



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: 07.11.2022 17:32:00 -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, 07 de Noviembre del 2022

OFICIO N° 000683-2022-SG/MC

Señora:

DIANA GONZALES DELGADO

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Presente.-

Asunto: Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2555/2021-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali"

Referencia: Oficio N° 0078-2022-2023/CDRGLMGE-CR

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla cordialmente y a la vez, por especial encargo de la señora Ministra de Cultura, remitir la información solicitada, en atención al documento de la referencia, por medio del cual solicita la opinión del sector sobre el Proyecto de Ley N° 2555/2021-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali".

Al respecto, se remite copia del Informe N° 001286-2022-OGAJ/MC, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica da cuenta sobre lo pedido, el mismo que se remite en copia para su conocimiento y fines pertinentes.

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JUAN MARIANO NAVARRO PANDO
SECRETARIO GENERAL



"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, 28 de Octubre del 2022

INFORME N° 001286-2022-OGAJ/MC

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

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

Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2555/2021-CR Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali

Referencia: 1) Oficio Múltiple N°D001686-2022-PCM-SC
2) Memorando N° 000614-2022-VMI/MC
3) Proveído N° 002667-2022-OGAJ/MC

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento 1) de la referencia, mediante el cual la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita la opinión de este ministerio en relación al Proyecto de Ley descrito en el asunto y que se remita a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

I. ANTECEDENTE:

A través del documento 2) de la referencia, el Despacho Viceministerial de Interculturalidad remite los antecedentes administrativos organizados a mérito de la solicitud de opinión sobre el citado Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL:

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura y modificatoria.
- 2.3 Decreto Supremo N° 005-2013-MC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.4 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

- 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 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.
- 3.2.3 El artículo 51 del ROF establece 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 cultural, con excepción del patrimonio mueble y patrimonio arqueológico inmueble, para promover el fortalecimiento de la identidad cultural del país.
- 3.2.4 Por otro lado, el artículo 10 del ROF indica 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.



- 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. Ejerce su labor en coordinación con la Alta Dirección del ministerio y sus demás órganos.
- 3.2.6 El artículo 90 del ROF refiere 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 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 Del contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley consta de dos artículos, de acuerdo con el siguiente detalle:

- 3.3.1 A través del artículo 1, se establece su objeto, esto es, declarar de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del Estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús en la región Ucayali.
- 3.3.2 A través del artículo 2, se autoriza al Poder Ejecutivo realizar coordinaciones con el Gobierno Regional de Ucayali y demás instituciones que considere conveniente para la inmediata implementación y ejecución de lo dispuesto en la ley, en el más breve plazo.
- 3.3.4 De acuerdo con la exposición de motivos, la propuesta normativa no contiene un análisis costo beneficio de sus alcances.¹

3.4 Del análisis del Proyecto de Ley

- 3.4.1 A través del Informe N° 000562-2022-DGPC/MC, la Dirección General de Patrimonio Cultural emite opinión, indicando que *"... habiendo revisado la propuesta legislativa y su exposición de motivos, se advierte que la propuesta legislativa no se relaciona en manera alguna con las funciones y competencias que el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura ha establecido para esta Dirección General, ni sus direcciones integrantes..."*.
- 3.4.2 Por otro lado, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, a través del Informe N° 000275-2022-DGPI/MC, realiza los siguientes comentarios:
- 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.

¹ Al respecto, debe tenerse presente que la propuesta normativa ha sido desarrollada en vigencia del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.



- ii. De la revisión del Proyecto de Ley, se aprecia que este tiene naturaleza declarativa, por lo que no implicaría una afectación directa a derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios. Sin embargo, se precisa que su ámbito de aplicación es la provincia de Purús de la región Ucayali, ámbito territorial dentro del cual existe presencia de pueblos indígenas u originarios, de acuerdo con la información de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI).
- iii. Según la BDPI, once pueblos indígenas u originarios tienen presencia tradicional en la provincia de Purús, siendo los siguientes: Amahuaca, Ashaninka, Asheninka, Cashinahua, Madija, Marinahua, Mashco Piro, Mastanahua, Matsigenka, Sharanahua, Yine. De estos, a la fecha, se tiene información de cincuenta y cinco localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios en la provincia de Purús
- iv. En las localidades de pueblos indígenas u originarios en la provincia de Purús, viven 2,860 personas aproximadamente, lo cual supone el 100% de la población total de la provincia.
- v. Por otro lado, corresponde señalar que, en la provincia de Purús, el Ministerio de Cultura ha identificado también la presencia de pueblos en situación de aislamiento Mashco Piro y Mastanahua y, en virtud de ello, se ha categorizado la Reserva Indígena Mashco Piro.
- vi. Corresponde que, en atención a la existencia de pueblos indígenas u originarios, y especialmente de pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) en la provincia de Purús, cualquier proyecto a desarrollar en dicho ámbito geográfico debe garantizar el pleno respeto de los derechos de estos pueblos, especialmente respecto de sus derechos territoriales; conforme lo establece la Ley N° 28736, su Reglamento y las demás normas vigentes para la protección de sus derechos.
- vii. Cualquier proyecto que se pretenda implementar en ámbitos con presencia o desplazamiento de PIACI, particularmente en la provincia de Purús, deberá necesariamente ser sometida a opinión técnica u opinión previa vinculante, de ser el caso; del Ministerio de Cultura, en el marco de sus competencias y de lo establecido en la Ley N° 28736 corresponderá a las entidades públicas competentes de las acciones orientadas a la implementación de la ley, en su calidad de entidades promotoras, evaluar si dichas acciones implicarían o no una afectación directa a derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios, a fin de garantizar el derecho a la consulta previa.
- viii. Se propone la inclusión de dos disposiciones complementarias a través de las cuales se establece la obligación de que las entidades públicas competentes de todos los niveles de gobierno en la implementación de la ley, deben garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, entre los que se encuentran los PIACI, con particular énfasis en los derechos al territorio y a la consulta previa, de conformidad con el marco normativo vigente en dichas materias:

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



"Segunda. - Las entidades públicas competentes de las acciones orientadas a la implementación de la presente Ley, deberán observar lo dispuesto en la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con particular énfasis en su derecho a la tierra y territorio."

3.4.3 Por otro lado, la Dirección General de Ciudadanía Intercultural, a través del Informe N° 000159-2022-DIN/MC, indica lo siguiente:

- i. Los proyectos de ley, de carácter declarativo, están orientados esencialmente a un objetivo concreto, como puede ser, llamar la atención de las autoridades nacionales, pues representan un anhelo o un reclamo de un sector de la población y que pueden ser calificados como actos de discrecionalidad mayor, entendiéndose a aquellos que tienen naturaleza política y donde el margen de arbitrio para decidir no se encuentra acortado o restringido por concepto jurídico alguno, por lo que el político dotado de competencias no regladas se encuentra en la facultad de ejercerlas plenamente (García Toma, 2013).²
- ii. Las leyes declarativas, si bien es cierto requieren de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público que justifican su aprobación, si generan efectos jurídicos inmediatos (Trinidad, 2019)³. No sólo se activa una red de procedimientos posteriores, sino que determina la priorización que debe cumplir el Poder Ejecutivo para la ejecución de una acción o proyecto.
- iii. El Estado Peruano a través de sus diferentes poderes y legislación, tiene que garantizar a los pueblos indígenas u originarios esta libre disposición de sus tierras, respetando sus enfoques, sus creencias culturales, sus tradiciones y su cosmovisión. Un medio para lograr dicho objetivo es la implementación de medios adecuados de participación para que los pueblos, ya sea directa o a través de sus representantes legítimos, formen parte activa de la adopción de decisiones estatales cuyo impacto por acción u omisión les conciernan, en dicho sentido, propone incorporar una disposición específica que este orienta a garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

3.4.4 Por otro lado, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera pertinente indicar lo siguiente:

- i. Respecto al carácter declarativo del Proyecto de Ley, se debe considerar la línea de interpretación emitida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, según la cual:

"(...) en aquellos dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas de necesidad pública e interés nacional, se generan, en la mayoría de los casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos. Respecto al primer resultado, implica que, para la ejecución de las prestaciones estatales resulte necesario que se autorice una

² García Toma (2013) *La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el examen de Constitucionalidad y el modelo de Control Derivado y sinérgico*. En revista Derecho & Sociedad No 40. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/12786/13343/>



*transferencia de partida presupuestal para el sector correspondiente; mientras que, con referencia al segundo resultado se procura mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual deviene en brindar un mayor bienestar a la sociedad"*³.

Así, la fórmula legal del Proyecto de Ley, aunque no lo menciona, supondrá una obligación para este ministerio que deberá disponer acciones para el análisis y la elaboración del expediente administrativo referido a la declaración como patrimonio inmaterial, así como para la actualización del material a que se refiere la única disposición complementaria final del Proyecto de Ley,⁴ lo cual conllevará un costo que deberá ser cubierto por la entidad ejecutante, por lo cual debería ser objeto de un mayor análisis a efecto de establecer de forma fehaciente su concordancia con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Al respecto, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente: **"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...) "**(Énfasis agregado).

- ii. Lo señalado, respecto a la restricción de los congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

"Requisitos especiales"

Artículo 76. *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*

(...)

2. *Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:*

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** *Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...) "*(Énfasis agregado).

Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Carta Política, al establecer que *"el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"*, significa que el parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución Política del Perú que

³ <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/BOLET%C3%8DN-2-2013-DGDOJ-MINJUS.pdf>. Página 8.

⁴ Sobre el particular, es necesario precisar que, si bien es cierto, la redacción de la disposición complementaria final del Proyecto de Ley hace referencia en forma genérica a la actualización del material bibliográfico, documental y archivístico integrante del Patrimonio Cultural de la Nación; cierto es también, que en la exposición de motivos, no se hace referencia al sustento de dicha disposición, por lo que se debe entender que la actualización a que se refiere está referida a la documentación de la fiesta patronal Señor de Huamantanga.



dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, *"administrar la hacienda pública"*. Asimismo, el Tribunal Constitucional⁵ ha señalado lo siguiente:

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

En esa misma línea se acota que, no existe un análisis del impacto presupuestal que tendrá el Proyecto de Ley cuando se apruebe, en términos cualitativos y cuantitativos, y tampoco se calcula de manera sostenible su financiamiento, como lo exigen los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 26 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

Este aspecto también contraviene el equilibrio de las finanzas públicas, previsto en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, porque el presupuesto debe estar efectivamente equilibrado, toda vez que en la parte referida al análisis costo beneficio, solo se consigna que la propuesta legislativa no genera gasto para el Tesoro Público, con lo que se contraviene, además, el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, norma que estuvo vigente en la fecha en la que se propuso el Proyecto de Ley.⁷

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

⁶ *"Artículo 2. Estabilidad presupuestaria (...)*

2.2. Durante el Año Fiscal 2022, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:

(...)

3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.

4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo".

⁷ *"Artículo 3.- Análisis costo beneficio.*

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

(...)."



IV. **CONCLUSIÓN:**

Por lo expuesto, estando a lo desarrollado, corresponde poner en conocimiento de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República el contenido del presente informe, con copia a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, acompañando el Informe N° 000562-2022-DGPC/MC.

Atentamente,



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

San Borja, 16 de Septiembre del 2022

INFORME N° 000562-2022-DGPC/MC

A : **JANIE MARILE GOMEZ GUERRERO**
Despacho Viceministerial de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales

De : **ROSA MARIA JOSEFA NOLTE MALDONADO**
Dirección General de Patrimonio Cultural

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2555/2021-CR Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali.

Referencia : PROVEIDO N° 006482-2022-VMPCIC/MC (16SEP2022)

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente, en atención al documento de la referencia, mediante el cual, se nos traslada el Oficio Múltiple N° D001686-2022-PCM-SC, con el que la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 2555/2021-CR, que propone la *"Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del Estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali."* Al respecto, informo que, habiendo revisado la propuesta legislativa y su exposición de motivos, se advierte que la propuesta legislativa no se relaciona en manera alguna con las funciones y competencias que el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura ha establecido para esta Dirección General, ni sus direcciones integrantes. En tal sentido, no es posible emitir opinión al carecer de competencia. Recomendando solicitar opinión al Viceministerio de Interculturalidad.

Es todo cuanto informo para su conocimiento y fines.

Atentamente,

RNM/mcs



"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, 25 de Octubre del 2022

INFORME N° 000275-2022-DGPI/MC

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

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

Asunto : Opinión técnico-legal al proyecto de Ley N° 2555/2021-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del Estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali"

Referencias : a) Oficio N° 0078-2022-2023/CDGLMGE-CR
(Expediente N° 2022- 0098260)
b) Oficio Múltiple N° D001686-2022-PCM-SC
c) Hoja de Elevación N° 000498-2022-OGAJ/MC
d) Proveído N° 1974-2022-VMI/MC
e) Hoja de Elevación N° 000505-2022-OGAJ/MC

Por medio de la presente me dirijo a usted a fin de alcanzar a su despacho la opinión técnico-legal respecto del proyecto de Ley N° 2555/2021-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del Estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali".

Al respecto, se informa lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con fecha 11 de julio de 2022, la congresista de la República Jenny Luz López Morales, integrante del grupo parlamentario "Fuerza Popular", presentó el proyecto de Ley N° 2555/2021-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del Estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali" (en adelante, proyecto de Ley 2555), en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de los artículos 22, literal b) y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República.
- 1.2 Mediante Oficio N° 0078-2022-2023/CDGLMGE-CR, de fecha 03 de setiembre de 2022, la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, congresista de la República Diana Carolina Gonzales Delgado, solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros opinión técnico legal del proyecto de Ley 2555.



- 1.3 El referido pedido se formula en atención a lo establecido en el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.
- 1.4 A través del Oficio Múltiple N° D001686-2022-PCM-SC, de fecha 13 de setiembre de 2022, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de Cultura, entre otros sectores, opinión respecto del proyecto de Ley 2555, debido a que la materia regulada corresponde a nuestras competencias.
- 1.5 A través de Proveído N° 5885-2022-SG/MC, de fecha 14 de setiembre de 2022, la Secretaría General derivó el pedido a la Oficina General de Asesoría Jurídica, para atención.
- 1.6 Con Hoja de Elevación N° 000498-2022-OGAJ/MC, de fecha 15 de setiembre de 2022, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita al Viceministerio de Interculturalidad, a fin de emitir la opinión técnica correspondiente en el marco de sus funciones.
- 1.7 Con Proveído N° 1974-2022-VMI/M, de fecha 19 de setiembre de 2022, el Viceministerio de Interculturalidad derivó la solicitud a la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Dirección General de Ciudadanía Interculturalidad, para atención.
- 1.8 Asimismo, con fecha 20 de setiembre de 2022, la Oficina General de Asesoría Jurídica remite al Viceministerio de Interculturalidad la Hoja de Elevación N° 000505-2022-OGAJ/MC, a través de la cual solicitan la evaluación de los órganos de línea del despacho viceministerial sobre el proyecto de Ley 2555, lo cual fue recomendado por la Dirección General de Patrimonio Cultural a través del Informe N° 000562-2022-DGPC/MC.

II. BASE NORMATIVA

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- 2.3 Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- 2.4 Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.
- 2.5 Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.
- 2.6 Decreto Legislativo N° 1360, Decreto Legislativo que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura.
- 2.7 Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.8 Decreto Supremo N° 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley de Consulta Previa.
- 2.9 Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, aprobada por Ley N° 28736 (en adelante, Ley PIACI).



- 2.10 Reglamento de la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES y modificado con el Decreto Supremo N° 008-2016-MC (en adelante, reglamento de la Ley PIACI).
- 2.11 Resolución Ministerial N° 0427-2002-AG, declara como Reserva del Estado área ocupada por pueblos indígenas en aislamiento voluntario, ubicada en el departamento de Madre de Dios.
- 2.12 Decreto Supremo N° 001-2014-MC, declaran el reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y contacto inicial, ubicados en las Reservas Territoriales denominadas "Madre de Dios", ubicada en el departamento de Madre de Dios, "Isconahua", "Murunahua" y "Mashco Piro", ubicadas en el departamento de Ucayali, y la Reserva Territorial "Kugapakori, Nahua, Nanti y otros", ubicada en los departamentos de Ucayali y Cusco.
- 2.13 Decreto Supremo N° 007-2016-MC, que declara la Categorización de las Reservas Indígenas Isconahua, Masco Piro y Murunahua.
- 2.14 Resolución de Secretaría General N° 083-2015-SG/MC, que aprueba la Directiva N° 008-2015-SG/MC "Procedimiento para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de proyectos de ley formulados por los Congresistas de la República ante el Ministerio de Cultura", modificada por la Resolución de Secretaría General N° 171-2017-SG/MC.

III. CONSIDERACIONES PREVIAS

Sobre la competencia del Ministerio de Cultura

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

¹ **Ley N° 29565 – Ley de creación del Ministerio de Cultura**

Artículo 15.- Del Viceministro de Interculturalidad

El Viceministro de Interculturalidad es la autoridad inmediata al Ministro en asuntos de Interculturalidad e Inclusión de las Poblaciones Originarias. Es nombrado por resolución suprema y representa al Ministro de Cultura en los actos y gestiones que le sean encomendados. Por encargo de dicho Ministro, ejerce las siguientes funciones:

a) Promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos del país de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

(...)



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 Asimismo, la DGPI emite opinión técnico-legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 del ROF del Ministerio de Cultura, que establece como una de sus funciones la de emitir opinión técnica y recomendación en materia de su competencia.

Sobre los pueblos indígenas u originarios

- 3.5 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 conjunta²:

- **Continuidad histórica:** Da cuenta de la existencia de sociedades desde tiempos anteriores a la conquista, colonización o las actuales fronteras estatales.
- **Conexión territorial:** Da cuenta de sociedades cuyos ancestros habitaban el país o la región.
- **Instituciones distintivas:** Da cuenta de sociedades que retienen o conservan algunas o todas sus instituciones propias.
- **Autoidentificación:** Hace referencia a la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Es decir, independientemente de la utilización del término "indígena" u "originario", lo relevante es la conciencia del grupo de poseer una identidad colectiva, la cual además está respaldada en una historia que da cuenta de su carácter originario.

- 3.7 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 clave³, que dan cuenta de características y atributos⁴ para la identificación de pueblos indígenas u originarios.

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

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

⁴ Las características describen las cualidades que presentan las localidades visitadas, por ejemplo las actividades económicas y/o de subsistencia que practican, y los atributos permiten evidenciar si las actividades que realizan dan cuenta de una identidad colectiva y originaria, como por ejemplo si las actividades económicas y/o de



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

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

- 3.10 Los bosques amazónicos del Perú constituyen el territorio de diversos pueblos indígenas que se encuentran en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (en adelante, PIACI).
- 3.11 Con relación a esta población, si bien los PIACI cuentan con una gran diversidad y heterogeneidad cultural, es posible identificar algunas características generales comunes, conforme lo ha expresado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁹:
- a) Son pueblos altamente integrados con los ecosistemas en los que habitan y de los cuales forman parte, manteniendo una estrecha relación de interdependencia con el ambiente en el que desarrollan sus vidas y culturas;
 - b) No conocen el funcionamiento de la sociedad mayoritaria, por lo que se encuentran en una situación de indefensión y extrema vulnerabilidad ante los diversos actores que tratan de acercarse a ellos; y,
 - c) Son pueblos altamente vulnerables, que en la mayoría de casos se encuentran en grave peligro de extinción. Su extrema vulnerabilidad se agrava ante las amenazas y agresiones que sufren sus territorios que ponen en peligro el mantenimiento de sus culturas y de sus formas de vida.

subsistencia que practican las localidades visitadas se remontan a tiempos anteriores al Estado (Guía Metodológica - Etapa de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios, Ministerio de Cultura 2014, pp. 56 – 57).

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

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

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

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

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. "Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay". Disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Directrices-de-Protección-para-los-Pueblos-Indígenas-en-Aislamiento-y-en-Contacto-Inicial.pdf>.

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

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

3.13 En vista de la frágil condición de estos pueblos, diferentes instrumentos normativos internacionales¹⁰ establecen el deber de los Estados de adoptar políticas y acciones preventivas ante la particular situación de vulnerabilidad que enfrentan los PIACI, de manera que se garanticen sus derechos: i) a decidir no mantener contacto con el resto de la sociedad nacional o de mantenerlo de manera intermitente o esporádico (derecho de autodeterminación), ii) a vivir libremente y de acuerdo con sus culturas, iii) a sus territorios ancestrales y al acceso a sus recursos a fin de lograr su subsistencia; iv) a disfrutar del más alto nivel posible de salud física, mental y espiritual, vi) a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación; entre otros más.

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

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

3.15 En concordancia con ello, el Ministerio de Cultura precisa que los pueblos en situación de aislamiento viven en condición de nómada o semi-nómada, en zonas

¹⁰ Tales como el Convenio N° 169 de la OIT, las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, entre otros instrumentos.



de difícil acceso en la selva amazónica, particularmente en las cabeceras de ciertos ríos menores. Aprovechan los recursos del bosque a través de la caza, la recolección, la pesca y, en algunos casos, haciendo pequeñas chacras. Asimismo, mantienen patrones de movimiento en busca de recursos que varían según la época del año, en época de lluvias suelen permanecer en las partes altas de las quebradas y en épocas secas migran hacia zonas más bajas para la recolección de recursos estacionales; lo que implica que hagan uso extenso del territorio, llegando incluso a cruzar fronteras¹¹.

- 3.16 A su vez, el Ministerio de Cultura señala que los pueblos indígenas en situación de contacto inicial son pueblos indígenas que, si bien se encontraron en situación de aislamiento, por razones voluntarias o no, han comenzado un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional. No obstante, no conocen plenamente el funcionamiento de la sociedad mayoritaria, ni comparten necesariamente sus patrones y códigos de interrelación social. Asimismo, en concordancia con lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), se sostiene que el término inicial no se refiere a temporalidad, sino al poco grado de contacto e interacción de esta población con la sociedad mayoritaria no indígena, situación que puede durar indefinidamente¹².
- 3.17 Cabe indicar que, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial¹³ y su Reglamento, en la actualidad, el Estado peruano ha reconocido oficialmente a 25 PIACI, a través de las siguientes normas: Decreto Supremo N° 001-2014-MC, Decreto Supremo N° 004-2017-MC, Decreto Supremo N° 002-2018-MC, Decreto Supremo N° 001-2019-MC y Decreto Supremo N° 010-2022-MC.

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

N°	Pueblo Indígena en situación de aislamiento y contacto inicial	Pueblo Indígena en situación de aislamiento	Pueblo Indígena en contacto inicial	Documento legal que establece su reconocimiento
1	Amahuaca		X	D.S. N° 001-2014-MC
2	Chitonahua (Murunahua)	X	X	D.S. N° 001-2014-MC
3	Flecheiro	X		D.S. N° 002-2018-MC
4	Isconahua	X	X	D.S. N° 001-2014-MC / D.S. N° 002-2018-MC / D.S. N° 001-2019-MC
5	Kakataibo	X		D.S. N° 004-2017-MC
6	Korubo	X		D.S. N° 002-2018-MC
7	Kulina-Pano	X		D.S. N° 002-2018-MC
8	Marubo	X		D.S. N° 002-2018-MC
9	Mashco Piro	X		D.S. N° 001-2014-MC
10	Mastanahua	X		D.S. N° 001-2014-MC

¹¹ Ministerio de Cultura (2016), *Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía Peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos*, Lima, pp. 18-20.

¹² Ministerio de Cultura (2016) *Op. cit.*, p. 14.

¹³ Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 18 de mayo del año 2006.

*"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"*

11	Matis	X		D.S N° 002-2018-MC
12	Matsés	X		D.S N° 002-2018-MC
13	Matsigenka(Nanti y Kirineri)	X	X	D.S. N° 001-2014-MC
14	Nahua (Yora)		X	D.S. N° 001-2014-MC
15	Mayoruna	X		D.S. N° 001-2019-MC
16	Kapanawa	X		D.S. N° 001-2019-MC
17	Aewa	X		D.S. N° 010-2022-MC
18	Taushiro	X		D.S. N° 010-2022-MC
19	Tagaeri	X		D.S. N° 010-2022-MC
20	Taromenane	X		D.S. N° 010-2022-MC
21	Záparo	X		D.S. N° 010-2022-MC
22	Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RT Kugapakori, Nahua y otros	X		D.S. N° 001-2014-MC
23	Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RT Madre de Dios	X		D.S. N° 001-2014-MC
24	Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RI Mashco Piro	X		D.S. N° 001-2014-MC
25	Otros pueblos indígenas cuya pertenencia étnica no se ha podido identificar en el ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavarí Tapiche.	X		D.S. N° 002-2018-MC

Fuente: Ministerio de Cultura

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

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

3.18 La Ley N° 28736 establece el Régimen Especial Transectorial de Protección (en adelante, RET) de los derechos de los PIACI, el cual se define como el conjunto de políticas públicas articuladas por el Ministerio de Cultura, con el propósito de que el Estado peruano garantice la protección y sobrevivencia de los pueblos en



menCIÓN¹⁴. Siendo el Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad (en adelante, VMI) el ente rector de dicho régimen¹⁵.

3.19 Como parte de los principales mecanismos para la protección de los PIACI previstos en la citada ley, se encuentra el establecimiento de reservas indígenas, las cuales son definidas como tierras delimitadas por el Estado peruano, de carácter intangible, a favor de los PIACI y, en tanto mantengan tal situación, a fin de proteger los derechos, hábitat y condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos¹⁶.

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

- Un representante de la DGPI del VMI, quien la preside.
- Un representante del Ministerio de Agricultura y Riego.
- Un representante del Ministerio del Ambiente.
- Un representante del Ministerio de Defensa.
- Un representante del Ministerio de Salud.
- Un representante del Ministerio de Educación.
- Un representante del Ministerio de Energía y Minas.
- Un representante del Ministerio del Interior.
- Un representante del Gobierno Regional en cuya circunscripción se encuentre, el pueblo en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. En caso la zona involucre a la jurisdicción de más de un Gobierno Regional, se considerará a un representante de cada uno de ellos.
- Un representante del Gobierno Local Provincial, en cuya circunscripción se encuentre el pueblo en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. En caso la zona involucre a más de una provincia, se considerará a un representante de cada provincia.
- Un antropólogo representante de la especialidad de Antropología de una universidad nacional, designado por el rector de la universidad.
- Un antropólogo representante de la especialidad de Antropología de una universidad particular, designado por el rector de la universidad.
- Un representante de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), organización indígena de representación nacional.
- Un representante de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), organización indígena de representación nacional.
- Un representante de la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus funciones.

3.21 El procedimiento para establecer reservas indígenas, inicia con una solicitud dirigida al Ministerio de Cultura, presentada por un Gobierno Regional, Gobierno Local, comunidad nativa, organización amazónica y/o una institución académica.

3.22 Recibida dicha solicitud, se desarrollan las siguientes tres etapas:

¹⁴ Cfr. Artículo 3, literal I) del Reglamento de la Ley N° 28736.

¹⁵ Cfr. Artículos 4 y 5 del Reglamento de la Ley N° 28736.

¹⁶ Cfr. Artículos 2 literal c) de la Ley N° 28736.



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

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

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

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

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

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

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

***Sobre la Reserva Indígena Mashco Piro***

- 3.24 La Reserva Indígena Mashco Piro (en adelante, RIMP) fue creada en el año 1997 inicialmente bajo la figura de reserva territorial, al amparo del R.D.R. N° 190-97-CTARU/DRA. Posteriormente, en el año 2016, obtuvo el decreto que concluyó con el proceso de adecuación a reserva indígena, con el Decreto Supremo N°007-2016-MC.
- 3.25 Esta reserva se encuentra ubicada en el distrito de Purús, provincia de Purús, departamento de Ucayali. Su territorio tiene una superficie de 816 057.06 ha. y abarca las cuencas de los ríos Purús, Curanja y afluentes. Cabe señalar que su superficie se superpone en su totalidad con el Parque Nacional Alto Purús.
- 3.26 Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 001-2014-MC, en el ámbito de la RIMP, el Estado peruano ha reconocido la existencia de los pueblos indígenas en situación de aislamiento Mashco Piro y Mastanahua, así como de un pueblo indígena en situación de aislamiento cuya pertenencia étnica no ha sido posible identificar.

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

- 3.27 De acuerdo con el artículo 20 de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, el VMI tiene a su cargo la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (en adelante, BDPI). Cabe precisar que dicho instrumento está referido a pueblos indígenas u originarios del país, de conformidad con los criterios de identificación de dichos pueblos establecidos en el Convenio 169 de la OIT y la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa.
- 3.28 La BDPI, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo N°1360, es la fuente oficial del Estado peruano en cuanto a información sociodemográfica, estadística y geográfica de los pueblos indígenas u originarios. Se encarga de: a) producir y administrar información actualizada sobre pueblos indígenas u originarios; b) brindar asistencia técnica en la producción, análisis y sistematización de información sobre pueblos indígenas u originarios a las entidades de la administración pública; y c) desarrollar estudios sobre la existencia y vitalidad de los pueblos indígenas u originarios.
- 3.29 En el marco de lo dispuesto en el mandato legal antes enunciado, mediante Resolución Ministerial N° 202-2012-MC, el Ministerio de Cultura aprobó la Directiva N° 03-2012-MC, "Directiva que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios", la cual tiene por objeto establecer las normas, pautas y procedimientos respecto a la administración de la BDPI. De acuerdo al artículo 6.4 de la Directiva que regula el funcionamiento de la BDPI, este instrumento incorporará de manera progresiva información de las entidades públicas competentes, en la medida que ésta se vaya produciendo.
- 3.30 La BDPI no tiene carácter constitutivo de derechos, por lo que no supone un registro, y se encuentra en permanente actualización. Conforme precisa el Decreto Legislativo N° 1360 en su tercera disposición complementaria final, la BDPI no excluye la existencia de otros pueblos indígenas u originarios que puedan habitar o ejercer sus derechos colectivos en el territorio nacional. En ese sentido,



en el caso que una o más localidades no figuren en la BDPI, pero cumplan los criterios de identificación establecidos, sus derechos colectivos deberán ser garantizados por el Estado en el marco de la normativa vigente.

- 3.31 A la fecha, la BDPI incluye información respecto de las 8,987 localidades en las que habitan los 55 pueblos indígenas del Perú, siendo 51 originarios de la Amazonía y 4 de los Andes. Esta información es de acceso público, a través del siguiente enlace web: <https://bdpi.cultura.gob.pe>.
- 3.32 La BDPI incorpora información disponible sobre pueblos indígenas u originarios que haya sido obtenida o producida por las entidades de la administración pública según las disposiciones de la Ley N° 29785. Cabe señalar que estas entidades se encuentran obligadas a brindar la información que el Ministerio de Cultura requiera a fin de llevar a cabo la identificación y el reconocimiento de pueblos indígenas u originarios, según la quinta disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1360.
- 3.33 Respecto de las fuentes de información, cabe señalar que, de conformidad con la Directiva que regula el funcionamiento de la BDPI, los listados de comunidades campesinas, comunidades nativas y otras localidades, toman como fuentes principales los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (Censos de Comunidades Nativas y Campesinas y Censos Nacionales Agropecuarios –CENAGRO–); los Directorios de comunidades nativas y campesinas del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) hasta el año 2012¹⁷; la información enviada por las DRA, la información recogida por el Ministerio de Cultura, así como de otras entidades promotoras en el marco de la identificación de pueblos indígenas u originarios, entre otras entidades de la administración pública.
- 3.34 Es importante tener en cuenta que el VMI no tiene entre sus funciones y/o competencias la emisión de reconocimientos o titulaciones de las comunidades campesinas o nativas y; por tanto, no es su función el disponer de información actualizada sobre la existencia de las mismas. Actualmente, estas funciones son ejercidas por los Gobiernos Regionales a través de sus DRA en el marco del proceso de descentralización, conforme a lo establecido en el Decreto Ley N° 25891, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 26922, Ley Marco de Descentralización.

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

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

¹⁷ El COFOPRI contó con la función temporal de conducción del catastro rural a partir del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales hasta el año 2012. A la finalización de este régimen, se transfirió la mencionada función al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) a través del D.S. N° 018-2014-VIVIENDA.



- 3.36 Así, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas u originarios a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por los pueblos indígenas u originarios, pero a las que tradicionalmente han tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. En ese sentido, el Convenio 169 de la OIT establece el deber estatal para la protección y garantía de los derechos de propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas u originarios.
- 3.37 A partir de dicho marco normativo, cabe también resaltar que el Tribunal Constitucional por medio de la Sentencia del Pleno recaída en el Expediente N° 00024-2009-PI/TC, ha señalado que la propiedad comunal de los pueblos indígenas u originarios no puede fundamentarse en el enfoque clásico de "propiedad" sobre el que se basa el Derecho Civil¹⁸.
- 3.38 De tal manera, siguiendo lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁹, el Tribunal Constitucional ha establecido que la posesión tradicional resulta equivalente al título de pleno dominio otorgado por el Estado, razón por la cual los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a exigir el reconocimiento oficial de su propiedad y su registro²⁰.
- 3.39 Considerando lo anterior, a continuación, se detallan algunas características de la posesión indígena:
- Se trata de una ocupación permanente o estacionaria del espacio, usada de manera exclusiva por los pueblos indígenas u originarios²¹.
 - La referencia a ocupación y acceso tradicional, realizada por el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT, alude a una ocupación o acceso según las formas y tradiciones indígenas, sin considerar que estas hayan sido autorizadas o reconocidas por el Estado - incluso si no se ejercen según la forma prevista por la legislación interna²². En estos casos será necesario determinar la existencia de la ocupación tradicional a través de procedimientos adecuados²³.
 - La ocupación tradicional alude a que, si bien debe existir alguna conexión con el presente, no es necesario que se traten de áreas que estén actualmente ocupadas, pues puede tratarse de casos de recientes expulsiones de las tierras o casos de pérdida de títulos²⁴.
 - La relación única de los pueblos indígenas u originarios con sus tierras tradicionales puede expresarse de distintas maneras, según el pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentre; asimismo puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales

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

¹⁹ Caso: Comunidad Indígena *Sawhoyamaya vs. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006.

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

²¹ Artículo 14 del Convenio 169 de la OIT.

²² OIT, *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales*, 1957 (núm. 107), Informe VI (1988); y Thornberry, *Indigenous Peoples and Human Rights* (2002). Citado por Salgado y Gomiz, Pág. 196. Ver además la observación individual sobre el Convenio 169, pueblos indígenas y tribales, 1989 Perú, publicación: 2003, párrafo 7.

²³ CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) Perú, adoptada el 2005 y publicada el 2006, párrafo 6.

²⁴ Tomei y Swepston, *Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT*. Citado por Salgado y Gomiz, Pág. 201. Ver también la observación individual de la CEACR sobre el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169). Perú, publicación: 2010.



o ceremoniales (cementeros o lugares de peregrinación); asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característico de su cultura²⁵.

- Su origen no se encuentra en un acto jurídico o un hecho específico, sino en un derecho que la ley le reconoce al pueblo indígena²⁶. La posesión ejercida por un pueblo sobre la tierra nunca será una posesión precaria²⁷, pues su título posesorio es justamente su calidad de pueblo indígena u originario.

Sobre el derecho a la consulta previa

- 3.40 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 OIT²⁸, es decir, desde el 2 de febrero de 1995²⁹ y ostenta rango constitucional. Asimismo, a partir de dicho convenio, la Ley N° 29785 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.
- 3.41 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 proceso³⁰, 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 flexibilidad³¹.
- 3.42 Asimismo, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley N° 29785, 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.

²⁵ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C N°146, párrafo 131.

²⁶ La fundamentación de la posesión en un derecho reconocido por una norma ya ha sido analizada en la Casación N°3135-99-Lima (13 de junio del 2000, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de la República).

²⁷ Código Civil. Artículo 911.- La posesión precaria es la que se ejerce sin título alguno o cuando el que se tenía ha fenecido.

²⁸ 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"*.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ Artículo 6, numeral 1, del Convenio 169 de la OIT, y artículo 4, literales b y d, de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa.



- 3.43 Cabe señalar que, debe tenerse presente que una medida afectaría directamente derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios³² 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 Reglamento de la Ley N° 29785.

Sobre las opiniones técnicas del Ministerio de Cultura en materia de protección de los derechos de los PIACI

- 3.44 El Ministerio de Cultura tiene la potestad de emitir opiniones técnicas y opinión previa vinculante en materia de protección de los derechos de los PIACI, en los siguientes supuestos: i) la emisión de opiniones técnicas previas vinculantes en el caso de proyectos de aprovechamiento de recursos naturales al interior de reservas indígenas, declarados de necesidad pública; y, ii) la emisión de opiniones técnicas en otros supuestos para la protección de los derechos de PIACI.
- 3.45 Sobre el primer supuesto, el artículo 5 literal c) de la Ley N° 28736 prevé que, "en caso de ubicarse un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado, se procederá de acuerdo a ley". Al respecto, el artículo 35 del Reglamento de la citada ley desarrolla los alcances de dicha disposición legal:

Artículo 35.- Aprovechamiento de recursos por necesidad pública

Cuando en la reserva indígena se ubique un recurso natural cuya exploración o explotación el Estado considere de necesidad pública, la autoridad sectorial competente, solicitará al VMI del MC la opinión técnica previa vinculante con ocasión de la elaboración de los estudios ambientales requeridos conforme a Ley.

La opinión técnica, será aprobada por Resolución Vice Ministerial y deberá contener las recomendaciones u observaciones que correspondan.

Corresponde al VMI adoptar o coordinar las medidas necesarias con los sectores del Régimen Especial Transectorial de Protección, a fin de garantizar los derechos del pueblo en aislamiento o contacto inicial.

- 3.46 De conformidad con ello, el Ministerio de Cultura debe de emitir (mediante Resolución Viceministerial del Viceministerio de Interculturalidad) opiniones técnicas previas vinculantes, en el caso de estudio ambiental correspondientes proyectos de aprovechamiento de recursos naturales al interior de una Reserva Indígena. Se debe añadir como pre-requisitos, que dichos proyectos hayan sido declarados de necesidad pública para el Estado, así como que la autoridad sectorial competente remita el respectivo estudio ambiental al Ministerio de Cultura, para que emita su opinión técnica previa vinculante.

³² 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-; a la salud con enfoque intercultural; y a la educación intercultural.



- 3.47 El segundo supuesto consiste en otros casos en los que, el Ministerio de Cultura, en el marco de su rectoría respecto del Régimen Especial Transectorial de protección de los derechos de los PIACI, emite opiniones técnicas.
- 3.48 Conforme con lo anterior, en el presente caso, corresponde señalar que cualquier proyecto que se implemente en la provincia de Purús, en un ámbito con presencia o tránsito de PIACI, el Ministerio de Cultura es competente para emitir una opinión técnica.

IV. ANÁLISIS

Sobre la estructura del proyecto de Ley N° 2555/2022-CR

- 4.1 El proyecto de Ley 2555 se encuentra estructurado en dos (02) artículos. El artículo 1 establece que, el objeto del proyecto de Ley es declarar de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del Estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali.
- 4.2 Mientras que, el artículo 2 se autoriza al Poder Ejecutivo a realizar las coordinaciones con el Gobierno Regional de Ucayali y con las demás instituciones que considere conveniente para la inmediata implementación y ejecución de lo dispuesto en la ley en el más breve plazo.
- 4.3 En atención a la propuesta normativa descrita, a través del presente informe la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas emite opinión técnico-legal, en el marco de sus funciones.

Sobre la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios

- 4.4 De la revisión del proyecto de Ley 2555 se aprecia que este tiene naturaleza declarativa, por lo que no implicaría una afectación directa a derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios. Sin embargo, se precisa que su ámbito de aplicación es la provincia de Purús de la región Ucayali, ámbito territorial dentro del cual existe presencia de pueblos indígenas u originarios, de acuerdo con la información de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI).
- 4.5 Al respecto, de acuerdo con la información de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), en relación con los pueblos indígenas u originarios con presencia en la región Ucayali, específicamente en la provincia de Purús.
- 4.6 En efecto, según la BDPI, 11 pueblos indígenas u originarios tienen presencia tradicional en la provincia de Purús, siendo los siguientes: Amahuaca, Ashaninka, Asheninka, Cashinahua, Madija, Marinahua, Mashco Piro, Mastanahua, Matsigenka, Sharanahua, Yine. De estos, a la fecha, se tiene información de 55 localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios en la provincia de Purús, de acuerdo con el siguiente detalle:

**Tabla N°1: Localidades de pueblos indígenas u originarios de la provincia de Purús**

N° de Localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios en la provincia de Purús	55
N° de Comunidades nativas	30
N° de Localidades sin tipo identificado por la DRA	25

Elaboración: Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI).

- 4.7 En las localidades de pueblos indígenas u originarios en la provincia de Purús, viven 2,860 personas aproximadamente, lo cual supone el 100% de la población total de la provincia. A continuación, se brinda mayor información sobre la población indígena u originaria de la provincia:

Tabla N° 2: Población indígena u originaria de la provincia de Purús

Población indígena u originaria de Purús	Población según CPV 2017 (aprox.)	% sobre el total de población de la provincia
Población que vive en localidades de pueblos indígenas u originarios	2,860	100%
Población que aprendió a hablar en alguna lengua indígena u originaria	1,923	72.2%
Población que se autoidentifica como parte de pueblos indígenas u originarios	1,317	68.1%

Elaboración: Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI).

- 4.8 De acuerdo con el Mapa Etnolingüístico del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2021-MC, en las provincias de Purús predominan dos (02) lenguas indígenas u originarias, siendo las siguientes: cashinahua y sharanahua.
- 4.9 Asimismo, un (01) distrito de la provincia de Purús se encuentra enlistado como distrito con mayor presencia y concentración de población indígena u originaria según la Resolución Ministerial N° 152-2021-DM-MC, que aprueba el "Listado de distritos con mayor presencia y concentración de población indígena u originaria a nivel nacional". Dicha cifra representa al 100% de distritos de la provincia.
- 4.10 Por otro lado, corresponde señalar que, en la provincia de Purús, el Ministerio de Cultura ha identificado también la presencia de pueblos en situación de aislamiento Mashco Piro y Mastanahua y, en virtud de ello, se ha categorizado la Reserva Indígena Mashco Piro, conforme se detalla a continuación:

Reserva	Norma de creación	Norma de adecuación	Área Legal (ha)	Pueblo Indígena	Distrito	Provincia	Departamento
Reserva Indígena Mashco Piro	Resolución Directoral Regional N°000190-97-CTARU/DRA	D.S. N° 007-2016-MC	816,057.06	Mashco Piro, en situación de aislamiento.	Purús	Purús	Ucayali
				Mastanahua, en situación de aislamiento.			

- 4.11 Al respecto, si bien el objeto del proyecto de Ley 2555 es la declaración de interés nacional que permita al Estado la promoción, financiamiento y ejecución de acciones para el fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús; se debe considerar que, de acuerdo con la legislación vigente para la protección de los derechos de los PIACI (Ley N° 28736, su Reglamento y demás normas



complementarias), corresponde brindar recomendaciones importantes que deberán ser tomadas en cuenta en la ejecución de cualquier tipo de proyectos en la provincia de Purús, en los ámbitos con presencia y desplazamiento de PIACI.

4.12 Inicialmente, corresponde tener en consideración la obligación estatal de garantizar que los PIACI mantengan sus derechos a la tierra y al territorio, ya que ello constituye un mecanismo para proteger sus formas de vida supervivencia, incluso de aquellas aún no delimitadas. Esto se encuentra expresamente regulado en el artículo 4 de la Ley N° 28736, el cual establece el deber del Estado peruano de garantizar los derechos de los PIACI, asumiendo las siguientes obligaciones para con ellos:

- a) Proteger su vida y su salud desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas, dada su posible vulnerabilidad frente a las enfermedades transmisibles;
- b) Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado;
- c) Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad;
- d) Reconocer su derecho a poseer las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas; la propiedad de las poblaciones sobre las tierras que poseen se garantiza cuando adopten el sedentarismo como modo de vida;
- e) Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia; (...)

4.13 Considerando que, el proyecto de Ley materia de análisis podría generar la implementación de proyectos cercanos a ámbitos geográficos donde el Ministerio de Cultura tiene registros sobre presencia y/o tránsito de PIACI; corresponde aplicar el "Protocolo de Actuación ante el hallazgo, avistamiento o contacto con los Pueblos Indígenas en Aislamiento y para el relacionamiento con los Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial", aprobado por Resolución Ministerial N° 240-2105-MC.

4.14 Dicha norma contempla un conjunto de reglas que toda persona debe aplicar frente a casos fortuitos en los que tenga algún tipo de acercamiento a PIACI – indistintamente de si se encuentran dentro o fuera de una reserva– con la finalidad de evitar o reducir los riesgos que dicha situación podría generar.

4.15 De manera puntual, el protocolo establece las conductas y procedimientos que deben aplicarse en alguna de las siguientes situaciones:

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

4.16 Asimismo, cualquier proyecto que se desarrolle en ámbitos con presencia de PIACI, fuera de los ámbitos de reservas indígenas, deberá necesariamente cumplir con lo dispuesto en la normativa del Ministerio de Salud relacionada con



pueblos indígenas en situación de aislamiento y de contacto inicial (Resoluciones Ministeriales N° 799-2007-MINSA, N° 798-2007-MINSA y N° 797-2007-MINSA), como normas sanitarias que garantizan la protección de los derechos de los PIACI.

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

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

4.18 Por otro lado, de la exposición de motivos del proyecto de Ley 2555, se evidencia que uno de los mecanismos priorizados para el fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús es la conectividad, específicamente la construcción de carreteras y/o priorización de proyectos viales.

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

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

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

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

3.1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones actualiza y/o modifica el Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC, a fin de excluir, de conformidad con la legislación vigente, las rutas y/o tramos viales proyectados, cuya trayectoria comprenda:

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

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

- 4.20 En consecuencia, corresponde que, en el marco de lo establecido en el decreto supremo del ente rector en materia de transportes y comunicaciones, cualquier proyecto vial se realice en estricto respeto de los derechos territoriales y fundamentales de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial que habitan y se desplazan en la provincia de Purús.
- 4.21 A partir de lo señalado, teniendo en cuenta la presencia de pueblos indígenas u originarios en el ámbito del proyecto de Ley, corresponderá al Poder Ejecutivo, a través de sus diversos sectores, al Gobierno Regional de Ucayali y la Municipalidad Provincial de Purús, según corresponda en el marco de sus competencias, garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios involucrados, de acuerdo a la normativa vigente en la materia.
- 4.22 Al respecto, corresponde señalar que, conforme al numeral 1 a) del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados



y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

- 4.23 Asimismo, el artículo 7.3 del mencionado Convenio, señala que *"Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas"*.
- 4.24 En adición a ello, el artículo 2 de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, señala que, el derecho a la consulta es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.
- 4.25 Asimismo, corresponderá a la entidad promotora del proyecto evaluar oportunamente si las acciones o medidas extraordinarias que se implementen en el marco de la declaración de interés nacional y necesidad pública que plante el proyecto de Ley 2555 supondrían o no un cambio en la situación jurídica o el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y, a partir de ello, de acuerdo al caso concreto, pueda determinar si corresponde o no implementar la consulta previa, conforme a lo establecido en el artículo 3, literales g) e i), del Reglamento de la Ley de Consulta.
- 4.26 Por tanto, teniendo en cuenta que, en la región Ucayali, y específicamente en la provincia de Purús, donde se adoptarían las medidas o acciones extraordinarias en el marco de la implementación de la presente Ley, existen pueblos indígenas u originarios; se recomienda que, en el proyecto de Ley 2555 se incorporen disposiciones complementarias finales estableciendo que corresponderá a las entidades competentes de todos los niveles de gobierno, según el tipo de medida o acción a implementarse, garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios involucrados, de acuerdo con la normativa vigente en la materia, con particular énfasis en los derechos a la tierra y territorio y a la consulta previa.
- 4.27 Por las consideraciones planteadas en el presente informe, se propone incorporar dos (02) disposiciones complementarias finales en el proyecto de Ley 2555, con el siguiente tenor:

DICE	DEBE DECIR
El proyecto de Ley no cuenta con disposiciones complementarias finales.	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES PRIMERA. - En la implementación de lo establecido en la presente Ley, corresponde a las entidades competentes de todos los niveles de gobierno respetar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, en especial de los pueblos en situación de aislamiento y



	<u>contacto inicial; acorde con la normativa vigente en la materia.</u> <u>SEGUNDA. - Las entidades públicas competentes de las acciones orientadas a la implementación de la presente Ley, deberán observar lo dispuesto en la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con particular énfasis en su derecho a la tierra y territorio.</u>
--	--

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 Por ello, conforme al marco normativo vigente en materia de pueblos indígenas u originarios, y a partir de la información contenida en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), de la cual se advierte que, a la fecha, hay pueblos indígenas u originarios identificados en la provincia de Purús, región Ucayali.
- 5.4 Asimismo, el Ministerio de Cultura ha reconocido la existencia de pueblos en situación de aislamiento Mashco Piro y Mastanahua y, en virtud de ello, se ha categorizado la Reserva Indígena Mashco Piro, en la provincia de Purús, región de Ucayali.
- 5.5 Corresponde que, en atención a la existencia de pueblos indígenas u originarios, y especialmente de pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) en la provincia de Purús, cualquier proyecto a desarrollar en dicho ámbito geográfico debe garantizar el pleno respeto de los derechos de estos pueblos, especialmente respecto de sus derechos territoriales; conforme lo establece la Ley N° 28736, su Reglamento y las demás normas vigentes para la protección de sus derechos.
- 5.6 Cualquier proyecto que se pretenda implementar en ámbitos con presencia o desplazamiento de PIACI, particularmente en la provincia de Purús, deberá necesariamente ser sometida a opinión técnica u opinión previa vinculante, de ser el caso; del Ministerio de Cultura, en el marco de sus competencias y de lo establecido en la Ley N° 28736.
- 5.7 Adicionalmente, de conformidad con el 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.

- 5.8 En ese sentido, corresponderá a las entidades públicas competentes de las acciones orientadas a la implementación de la Ley, en su calidad de entidades promotoras, evaluar si dichas acciones implicarían o no una afectación directa a derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios, a fin de garantizar el derecho a la consulta previa.
- 5.9 Considerando lo señalado, se propone la inclusión de dos (02) disposiciones complementarias a través de las cuales se establece la obligación de que las entidades públicas competentes de todos los niveles de gobierno en la implementación de la Ley, deben garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, entre los que se encuentran los PIACI, con particular énfasis en los derechos al territorio y a la consulta previa, de conformidad con el marco normativo vigente en dichas materias.
- 5.10 Finalmente, se recomienda remitir el presente informe al Viceministerio de Interculturalidad, 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/rss



San Borja, 11 de Octubre del 2022

INFORME N° 000159-2022-DIN/MC

A : VIRGINIA JULISSA CALDERON BASILIO
DIRECCIÓN GENERAL DE CIUDADANÍA INTERCULTURAL

De : RICARDO MIGUEL GARCIA PINEDO
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS INDÍGENAS

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2555/2021-CR Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali.

Referencia : Oficio Múltiple N° D001686-2022-PCM-SC
(Expediente N°2022 -0098260)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al asunto del encabezado, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Oficio N°0078-2022-2023/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos Locales y Modernización y la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N° 2555-2021-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del Estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali.
- 1.2 Mediante el Oficio Múltiple N°D001686-2022-PCM-2022-SC, la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de Cultura opinión sobre el Proyecto de Ley señalado en el ítem anterior, precisando que dicha opinión sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión Pública del Congreso de la República.
- 1.3 Mediante Proveído N°005885-2022-SG/MC, la Secretaria General deriva el citado documento a la Oficina General de Asesoría Jurídica para su atención.
- 1.4 Mediante Hoja de Elevación N°000498-2022-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.



- 1.5 Mediante Proveído N°001974-2022-VMI/MC, el Viceministerio de Interculturalidad remite lo solicitado a la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas y a la Dirección General de Ciudadanía Intercultural, para la atención correspondiente.
- 1.6 Mediante Proveído N°003106-2022-DGCI/MC, la Dirección General de Ciudadanía Intercultural remite lo petitionado a la Dirección de Políticas Indígenas, con la indicación de emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- 2.3 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
- 2.4 Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- 2.5 Decreto Legislativo N° 1360, Decreto Legislativo que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura.
- 2.6 Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.7 Decreto Supremo N° 003-2015-MC, que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural.
- 2.8 Decreto Supremo N° 009-2020-MC, que aprueba la Política Nacional de Cultura al 2030.
- 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", modificada por Resolución de Secretaría General N°171-2017-SG/MC.

III. ANÁLISIS

Sobre las competencias del Ministerio de Cultura

- 3.1. Mediante la Ley N° 29565 se creó el Ministerio de Cultura como organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público. De acuerdo con su artículo 4, una de las áreas programáticas de acción sobre las cuales ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de sus objetivos y metas, es la pluralidad étnica y cultural de la Nación.
- 3.2. De conformidad con el artículo 10 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura (en adelante ROF), aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2013-MC, el VMI es la autoridad competente en asuntos de interculturalidad e inclusión de las poblaciones indígenas y originarias según la Ley N° 29565, Ley de creación de Cultura, así como el órgano técnico en materia indígena de acuerdo con la Ley de Consulta Previa, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (en adelante, Convenio 169 de la OIT).
- 3.3. El VMI tiene 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 ROF. Asimismo, tiene entre 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.

- 3.4. El VMI se encuentra orgánicamente estructurado en dos (2) Direcciones Generales; por un lado, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas y por otro lado, la Dirección General de Ciudadanía Intercultural (en adelante DGCI), a través de las cuales viene realizando una serie de acciones orientadas a contribuir a la garantía de los derechos de los pueblos indígenas u originarios.
- 3.5. La DGCI cuenta con tres unidades orgánicas, una de ellas la Dirección de Políticas Indígenas, que conforme al artículo 87 del ROF, es la unidad orgánica de la Dirección General de Ciudadanía Intercultural que se encarga de formular, conducir, ejecutar y supervisar la política indígena intercultural a fin de garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Además, se encuentra facultada para emitir opinión técnica y recomendaciones en materia de su competencia.

Sobre el Proyecto de Ley N° 2555-2021-CR

- 3.6. El Proyecto de Ley N°2555-2021-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del Estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali (en adelante, Proyecto de Ley), contiene dos (02) artículos:

Artículo 1°.- Objeto de la ley

Declarase de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del Estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali.

Artículo 2°.- Disposición complementaria

Autorízase al Poder Ejecutivo a realizar las coordinaciones con el Gobierno Regional de Ucayali y con las demás instituciones que considere conveniente para la inmediata implementación y ejecución de lo dispuesto en la presente ley en el más breve plazo.

- 3.7. Respecto al artículo 1 del Proyecto de Ley, es importante señalar que los proyectos de ley, de carácter declarativo, están orientados esencialmente a un objetivo concreto, como puede ser, llamar la atención de las autoridades nacionales, pues representan un anhelo o un reclamo de un sector de la población y que pueden ser calificados como actos de discrecionalidad mayor, entendiéndose a aquellos que tienen naturaleza política y donde el margen de arbitrio para decidir no se encuentra acortado o restringido por el concepto jurídico alguno, por lo que el político dotado de competencias no regladas se encuentra



en la facultad de ejercerlas plenamente (García Toma, 2013)¹.

- 3.8. Si bien la Constitución Política del Perú y su reglamento no precisan la división entre leyes declarativas o constitutivas, o entre aquellas que tienen efectos jurídicos o no, la teoría de los hechos cumplidos establece que las normas tienen efectos a partir de su publicación o salvo disposición contraria de la misma que posterga su vigencia².
- 3.9. En efecto, las leyes declarativas, si bien es cierto requieren de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público que justifican su aprobación, si generan efectos jurídicos inmediatos (Trinidad, 2019)³. No sólo se activa una red de procedimientos posteriores, sino que determina la priorización que debe cumplir el Poder Ejecutivo para la ejecución de una acción o proyecto.
- 3.10. En este sentido, es importante tener en cuenta que, en la provincia de Purús, departamento de Ucayali, conforme la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) del Ministerio de Cultura, se encuentra asentadas las poblaciones indígenas u originarias que pertenecen al pueblo indígena Madija, Cashinahua, Sharanahua, Ashéninka, Mastanahua, Amahuaca, Yiné, Asháninka y Matsigenka.
- 3.11. Es necesario recordar que el artículo 13° del Convenio 169 de la OIT establece que los gobiernos deben respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
- 3.12. Asimismo, el inciso 17 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú contempla el derecho de participar de manera colectiva en la vida política, económica, social y cultural de la nación; así también, el artículo 89° reconoce la autonomía organizativa, económica y administrativa de las Comunidades Campesinas y Nativas, así como la libre disposición de sus tierras.
- 3.13. En esta línea, el Estado Peruano a través de sus diferentes poderes y legislación, tiene que garantizar a los pueblos indígenas u originarios esta libre disposición de sus tierras, respetando sus enfoques, sus creencias culturales, sus tradiciones y su cosmovisión. Un medio para lograr dicho objetivo es la implementación de medios adecuados de participación para que los pueblos, ya sea directa o a través de sus representantes legítimos, formen parte activa de la adopción de decisiones estatales cuyo impacto por acción u omisión les conciernen.
- 3.14. Así por ejemplo, muchas de las poblaciones indígenas y originarias cuentan con planes de vidas, los mismos que son un instrumento de planificación estratégica

¹ García Toma (2013) *La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el examen de Constitucionalidad y el modelo de Control Derivado y sinérgico*. En revista Derecho de sociedad No 40. Rec uperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/12786/13343/>

² Artículo 109° de la Constitución. Véanse, entre otras, las sentencias recaídas en los Expedientes N° 0050-2004-AI/TC, 0002-2006-PI/TC y 00316-2011-PA/TC

³ Trinidad Alvarado (2019) *¿Las leyes "declarativas" tienen efectos? Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*. <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2018/02/Análisis-jur%C3%ADdico-a-la-Ley-30723-que-fomenta-carreteras-en-la-Amazon%C3%ADa-de-Ucayali.pdf>



colectivo, que presenta una visión integral del pueblo indígena u originario articulando aspectos ambientales, territoriales, sociales, económicos, políticos, culturales en un solo documento de planificación⁴.

- 3.15. En este sentido, se propone incorporar una disposición específica que este orienta a garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- 3.16. Asimismo, se ha identificado en la exposición de motivos del proyecto de ley que los datos estadísticos mencionados corresponden al año 2007 y 2020, por lo que se sugiere actualizar dicha información con data vigente del Instituto Nacional de Estadísticas – INEI, así como con la información de la Base de datos de Pueblos Indígenas – BDPI del Ministerio de Cultura.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 El Proyecto de Ley N°2555-2021-CR declara de interés nacional y necesidad pública la adopción de medidas extraordinarias que permitan la atención del Estado en la promoción, financiamiento y ejecución inmediata de acciones orientadas al fortalecimiento y desarrollo de la provincia de Purús de la región Ucayali.
- 4.2 El Proyecto de Ley es una norma de carácter declarativo, cuya implementación no sólo deviene en actos administrativos posteriores que generan efectos jurídicos inmediatos, sino que determina la priorización que debe cumplir el Poder Ejecutivo para la ejecución de acciones o proyectos.
- 4.3 La aplicación de dicho proyecto se circunscribe a la provincia de Purús, departamento de Ucayali, donde se encuentra asentadas las poblaciones indígenas u originarias que pertenecen al pueblo indígena Madija, Cashinahua, Sharanahua, Ashéninka, Mastanahua, Amahuaca, Yiné, Asháninka y Matsigenka.
- 4.4 Para garantizar la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, se recomienda incorporar una disposición específica que garantice los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.
- 4.5 Se recomienda actualizar la exposición de motivos que sustenta el presente proyecto de ley con data vigente del Instituto Nacional de Estadística – INEI, así como con la información de la Base de Datos de Pueblos Indígenas – BDPI del Ministerio de Cultura.
- 4.6 Finalmente, se recomienda derivar el presente informe al Despacho Viceministerial de Interculturalidad para que tenga a bien continuar con el trámite de respuesta a la Oficina General de Asesoría Jurídica.

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

Atentamente,

RGP/jlt

⁴ Resolución Ministerial N°103-2016-MC aprueba el documento "Plan de Vida. Guía para la Planificación Colectiva" <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/213065/rmndeg103-2016-mc.pdf>