargado de diseñar, proponer y conducir la ejecución de las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos para una adecuada gestión, registro, inventario, investigación, conservación, presentación, puesta en uso social, promoción y difusión del patrimonio



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

cultural, con excepción del patrimonio mueble y patrimonio arqueológico inmueble, para promover el fortalecimiento de la identidad cultural del país.

3.2.5 El artículo 84 del ROF, señala que la Dirección General de Ciudadanía Intercultural es el órgano de línea encargado del diseño y la ejecución de políticas integrales de interculturalidad, de defensa, protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y población afroperuana, promoviendo la pluralidad étnica y cultural, construyendo una ciudadanía intercultural y combatiendo la discriminación étnico-racial.

3.2.6 El artículo 90 del ROF, dispone que la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas es un órgano de línea de ámbito nacional encargado de proponer coordinar, evaluar y supervisar con la Alta Dirección del Ministerio y demás órganos del Ministerio la política nacional y las normas de alcance nacional en materias relacionadas con la implementación del derecho a la consulta previa; con la protección, el desarrollo y la promoción de las lenguas indígenas del país; y con la población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial.

### 3.3 De contenido del Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley consta de un solo artículo a través del cual se modifica el artículo 4 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, incluyendo una norma de excepción a través de la cual se dispone que se exceptúa del cumplimiento del volumen poblacional, la creación del distrito que tenga como base elementos de carácter histórico y culturales que formen parte de la historia del país.

Agrega la propuesta que, en dicho caso, el trámite de creación del distrito requiere la opinión previa y favorable del Ministerio de Cultura.

La única disposición complementaria y final, prevé que la Presidencia del Consejo de Ministros adecúa el reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

### 3.4 Del análisis del Proyecto de Ley

3.4.1 A través del Memorando N° 001077-2022-DGPC/MC, la Dirección General de Patrimonio Cultural hace de conocimiento que con el Informe N° 000573-2022-DGPC/MC,<sup>1</sup> emitió opinión sobre el Proyecto de Ley, no obstante, solicita se considere, además, la opinión contenida en el Informe N° 000049-2022-DPHI-SFG/MC:<sup>2</sup>

- a. La excepción que plantea el Proyecto de Ley, hace referencia a un *"carácter histórico y cultural que formen parte de la historia del país"* resultando que dicho mandato es difuso y poco certero. Debe considerarse que todas las

<sup>1</sup> A través del Informe N° 000573-2022-DGPC/MC, dicha dirección general hace suyos los comentarios contenidos en el Informe N° 000619-2022-DPI/MC de la Dirección de Patrimonio Inmaterial.

<sup>2</sup> Es oportuno precisar que la referencia al Informe N° 000049-2022-DPHI-SFG/MC se haya contenida en la Hoja de Elevación N° 000683-2022-DPHI/MC, el cual contiene los comentarios de la Dirección de Patrimonio Histórico Inmueble.



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

comunidades del territorio nacional cuentan con una historia en común y que en su práctica es potencial la generación de manifestaciones culturales. Se advierte que el Proyecto de Ley en revisión contempla la redacción de una norma reglamentaria, la cual sería oportunidad para precisar el contenido de la frase *"carácter histórico y cultural"*, sin embargo, es de considerar que como se ha mencionado todas las comunidades que forman parte de nuestro país cuentan con un carácter histórico y por ende, un carácter cultural.

- b. Asimismo, debe contemplarse que una comunidad asentada en determinado territorio puede coincidir en prácticas culturales con otra comunidad pudiendo corresponder ambas a diferentes provincias y/o departamentos, lo cual complejiza la determinación de un espacio territorial para la creación de un nuevo distrito teniendo únicamente como criterio la disposición en revisión.
- c. Por otro lado, el Congreso de la República no cuenta con competencia para imponer a otra institución pública, como es el caso del Ministerio de Cultura, la carga presupuestal que implica el desarrollo de un expediente para la emisión de un informe técnico respecto del carácter histórico y cultural de un territorio en específico. Lo cual además de contradecir lo establecido en el marco constitucional, no se condice con el reducido presupuesto asignado al sector cultura.
- d. Indica también que, en las conclusiones del coloquio sobre la presentación de los centros históricos antes el crecimiento de las ciudades contemporáneas – (UNESCO, Quito 1977) se señala que los centros históricos son todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, de la evolución de un pueblo. Los centros históricos no sólo son patrimonio cultural de la humanidad sino que pertenecen en forma particular a todos aquellos sectores sociales que los habitan.
- e. La Carta de Cracovia 2000, Principios para la Conservación y Restauración del Patrimonio Construido (Conferencia Internacional sobre Conservación, Cracovia, 2000) indica que las ciudades históricas y los pueblos en su contexto territorial, representan una parte esencial de nuestro patrimonio universal y deben ser vistos como un todo, con las estructuras, espacios y factores humanos normalmente presentes en el proceso de continua evolución y cambio integrado, consistente en una amplia gama de intervenciones
- f. La Política Nacional de Cultura, en su apartado 1.4.5 Situación futura deseada, expresa que parte de la visión al 2030 es contar con una gestión integrada de nuestro patrimonio cultural material e inmaterial para su protección y salvaguardia. Los ciudadanos y ciudadanas tienen acceso,



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

valoración, transmisión y uso social de manera sostenible, en igualdad de oportunidades y sin discriminación

- g. Por lo expuesto, considerando los puntos presentados, el exceptuar el criterio de cumplimiento de volumen poblacional podría ocasionar un desequilibrio en el soporte social para el desarrollo normal de las funciones económicas, sociales y culturales propias de un distrito. Al no contar con una población suficiente es muy posible que la estructura funcional del centro poblado no sea sostenible. Por tanto, la protección de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se vería afectada por no tener el soporte correspondiente para su uso social.

3.4.2 Mediante Memorando N° 000591-2022-VMI/MC, el despacho Viceministerial de Interculturalidad alcanza las opiniones de la Dirección General de Ciudadanía Intercultural contenida en el Informe N° 000188-2022-DGCI/MC y de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas a través del Informe N° 000261-2022-DGPCI/MC:

- a. Recomienda incorporar en el Proyecto de Ley que cuando se evidencie presencia de pueblos indígenas u originarios en el área que estaría exceptuada para la creación de un distrito, la garantía de sus derechos colectivos. Asimismo, promover su participación, a través de sus organizaciones representativas, con la finalidad de expresar su opinión colectiva en torno a las consecuencias de dicha decisión.
- b. Señala también que, teniendo en cuenta que el objetivo del Proyecto de Ley, expresado en la exposición de motivos, es *"el reconocimiento de los Centros Poblados como distritos, siempre y cuando subsistan elementos históricos y/o culturales que vincule estrechamente a su población con acontecimientos y/o personajes históricos nacidos en dicha demarcación territorial"*; se debe tener en cuenta que, al pedir únicamente el cumplimiento de carácter histórico y cultural para la conformación de distritos, se abre la posibilidad de equiparar a las localidades de pueblos indígenas u originarios con el nivel mínimo de organización política administrativa, es decir, estas localidades y/o centros poblados asociados podrían solicitar ser considerados como distritos.
- c. El escenario descrito sería contraproducente para la gobernabilidad del país, dado que se podrían crear entre 9 mil a más 35 mil municipios. Además de ello, también sería contraproducente para la administración de los recursos públicos, y la provisión de servicios a las/los ciudadanas/os, dado que se tendría un universo mayor para la distribución de recursos y servicios, sin que ello necesariamente implique una mejora en la calidad de estos.
- d. Por tal motivo, si el objetivo del Proyecto de Ley es el de garantizar la identidad cultural mediante la creación de nuevos distritos, este ya cuenta con mecanismos normativos para su garantía en lo que respecta a pueblos



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

indígenas u originarios, los cuales representan una importante proporción de la población a nivel nacional.

- e. De otro lado, señala que, conforme al numeral 1 a) del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, en dicho contexto, el análisis de la procedencia o no de la consulta previa de las propuestas legislativas corresponde al Congreso de la República, en su calidad de entidad promotora de la medida legislativa.

### 3.5 De la opinión de esta Oficina General

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

Además, el artículo 5 de la referida norma, establece que el Ministerio de Cultura es el organismo rector en materia de cultura y ejerce competencia exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional, en:

- a) La formulación, planeación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y fiscalización de las políticas nacionales y sectoriales del Estado en materia de cultura, aplicables y de cumplimiento en todos los niveles de gobierno y por todas las entidades del sector cultura.
- b) La formulación de planes, programas y proyectos nacionales en el ámbito de su sector para la promoción, defensa, protección, difusión y puesta en valor de las manifestaciones culturales.
- c) El dictado de normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política sectorial, la gestión de los recursos del Ministerio de Cultura y para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.
- d) El seguimiento y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local sobre sus áreas programáticas de acción y la política de Estado en materia de cultura.



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

- e) La aplicación de las políticas nacionales en materia de cultura considerando a los gobiernos regionales, gobiernos locales y organismos privados que operan en el campo de la cultura.
- f) La implementación y administración del sistema de registros nacionales relativo a los bienes de patrimonio cultural, creadores, productores de arte, de especialidades afines, de las manifestaciones culturales; y de personas naturales y jurídicas que realizan actividades culturales.
- g) El fortalecimiento de las capacidades de gestión y promoción cultural a nivel nacional, regional y local.
- h) La promoción de la participación activa de las diversas organizaciones u organismos de la sociedad peruana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y programas nacionales en materia cultural.
- i) La promoción de la creación cultural en todos sus campos, el perfeccionamiento de los creadores y gestores culturales y el desarrollo de las industrias culturales.
- j) El diseño, conducción y supervisión de los sistemas funcionales en el ámbito de la cultura asegurando el cumplimiento de las políticas públicas sectoriales de acuerdo a las normas de la materia.
- k) Las demás que señala la ley.

Estando a las normas citadas, se advierte la competencia de este ministerio para emitir opinión en relación al Proyecto de Ley; asimismo, considerando que, se toma como base elementos de carácter cultural para establecer la posibilidad de exceptuar el cumplimiento del volumen poblacional en la creación de distritos, cobran relevancia los comentarios expuestos por los órganos de línea antes referidos.

- ii) Ahora bien, sin perjuicio de lo manifestado, no debe perderse de vista los objetivos de la Ley N° 27795, Ley de demarcación y organización territorial, según los cuales dicha norma persigue **(i) definir circunscripciones territoriales de nivel distrital, provincial y departamental, que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración, y faciliten la conformación de las regiones y (ii) generar información de carácter técnico-cartográfica que contribuya en la elaboración de los planes de desarrollo de nivel local, regional y nacional.**

Al respecto, no debe olvidarse que la garantía del ejercicio del gobierno en una circunscripción territorial y su administración, pasan por el hecho de contar con la infraestructura mínima necesaria y los recursos para su funcionamiento, es por ello que para la creación de circunscripciones territoriales, uno de los criterios básicos que le dan viabilidad es justamente conocer el volumen poblacional, dado que dicha población es la que con sus



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

tributos va a contribuir al funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura que el gobierno local necesita para provisionar de los servicios indispensables.

Estando a lo indicado, como bien lo ha señalado la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, la creación de circunscripciones sin considerar dicho criterio podría suponer la creación de una cantidad de distritos que no serían viables.

#### IV. **CONCLUSIÓN:**

Por lo expuesto, estando a lo desarrollado, corresponde poner en conocimiento de la Comisión de Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República el presente informe, recomendando, además, acompañar el Informe N° 000619-2022-DPI/MC de la Dirección de Patrimonio Inmaterial, el Informe N° 000049-2022-DPHI-SFG/MC de la Dirección de Patrimonio Histórico Inmueble y el Informe N° 000261-2022-DGPCI/MC de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas.

Atentamente,



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
INTERCULTURALIDADDIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS  
DE LOS PUEBLOS INDÍGENASFirmado digitalmente por PINEDO  
AMACIFUEN Dulhy Carolina FAU  
20537630222 soft  
Director  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06.10.2022 11:41:18 -05:00

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

San Borja, 06 de Octubre del 2022

## INFORME N° 000261-2022-DGPI/MC

**A :** **ROCILDA NUNTA GUIMARAES**  
Viceministerial de Interculturalidad

**De :** **DULHY CAROLINA PINEDO AMACIFUEN**  
Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas

**Asunto :** Opinión técnico-legal sobre el proyecto de Ley N° 2652/2021-CR,  
"Ley que modifica la Ley de Demarcación y Organización  
Territorial"

**Referencia :** a) Oficio N°0098-2022-2023/CDRGLMGE-CR  
b) Oficio N° D007962-2022-PCM-SC  
(Expediente N° 2022-0098767)

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

### I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con fecha 19 de julio de 2022, el congresista de la República Luis Ángel Aragón Carreño, integrante del grupo parlamentario "Acción Popular", presentó el proyecto de Ley N° 2652/2021-CR, "Ley que modifica la Ley de Demarcación y Organización Territorial" (en adelante, proyecto de Ley 2652); en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.
- 1.2 Mediante Oficio N° 0098-2022-2023/CDRGLMGE-CR, de fecha 3 de setiembre de 2022, la congresista de la República Diana Carolina Gonzales Delgado, en su calidad de presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros la opinión técnico legal del Poder Ejecutivo sobre el proyecto de Ley 2652.
- 1.3 La referida solicitud de opinión se formula al amparo de lo establecido en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República.
- 1.4 A través del Oficio N° D0079622021-2022PCM-SC, de fecha 14 de setiembre de 2022, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de Cultura opinión sobre el proyecto de Ley 2652, en el marco de sus competencias.
- 1.5 Con Proveído N° 005919-2022-SG/MC, la Secretaría General deriva el referido pedido a la Oficina General de Asesoría Jurídica para su atención.



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

- 1.6 Mediante Hoja de Elevación N° 000497-2022-OGAJ/MC, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita al Viceministerio de Interculturalidad se sirva disponer que sus órganos de línea brinden una opinión única, consensuada y consolidada sobre el proyecto de Ley 2652.
- 1.7 Mediante Proveído N° 001973-2022-VMI/MC, el Viceministerio de Interculturalidad deriva el documento a la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas y a la Dirección General de Ciudadanía Intercultural, para la atención correspondiente.

## II. BASE NORMATIVA

El presente documento toma en consideración la siguiente base normativa:

- 2.1. Constitución Política del Perú de 1993.
- 2.2. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169 de la OIT).
- 2.3. Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- 2.4. Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- 2.5. Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.
- 2.6. Decreto Legislativo N° 1360, Decreto Legislativo que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura.
- 2.7. Decreto Supremo N° 005-2013-MC, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.8. Decreto Supremo N° 001-2012- MC, Reglamento de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.
- 2.9. Resolución de Secretaría General N° 083-2015-SG/MC, que aprueba la Directiva N° 008-2015-SG/MC, "Procedimiento para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de Proyectos de Ley formulados por Congresistas de la República ante el Ministerio de Cultura" y modificatoria.

## III. CONSIDERACIONES PREVIAS

### ***Sobre las competencias del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura***

- 3.1 De acuerdo con lo establecido en la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura<sup>1</sup>, este Ministerio a través del Viceministro de Interculturalidad (VMI) es la autoridad inmediata en asuntos de interculturalidad e inclusión de las Poblaciones Originarias. Entre sus funciones principales se encuentra el promover y garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas de conformidad con el Convenio 169 de la OIT.

<sup>1</sup> Ley N° 29565 – Ley de creación del Ministerio de Cultura  
Artículo 15.- Del Viceministro de Interculturalidad El Viceministro de Interculturalidad es la autoridad inmediata al Ministro en asuntos de Interculturalidad e Inclusión de las Poblaciones Originarias. Es nombrado por resolución suprema y representa al Ministro de Cultura en los actos y gestiones que le sean encomendados. Por encargo de dicho Ministro, ejerce las siguientes funciones:  
a) Promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos del país de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.  
(...)



- 3.2 En ese sentido, el VMI cuenta con la función de promover y generar mecanismos y acciones para difundir una práctica intercultural en la sociedad, orientada a promover la cultura de paz y solidaridad, según el artículo 11 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Cultura. Asimismo, tiene dentro de sus competencias la de contribuir en el proceso de formulación, diseño y actualización permanente del marco estratégico y las políticas nacionales en materia de cultura, incorporando los asuntos de interculturalidad e inclusión de la población indígena y afroperuana.
- 3.3 Para el cumplimiento de sus funciones, el VMI cuenta dentro de su estructura orgánica con la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante, DGPI) como órgano de línea de ámbito nacional encargado de proponer, coordinar, evaluar y supervisar con la Alta Dirección y demás órganos del Ministerio la política nacional y las normas de alcance nacional en materia relacionadas con la implementación del derecho a la consulta previa; con la protección, el desarrollo y la promoción de las lenguas indígenas del país; y con la población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial, conforme se señala en el artículo 90 del ROF del Ministerio de Cultura.
- 3.4 En atención a la propuesta normativa, esta Dirección General, en el marco de sus funciones establecidas en los artículos 90 y 91 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, brinda alcances a considerar, a fin de garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

### ***Sobre los pueblos indígenas u originarios***

- 3.5 Los pueblos indígenas u originarios son aquellos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país y región; conservan todas o parte de sus instituciones distintivas; y que, además, presentan la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria.
- 3.6 Para la identificación de pueblos indígenas u originarios, la normativa vigente establece criterios de identificación objetivos y un criterio subjetivo. Tales criterios deben interpretarse de manera conjunta<sup>2</sup>:
- **Continuidad histórica:** Da cuenta de la existencia de sociedades desde tiempos anteriores a la conquista, colonización o las actuales fronteras estatales.
  - **Conexión territorial:** Da cuenta de sociedades cuyos ancestros habitaban el país o la región.
  - **Instituciones distintivas:** Da cuenta de sociedades que retienen o conservan algunas o todas sus instituciones propias.
  - **Autoidentificación:** Hace referencia a la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Es decir, independientemente de la utilización del término "indígena" u "originario", lo relevante es la conciencia del grupo de poseer una identidad colectiva, la cual además está respaldada en una historia que da cuenta de su carácter originario.

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



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

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

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

- 3.7 Sobre la base de los criterios antes descritos, el Ministerio de Cultura, a través de la Directiva N° 001-2014-VMI/MC, aprobada mediante Resolución Viceministerial N° 004-2014-VMI-MC, ha desarrollado ocho temas clave<sup>3</sup>, que dan cuenta de características y atributos<sup>4</sup> para la identificación de pueblos indígenas u originarios.
- 3.8 De conformidad con el artículo 7 de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, las comunidades campesinas<sup>5</sup> o andinas y las comunidades nativas<sup>6</sup> pueden ser identificadas también como pueblos indígenas u originarios conforme a los criterios de identificación<sup>7</sup>. Sin perjuicio de ello, no todos los pueblos indígenas u originarios se organizan en comunidades.
- 3.9 En ese sentido, podrá considerarse como pueblo indígena u originario, o parte de él, a localidades<sup>8</sup> que constituyen comunidades reconocidas y tituladas, caseríos, centros poblados, asentamientos no reconocidos, entre otros, dado que el literal b) del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT reconoce la pertenencia a un pueblo indígena u originario cualquiera sea su situación jurídica.

### **Sobre el derecho a la consulta previa**

- 3.10 El derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios se incorporó al ordenamiento jurídico peruano con la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT<sup>9</sup>, es decir, desde el 2 de febrero de 1995<sup>10</sup> y ostenta rango constitucional. Asimismo, a partir de dicho convenio, la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa desarrolla el contenido, los principios y las etapas del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios. Además, mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MC se aprobó su reglamento.

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

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> Sobre la consulta previa, en el artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT se dispone que los estados deben "*consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*".

<sup>10</sup> Lo indicado también ha sido finalmente esclarecido por el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los expedientes N° 00024-2009-PI y N° 00025-2009-PI.



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

- 3.11 De esta manera, la obligación de consultar constituye una responsabilidad del Estado, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas u originarios. Por ello, las entidades estatales promotoras de proceso de consulta previa deben cumplir las siete etapas de dicho proceso<sup>11</sup>, para lo cual, entre otras cosas, deben establecerse mecanismos apropiados y acordes a las circunstancias y a las particulares de cada pueblo indígena u originario, de acuerdo a los principios de interculturalidad y flexibilidad<sup>12</sup>.
- 3.12 Asimismo, de acuerdo al artículo 9 de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, cada entidad pública debe identificar si sus propuestas de medidas supondrían afectaciones directas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, de modo que, de concluirse que existiría una afectación directa a sus colectivos, se proceda a una consulta previa respecto de tales medidas.
- 3.13 Cabe señalar que, debe tenerse presente que una medida afectaría directamente derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios<sup>13</sup> cuando contenga aspectos que puedan producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de dichos derechos, conforme al literal b) del artículo 3 del Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa.

#### IV. ANÁLISIS

- 4.1 El proyecto de Ley 2652 se encuentra estructurado en un único artículo y una disposición complementaria final. El objeto del artículo único es modificar el numeral 4.2 del artículo 4 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, a fin de exceptuar el criterio de volumen poblacional para la creación de distritos, cuando se tenga como base elementos de carácter históricos y culturales que formen parte de la historia del país. Y que, para continuar con el trámite de creación de un distrito, se requerirá la opinión previa y favorable del Ministerio de Cultura, en el marco de sus competencias y funciones.
- 4.2 La única disposición complementaria final del proyecto de Ley 2652 dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros adecúen el Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Ordenamiento Territorial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, a efecto de definir los requisitos y procedimientos a seguir para aplicar la excepción que se regula a través de la Ley, en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario, contado desde la publicación de la Ley.

<sup>11</sup> El artículo 8 de la Ley de Consulta Previa prevé que las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa debe cumplir con las siguientes etapas mínimas del proceso de consulta: 1. Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta; 2. Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados; 3. Publicidad de la medida legislativa o administrativa; 4. Información sobre la medida legislativa o administrativa; 5. Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente; 6. Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios; 7. Decisión.

<sup>12</sup> Artículo 6, numeral 1, del Convenio 169 de la OIT, y artículo 4, literales b y d, de la Ley de Consulta Previa.

<sup>13</sup> Según el artículo 3, literal f del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, los derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios se encuentran reconocidos en la Constitución, en el Convenio 169 de la OIT, así como en los tratados internacionales ratificados por el Perú y la legislación nacional; incluye, entre otros, los derechos a la identidad cultural; a la participación de los pueblos indígenas; a la consulta; a elegir sus prioridades de desarrollo; a conservar sus costumbres, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; a la jurisdicción especial; a la tierra y el territorio, es decir al uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente en el marco de la legislación vigente; y a la salud con enfoque intercultural; y a la educación intercultural.



- 4.3 Como se ha señalado, el artículo único del Proyecto de Ley N° 2652-2021/CR propone modificar el numeral 4.2 del artículo 4 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, a fin de establecer que la creación de un distrito esté exceptuada del cumplimiento del requisito del volumen poblacional en aquellos casos en los que la creación tenga como base elementos de carácter históricos y culturales que formen parte de la historia del país. Asimismo, la propuesta legislativa señala que, en tales casos se requerirá de la opinión previa y favorable del Ministerio de Cultura, en el marco de sus respectivas competencias y funciones.
- 4.4 Al respecto, la exposición de motivos del proyecto de Ley 2652 señala que, este plantea "establecer una excepcionalidad para la creación de distrito, cuando existan elementos históricos y culturales que revistan suma importancia en la historia del país. Para tal efecto, deberá existir elementos fehacientes, que permitan corroborar la identificación de la población con los sucesos y/o personajes históricos nacidos en dicha demarcación territorial (...)"
- 4.5 Asimismo, la exposición de motivos refiere que "la intervención del Estado implica que las diversas entidades públicas que participan deben trabajar de manera articulada para lograr mejorar la calidad de vida de los pobladores de la zona, por lo que es necesaria la articulación entre todos los niveles de Gobierno. De esta manera, se implementará una estrategia de desarrollo que permita a los Centros Poblados de las zonas más vulnerables de nuestro país, poder constituirse en distrito; teniendo como particularidad los elementos de historicidad y cultura reconocidos por el Ministerio de Cultura".
- 4.6 De acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1360, norma que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura, el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) cuenta con la función exclusiva en materia de identificación de pueblos indígenas u originarios.
- 4.7 Para la identificación de pueblos indígenas u originarios, la normativa vigente establece criterios de identificación objetivos y un criterio subjetivo. Tales criterios deben interpretarse de manera conjunta<sup>14</sup>:
- **Continuidad histórica:** Da cuenta de la existencia de sociedades desde tiempos anteriores a la conquista, colonización o las actuales fronteras estatales.
  - **Conexión territorial:** Da cuenta de sociedades cuyos ancestros habitaban el país o la región.
  - **Instituciones distintivas:** Da cuenta de sociedades que retienen o conservan algunas o todas sus instituciones propias.
  - **Autoidentificación:** Hace referencia a la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Es decir, independientemente de la utilización del término "indígena" u "originario", lo relevante es la conciencia del grupo de poseer una identidad colectiva, la cual además está respaldada en una historia que da cuenta de su carácter originario.

<sup>14</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2009. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT. Ginebra: OIT, p. 10.



- 4.8 En este sentido, la propuesta de opinión técnica y favorable del Ministerio de Cultura respecto a la creación de un distrito que exceptúe el cumplimiento del volumen poblacional, y tenga como base elementos de carácter históricos y culturales que formen parte de la historia del país, debe tomar en cuenta la función exclusiva del Viceministerio de Interculturalidad antes mencionada, dado que dichos criterios de identificación de pueblos indígenas u originarios guardan relación con los criterios históricos y culturales propuestos en el proyecto de Ley 2652.
- 4.9 De acuerdo con la información con la que cuenta el VMI, a la fecha, se tiene información de 9,009 localidades en donde viven y/o ejercen sus derechos colectivos los pueblos indígenas u originarios que habitan en nuestro país. Asimismo, a la fecha se han identificado 35,999 centros poblados asociados a localidades de pueblos indígenas u originarios.
- 4.10 Teniendo en cuenta que, el objetivo del proyecto de Ley 2652, expresado en la exposición de motivos, es "el reconocimiento de los Centros Poblados como distritos, siempre y cuando subsistan elementos históricos y/o culturales que vincule estrechamente a su población con acontecimientos y/o personajes históricos nacidos en dicha demarcación territorial"; se debe tener en cuenta que, al pedir únicamente el cumplimiento de carácter histórico y cultural para la conformación de distritos, se abre la posibilidad de equiparar a las localidades de pueblos indígenas u originarias con el nivel mínimo de organización política administrativa, es decir, estas localidades y/o centros poblados asociados podrían solicitar ser considerados como distritos.
- 4.11 El escenario descrito sería contraproducente para la gobernabilidad del país, dado que se podrían crear entre 9 mil a más 35 mil municipios. Además de ello, también sería contraproducente para la administración de los recursos públicos, y la provisión de servicios a las/los ciudadanas/os, dado que se tendría un universo mayor para la distribución de recursos y servicios, sin que ello necesariamente implique una mejora en la calidad de estos.
- 4.12 Por tal motivo, si el objetivo del proyecto de Ley 2652 es el de garantizar la identidad cultural mediante la creación de nuevos distritos, este ya cuenta con mecanismos normativos para su garantía en lo que respecta a pueblos indígenas u originarios, los cuales representan una importante proporción de la población a nivel nacional.
- 4.13 De otro lado, corresponde señalar que, conforme al numeral 1 a) del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- 4.14 En esa línea, el artículo 2 de la Ley N° 29785 señala que, el derecho a la consulta es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.



- 4.15 En esa misma línea, el artículo 9 de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, reconoce la obligación del Estado de implementar el derecho de consulta, precisando que dicha obligación recae en aquellas entidades públicas que van a emitir medidas legislativas o administrativas relacionadas de forma directa con los derechos de los pueblos indígenas u originarios. De esta manera, estas entidades serían las competentes para realizar el proceso de consulta previa, conforme a las etapas que contempla la ley en mención.
- 4.16 Con relación a ello, debe tenerse en cuenta que, el literal b) del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29785 señala que "se considera que una medida legislativa o administrativa afecta directamente al o los pueblos indígenas cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos".
- 4.17 Por tal razón, para analizar si el contenido normativo de tales medidas podría afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, las entidades promotoras deberán evaluar cuál sería el alcance y las implicancias de la propuesta legislativa. Además, resulta necesario considerar que una medida podría afectar directamente a los mencionados pueblos cuando contengan aspectos que puedan producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de sus derechos colectivos.
- 4.18 En consecuencia, conforme al marco normativo señalado, el análisis de la procedencia o no de la consulta previa de las propuestas legislativas corresponde al Congreso de la República, en su calidad de entidad promotora de la medida legislativa, teniendo en consideración que el Tribunal Constitucional ha señalado que "pueden observarse tres tipos de medidas legislativas, aquellas dirigidas exclusivamente a regular aspectos relevantes de los pueblos indígenas, en donde la consulta será obligatoria, por afectarles directamente. Y de otro lado, normas de alcance general, que podrían implicar una afectación indirecta a los pueblos indígenas. El tercer tipo de medida legislativa es aquella en la que determinados temas que involucren una legislación de alcance general, requieran establecer, en algunos puntos referencias específicas a los pueblos indígenas. En tales casos, si es que con dichas referencias normativas se modifica directamente la situación jurídica de los miembros de los pueblos indígenas, sobre temas relevantes y de una manera sustancial, es claro que tales puntos tendrán que ser materia de una consulta<sup>15</sup>".
- 4.19 Al respecto, a partir de los criterios señalados por el Tribunal Constitucional, se advierte que la exposición de motivos y la propuesta legislativa no evidencian aspectos que guardarían relación con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. No obstante, corresponde que, el Congreso de la República, en su calidad de entidad promotora analice si la propuesta legislativa implicaría o no afectaciones directas a los derechos colectivos de pueblos indígenas y, en virtud de dicho análisis, determine si correspondería o no implementar un proceso de consulta.

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0022-2009-PI/TC, fundamento jurídico 21.



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

- 4.20 Finalmente, es importante resaltar que según lo establecido en el numeral 2.5 del artículo 2 de la Ley N° 27795, son acciones de demarcación territorial "las creaciones, fusiones, delimitaciones y redelimitaciones territoriales, traslados de capital, anexiones de circunscripciones, centros poblados", acciones respecto de las cuales el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando que conforme a lo establecido en el artículo 102, numeral 7 de la Constitución de 1993, es atribución del Poder Ejecutivo proponer la demarcación territorial, además de lo cual precisa que solo dicho poder del Estado puede tener iniciativa en este asunto y remitirla directamente al Congreso para su aprobación<sup>16</sup>.
- 4.21 Asimismo, resulta necesario considerar que la demarcación territorial es la división política del territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos y tiene consecuencias en la vida social y política del país<sup>17</sup>.
- 4.22 En ese sentido, y atendiendo a que, el proyecto de Ley objeto de análisis plantea que se exceptúe del cumplimiento del requisito del volumen poblacional para la creación de distritos, se recomienda solicitar la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros, a fin de que, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, pueda emitir pronunciamiento respecto al proyecto de Ley<sup>18</sup>.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 5.1 El Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, es la autoridad competente en asuntos de interculturalidad e inclusión de las poblaciones indígenas y originarias, siendo órgano técnico en materia indígena del Poder Ejecutivo.
- 5.2 En ese sentido, el Ministerio de Cultura tiene dentro de sus competencias la de contribuir en el proceso de formulación, diseño y actualización permanente del marco estratégico y las políticas nacionales en materia de cultura, incorporando los asuntos de interculturalidad e inclusión de la población indígena y afroperuana.
- 5.3 Considerando que, el Decreto Legislativo N° 1360, norma que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura, el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) cuenta con la función exclusiva en materia de identificación de pueblos indígenas u originarios, la propuesta de opinión técnica y favorable del Ministerio de Cultura que plantea el proyecto de Ley N° 2652/2021-CR, respecto a la creación de un distrito que exceptúe el cumplimiento del volumen poblacional, y tenga como base elementos de carácter históricos y culturales que formen parte de la historia del país, debe tomar en cuenta la referida función.

<sup>16</sup> El fundamento 3 de la sentencia recaída en el Expediente N° 001-2001-CC/TC señala que La demarcación territorial es la división política del territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos, y tiene consecuencias en la vida social y política del país; por ello, tanto la Constitución Política de 1979 como la de 1993 han establecido que sean normas con rango de ley aprobadas por el Congreso las que establezcan tal configuración del territorio nacional. En efecto, la primera Carta Política mencionada, vigente cuando se emitió el Acuerdo N.º 160-93, en su artículo 186°, inciso 7), establecía expresamente dentro de las atribuciones del Congreso de la República: "Aprobar la demarcación territorial que propone el Poder Ejecutivo", disposición que ha sido mantenida en el artículo 102°, inciso 7), de la vigente Constitución y que establece dos atribuciones distintas: a) proponer la demarcación territorial, que es atribución del Poder Ejecutivo, es decir, que sólo él puede tener iniciativa en este asunto y remitirla directamente al Congreso, y b) aprobar dicha demarcación, que es atribución del Congreso de la República.

<sup>17</sup> Sentencia N° 001-2001-CC/TC, fundamento jurídico 3.

<sup>18</sup> De acuerdo con lo establecido en el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Ordenamiento Territorial.



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

- 5.4 De acuerdo con la información de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) del Viceministerio de Interculturalidad, a la fecha, existen 9,009 localidades en donde viven y/o ejercen sus derechos colectivos los pueblos indígenas u originarios que habitan en nuestro país, y 35,999 centros poblados asociados a localidades de pueblos indígenas u originarios.
- 5.5 En ese sentido, plantear únicamente el cumplimiento de carácter histórico y cultural para la conformación de distritos, abre la posibilidad de equiparar a las localidades de pueblos indígenas u originarias con el nivel mínimo de organización política administrativa, es decir, estas localidades y/o centros poblados asociados podrían solicitar ser considerados como distritos; situación que podría ser contraproducente para la gobernabilidad del país, dado que se podrían crear entre 9 mil a más 35 mil municipios, además para la administración de recursos públicos y la provisión de servicios a la ciudadanía.
- 5.6 Atendiendo a lo señalado en el análisis del presente informe, corresponde al Congreso de la República, en su calidad de entidad promotora de la medida legislativa, realizar el análisis correspondiente para determinar si la propuesta legislativa afectaría o no derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios y, en virtud de ello, establecer si correspondería o no implementar un proceso de consulta previa.
- 5.7 Asimismo, dado que, el proyecto de Ley N° 2652-2021/CR plantea regular aspectos relacionados a materias que se encuentran bajo la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros, se recomienda requerir la opinión de dicha institución.
- 5.8 Se recomienda remitir el presente informe a la Oficina General de Asesoría, a fin de continuar con el trámite correspondiente.

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

Atentamente,

DPA/cst



PERÚ

Ministerio de Cultura

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PATRIMONIO CULTURALDIRECCIÓN DE PATRIMONIO  
INMATERIALFirmado digitalmente por NEIRA  
UEJO Tania Beatriz FAU  
20537630222 soft  
Directora  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 21.09.2022 13:07:16 -05:00

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

San Borja, 21 de Septiembre del 2022

## INFORME N° 000619-2022-DPI/MC

**A :** ROSA MARIA JOSEFA NOLTE MALDONADO  
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO CULTURAL

**De :** TANIA BEATRIZ NEIRA UEJO  
DIRECCIÓN DE PATRIMONIO INMATERIAL

**Asunto :** REMITE OFICIO-D007962-2022-PCM-SC / PROYECTO DE LEY NRO.  
2652/2021-CR.

**Referencia :** a. OFICIO N° D007962-2022-PCM-SC (14SET2022)  
b. PROVEIDO N° 004544-2022-DGPC/MC (16SEP2022)

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia **b.** mediante el cual su Dirección solicita a este despacho emitir opinión respecto del *Proyecto de Ley N° 2652/2021-CR Ley que modifica la ley de Demarcación y Organización Territorial* por requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Al respecto, informo a usted que el proyecto de ley en mención consta de un (01) artículo único con seis numerales y una (01) Disposición Final Complementaria.

Así, entre las disposiciones propuestas es menester hacer hincapié en el numeral 4.2 del artículo 4° el cual señala lo siguiente:

*4.2. Las acciones de demarcación territorial a las que se refiere el numeral 2.5 del artículo 2 de la presente ley están supeditadas al cumplimiento de los requisitos que, para cada una de ellas, establezca su reglamento.*

***Se exceptuará del cumplimiento del volumen poblacional, la creación del distrito que tenga como base elementos de carácter histórico y cultural que formen parte de la historia del país.***

En relación a la disposición citada en primer término se observa que la excepción que se plantea hace referencia a un "carácter histórico y cultural que formen parte de la historia del país" resultando que dicho mandato es difuso y poco certero. Debe considerarse que todas las comunidades del territorio nacional cuentan con una historia en común y que en su práctica es potencial la generación de manifestaciones culturales. Se advierte que el proyecto de ley en revisión contempla la redacción de una norma reglamentaria, la cual sería oportunidad para precisar el contenido de la frase "carácter histórico y cultural" sin embargo es de considerar que como se ha mencionado todas las comunidades que forman parte de nuestro país cuentan con un carácter histórico y por ende, un carácter cultural. Asimismo, debe contemplarse que una comunidad asentada en determinado territorio puede coincidir en prácticas culturales con otra comunidad pudiendo corresponder ambas a diferentes provincias y/o departamentos. Lo cual complejiza la determinación de un espacio territorial para la creación de un nuevo distrito teniendo únicamente como criterio la disposición en revisión. Por lo expuesto, esta Dirección observa la excepción planteada en el citado numeral 4.2 del artículo 4°.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL

DIRECCIÓN DE PATRIMONIO  
INMATERIAL

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

En otro orden de ideas, es necesario traer a colación lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú:

*Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...).*

De lo que se deduce que el Congreso de la República no cuenta con competencia para imponer a otra institución pública, como es el caso del Ministerio de Cultura, la carga presupuestal que implica el desarrollo de un expediente para la emisión de un informe técnico respecto del carácter histórico y cultural de un territorio en específico. Lo cual además de contradecir lo establecido en el marco constitucional, no se condice con el reducido presupuesto asignado al sector cultura.

Por todo lo expuesto, la Dirección de Patrimonio Inmaterial enfatiza en las observaciones sustanciales citadas en los párrafos precedentes, al *Proyecto de Ley N° 2652/2021-CR Ley que modifica la ley de Demarcación y Organización Territorial*.

Atentamente,

TNU/rtc



PERÚ

Ministerio de Cultura

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PATRIMONIO CULTURALDIRECCIÓN DE PATRIMONIO  
HISTÓRICO INMUEBLEFirmado digitalmente por FLORES  
GARCIA Selena FAU 20537630222  
soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 26.09.2022 10:54:29 -05:00

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

San Borja, 26 de Septiembre del 2022

## INFORME N° 000049-2022-DPHI-SFG/MC

**A :** **CLAUDIA DEL CARMEN VEREAU IBAÑEZ**  
DIRECCIÓN DE PATRIMONIO HISTÓRICO INMUEBLE

**De :** **SELENA FLORES GARCIA**  
DIRECCIÓN DE PATRIMONIO HISTÓRICO INMUEBLE

**Asunto :** REMITE OFICIO N° D007962-2022-PCM-SC / PROYECTO DE LEY N° 2652/2021-CR.

**Referencia :** PROVEIDO N° 007379-2022-DPHI/MC (22SEP2022)

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de informar respecto al Proyecto de Ley N° 2652/2021/CR, Ley que modifica la ley de Demarcación y Organización Territorial.

### 1. Antecedentes

- 1.1. Mediante Oficio N° 0098-2022-2023/CDRGLMGE-CR la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N°2652/2021-CR, Ley que modifica la Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- 1.2. Mediante Memorando N° D0021172-2022-PCM-OGAJ del 12.09.2022, la Oficina General de Asesoría Jurídica indica que: el Proyecto de Ley contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Cultura, por lo que se solicita se traslade a dicho Ministerio el pedido de opinión formulado por la referida Comisión Congresal.

### 2. Análisis

- 2.1. La Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial dispone en el Artículo 1.- Objeto de la Ley La presente ley tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con el numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú, así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República.
- 2.2. El Proyecto de Ley N°2652/2021-CR, Ley que modifica la Ley de Demarcación y Organización Territorial, propone modificar el numeral 4.2 del art. 4 Criterios Técnicos para la Demarcación Territorial en los siguientes términos:

(...)

*4.2 Las acciones de demarcación territorial a las que se refiere el numeral 2.5 del artículo 2 de la presente ley están supeditadas al cumplimiento de los requisitos que, para cada una de ellas, establezca su reglamento,*



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

***“Se exceptuará del cumplimiento del volumen poblacional, la creación del distrito que tenga como base elementos de carácter históricos y culturales que formen parte de la historia del país.***

***En dicho caso el trámite de creación del distrito requiere de opinión previa y favorable del Ministerio de Cultura, en el marco de sus respectivas competencia y funciones”  
(...)***

2.3. La propuesta se fundamenta en el ítem 1.2 de la exposición de motivos, en general indican que se busca *el reconocimiento de los Centros Poblados como distritos, siempre y cuando subsistan elementos históricos y/o culturales que vincule estrechamente a su población con acontecimientos y/o personajes históricos nacidos en dicha demarcación territorial.*

Por otra parte, en el análisis de Costo Beneficio señalan que la propuesta busca *promover la organización y participación política de los miembros de los pueblos con un valor histórico y cultural: con el objetivo de llevar al ámbito público las necesidades e iniciativas de la comunidad para que sean atendidas por personas que conozcan su propia realidad in situ.*

#### 2.4. Opinión

Al respecto:

- El artículo V del Título Preliminar de la Ley General de Patrimonio Cultural indica que los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, independientemente de su condición privada o pública, están protegidos por el Estado y sujetos al régimen específico regulado en la presente Ley.
- En la Conclusiones del coloquio sobre la presentación de los centros históricos antes el crecimiento de las ciudades contemporáneas – (UNESCO, Quito 1977)<sup>1</sup> se señala que los Centros Históricos son *todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, de la evolución de un pueblo  
(...)  
Los Centros Históricos no sólo son patrimonio cultural de la humanidad sino que pertenecen en forma particular a todos aquellos sectores sociales que los habitan.*
- La Carta de Cracovia 2000, Principios para la Conservación y Restauración del Patrimonio Construido (Conferencia Internacional sobre Conservación, Cracovia, 2000)<sup>2</sup> indica que *las ciudades históricas y los pueblos en su contexto territorial, representan una parte esencial de nuestro patrimonio universal y deben ser vistos como un todo, con las estructuras, espacios y factores humanos normalmente presentes en el proceso de continua evolución y cambio integrado, consistente en una amplia gama de intervenciones.*

<sup>1</sup>Las cartas y recomendaciones internacionales, que pueden ser categorizadas como *soft law* en tanto no poseen fuerza jurídica vinculante, han influido en la legislación del patrimonio histórico y se han convertido en guías para «comprender y avanzar hacia la necesidad de contar con una gestión integrada de patrimonio.» (TAPIA-GÓMEZ, 2021, p.668).

<sup>2</sup> Ibid.



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

- La Política Nacional de Cultura, en su apartado 1.4.5 Situación futura deseada, expresa que parte de la visión al 2030 es contar con una *gestión integrada de nuestro patrimonio cultural material e inmaterial para su protección y salvaguardia. Los ciudadanos y ciudadanas tienen acceso, valoración, transmisión y uso social de manera sostenible, en igualdad de oportunidades y sin discriminación.*

Por lo expuesto, considerando los puntos presentados, el exceptuar el criterio de cumplimiento de volumen poblacional podría ocasionar un desequilibrio en el soporte social para el desarrollo normal de las funciones económicas, sociales y culturales propias de un distrito. Al no contar con una población suficiente es muy posible que la estructura funcional del centro poblado no sea sostenible. Por tanto, la protección de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se vería afectada por no tener el soporte correspondiente para su uso social.

### 3. Conclusiones

Se ha realizado el análisis correspondiente. En atención al asunto y al proveído de la referencia, se precisa que la opinión se expresa en el ítem **2.4** del presente informe.

### 4. Recomendaciones

Se recomienda derivar el presente informe a la Dirección General de Patrimonio Cultural para los fines correspondientes.

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

Atentamente,

Firmado digitalmente

**Selena Flores García**  
Arquitecta  
Dirección de Patrimonio Histórico Inmueble

SFG  
cc.: cc.: