

**UNIVERSIDAD PRIVADA DE TACNA**  
**ESCUELA DE POSTGRADO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**



**OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE  
DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ:  
ANÁLISIS DE LA TENSIÓN NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS  
88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES**

**TESIS**

**Presentada por:**

**Bach. Alvaro Jesús Villanueva Limache**

**ORCID: 0009-0006-8292-3600**

**Asesor:**

**Dra. Delia Yolanda Mamani Huanca**

**ORCID: 0000-0002-0147-2275**

**Para obtener el grado académico de:  
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TACNA – PERÚ**

**2026**



**UNIVERSIDAD PRIVADA DE TACNA**  
**ESCUELA DE POSTGRADO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**Tesis**

**“OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE  
DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ:  
ANÁLISIS DE LA TENSIÓN NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS  
88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”**

Presentado por:

**Alvaro Jesús Villanueva Limache**

**Tesis sustentada y aprobada el 21 de julio de 2026; ante el jurado  
examinador:**

|                   |          |                                           |
|-------------------|----------|-------------------------------------------|
| <b>PRESIDENTE</b> | <b>:</b> | <b>Dra. Delia Yolanda MAMANI HUANCA</b>   |
| <b>SECRETARIO</b> | <b>:</b> | <b>Dr. Carlos Alberto PAJUELO BELTRÁN</b> |
| <b>VOCAL</b>      | <b>:</b> | <b>Mag. Alfonso Renato VARGAS MURILLO</b> |
| <b>ASESOR</b>     | <b>:</b> | <b>Dra. Delia Yolanda MAMANI HUANCA</b>   |

## DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD

Yo, **Alvaro Jesús Villanueva Limache**, en calidad de **EGRESADO** de la Maestría **EN DERECHO CONSTITUCIONAL** de la Escuela de Postgrado de la Universidad Privada de Tacna, identificado (a) con DNI 75782200

Soy autor (a) de la tesis titulada: “**OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA Tensión NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES**”, con asesora: Dra. Delia Yolanda Mamani Huanca.

## DECLARO BAJO JURAMENTO

Ser el único autor del texto entregado para obtener el grado académico de **MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL**, y que tal texto no ha sido entregado ni total ni parcialmente para obtención de un grado académico en ninguna otra universidad o instituto, ni ha sido publicado anteriormente para cualquier otro fin.

Así mismo, declaro no haber trasgredido ninguna norma universitaria con respecto al plagio ni a las leyes establecidas que protegen la propiedad intelectual.

Declaro, que después de la revisión de la tesis con el software Turnitin se declara 03% de similitud, además que el archivo entregado en formato PDF corresponde exactamente al texto digital que presento junto al mismo.

Por último, declaro que para la recopilación de datos se ha solicitado la autorización respectiva a la empresa u organización, evidenciándose que la información presentada es real y soy conocedor (a) de las sanciones penales en caso de infringir las leyes del plagio y de falsa declaración, y que firmo la presente con pleno uso de mis facultades y asumiendo todas las responsabilidades de ella derivada.

Por lo expuesto, mediante la presente asumo frente a LA UNIVERSIDAD cualquier responsabilidad que pudiera derivarse por la autoría, originalidad y veracidad del contenido de la tesis, así como por los derechos sobre la obra o invención presentada. En consecuencia, me hago responsable frente a LA UNIVERSIDAD y a terceros, de cualquier dado que pudiera ocasionar, por el incumplimiento de lo declarado o que pudiera encontrar como causa del trabajo presentado, asumiendo todas las cargas pecuniarias que pudieran derivarse de ello en favor de terceros con motivo de acciones, reclamaciones o conflictos derivados del incumplimiento de lo declarado o las que encontrasen causa en el contenido de la tesis, libro o invento.

De identificarse fraude, piratería, plagio, falsificación o que el trabajo de investigación haya sido publicado anteriormente; asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normatividad vigente de la Universidad Privada de Tacna.

Lugar y fecha: 21 de julio de 2026



Nombres y apellidos : Alvaro Jesus Villanueva Limache

DNI: 75782200

## **DEDICATORIA**

Agradezco a Dios, en segundo lugar, a mis padres, mis compañeros de trabajo y a los maestros que me apoyaron en el transcurso y elaboración de la presente tesis.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios y a mis familiares y compañeros de trabajo por sus aportes, recomendaciones y enseñanzas que me han servido a lo largo de la elaboración de mi tesis y de mi vida.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

|                                                     |      |
|-----------------------------------------------------|------|
| CARATULA.....                                       | i    |
| PÁGINA DEL JURADO .....                             | iii  |
| DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD .....                   | iv   |
| DEDICATORIA .....                                   | vi   |
| AGRADECIMIENTOS .....                               | vii  |
| ÍNDICE DE CONTENIDO.....                            | viii |
| ÍNDICE DE TABLAS .....                              | x    |
| ÍNDICE DE APENDICE .....                            | xi   |
| RESUMEN.....                                        | xii  |
| ABSTACT .....                                       | xiii |
| INTRODUCCIÓN .....                                  | 1    |
| CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN ..... | 1    |
| 1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....                  | 2    |
| 1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....         | 2    |
| 1.2.1. Teórica.....                                 | 2    |
| 1.2.2. Metodológica.....                            | 3    |
| 1.2.3. Contribución social (ODS).....               | 3    |
| 1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....                | 3    |
| 1.3.1. Pregunta general.....                        | 3    |
| 1.3.2. Preguntas específicas .....                  | 3    |
| 1.4. OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN .....                | 4    |
| 1.4.1. Objetivo general .....                       | 4    |
| 1.4.2. Objetivos específicos .....                  | 4    |
| CAPÍTULO II: MARCO DE REFERENCIA .....              | 5    |
| 2.1. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO SIMILARES.....        | 5    |
| 2.2. BASES TEORICAS.....                            | 8    |
| 2.3. CONCEPTOS DE LAS CATEGORÍA .....               | 37   |
| CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO .....              | 39   |
| 3.1. ENFOQUE Y TIPO DE INVESTIGACIÓN.....           | 39   |
| 3.2. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....                   | 39   |
| 3.3. METODO DE INVESTIGACIÓN .....                  | 40   |
| 3.4. INFORMANTES O PARTICIPANTES.....               | 41   |

|                                               |                                             |     |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|-----|
| 3.5.                                          | TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS .....      | 42  |
| 3.6.                                          | INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS .....  | 42  |
| 3.7.                                          | PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LOS DATOS ..... | 43  |
| CAPÍTULO IV: HALLAZGOS DE INVESTIGACIÓN ..... |                                             | 44  |
| CONCLUSIONES .....                            |                                             | 93  |
| RECOMENDACIONES .....                         |                                             | 95  |
| REFERENCIAS .....                             |                                             | 97  |
| APÉNDICE .....                                |                                             | 106 |

## ÍNDICE DE TABLAS

|                                                                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabla 1</b> Derechos colectivos de los pueblos indígenas .....                                                                                                             | 25 |
| <b>Tabla 2</b> Características que garantizan la protección de las comunidades.....                                                                                           | 34 |
| <b>Tabla 3</b> Ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT .....                              | 45 |
| <b>Tabla 4</b> Falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas .....                             | 51 |
| <b>Tabla 5</b> Ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política peruana .....                 | 56 |
| <b>Tabla 6</b> Falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural.....            | 61 |
| <b>Tabla 7</b> Uso de los términos “comunidades campesinas y nativas” en la Constitución peruana frente al concepto de “pueblos indígenas” en el Convenio 169 de la OIT ..... | 66 |
| <b>Tabla 8</b> Legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas .....                                                                        | 71 |
| <b>Tabla 9</b> Marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos .....                                           | 76 |
| <b>Tabla 10</b> Limitaciones normativas que identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas.....                                            | 82 |
| <b>Tabla 11</b> Ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas .....                                   | 86 |

**ÍNDICE DE APENDICE**

|                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| Matriz de consistencia cualitativa del informe de tesis..... | 106 |
| Instrumento cualitativo utilizado: Guía de preguntas .....   | 108 |
| Transcripciones de las entrevistas.....                      | 111 |

## **RESUMEN**

El presente estudio tuvo como objetivo principal analizar de qué manera el deficiente reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos genera una tensión normativa frente al Convenio 169 de la OIT, obstaculizando el ejercicio de sus derechos. La investigación adoptó un diseño predominantemente jurídico-dogmático, de tipo básico y alcance exploratorio, aplicando el método de análisis hermenéutico y el estudio sistemático de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte IDH. De manera subsidiaria, se empleó un enfoque socio-jurídico cualitativo mediante entrevistas a operadores jurídicos para contrastar el marco teórico con la praxis. Los hallazgos evidenciaron que la dicotomía terminológica entre "comunidades" (Constitución) y "pueblos" (Convenio 169) y el enfoque patrimonialista del Estado generan un pluralismo jurídico subordinado que vulnera la seguridad jurídica, la autonomía y el territorio integral indígena. Se concluye que el marco normativo actual es insuficiente y restringe el control de convencionalidad, por lo que resulta imperativa una reforma constitucional que reconozca explícitamente a los pueblos indígenas como sujetos políticos, garantizando así un Estado verdaderamente pluricultural.

**PALABRAS CLAVES:** Derechos colectivos, pueblos indígenas, normativa, estándares internacionales, obstáculos constituciones

**ABSTRACT**

The main objective of this study was to analyze how the deficient constitutional recognition of indigenous peoples as subjects of collective rights generates normative tension with ILO Convention 169, hindering the exercise of their rights. The research adopted a predominantly legal-dogmatic design of a basic type and exploratory scope, applying the method of hermeneutic analysis and the systematic study of the jurisprudence of the Constitutional Court and the Inter-American Court of Human Rights. Subsidiarily, a qualitative socio-legal approach was used through interviews with legal operators to contrast the theoretical framework with praxis. The findings showed that the terminological dichotomy between "communities" (Constitution) and "peoples" (Convention 169) and the State's patrimonialist approach generate a subordinated legal pluralism that violates legal certainty, autonomy, and the integral indigenous territory. It is concluded that the current normative framework is insufficient and restricts the control of conventionality; therefore, a constitutional reform explicitly recognizing indigenous peoples as political subjects is imperative to guarantee a truly pluricultural State.

**KEYWORDS:** Collective rights, Indigenous peoples, normative framework, international standards, constitutional obstacles

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

Desde tiempo muy remotos los derechos de las personas se han visto vulnerados por distintos factores legales y sociales, siendo necesaria una regulación explícita que de pase al reconocimiento de estos derechos, así nos centramos en el año 2007, donde se da la Declaración Internacional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se mencionó que con el Convenio 169 de la OIT y seguido de ello la Declaración Internacional mejoría la situación de los Pueblos indígenas frente al derecho internacional y nacional, sin embargo, esto no fue así; se reconocieron derechos como a la tierra, el territorio, a poder decidir sobre sus asuntos internos, les brindaron autonomía, y entre otras cosas más, no obstante los Estados no les entregaron las herramientas necesarias para ejercer estos derechos (Bengoa, 2021).

Ante el reconocimiento de los pueblos indígenas en el ámbito internacional persigue un doble propósito: por un lado, el superar la discriminación histórica asegurando el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad de dentro de la sociedad; por otro lado, busca garantizar el desarrollo y fortalecimiento de su identidad social y cultural, así como de sus derechos consuetudinario, costumbres, tradiciones e instituciones propias; de acuerdo con sus propias aspiraciones y prioridades que conllevan a su correcto desarrollo (Barnaby & Elguera, 2021).

Primero debemos tener en cuenta que el Estado es una organización política de una determinada sociedad y tiene como finalidad cumplir la perspectiva tridimensional desde todas sus aristas, debemos tener en cuenta que nuestro país es un Estado Constitucional Multicultural debido a la diversidad cultural y lingüística, contando con pueblos originarios y 48 lenguas indígenas, por lo que el Estado

peruano se vio en la necesidad de garantizar los derechos individuales y colectivos de pueblos indígenas con la finalidad de proteger y salvaguardar su patrimonio e identidad cultural, sin embargo, esto no ha garantizado del todo la protección (Seminario, La institucionalidad de los pueblos indígenas en el Perú, 2021).

Una de las principales controversias ha sido el reconocimiento del derecho de las autoridades comunales a ejercer funciones de justicia, con el respaldo de las rondas campesinas. Este derecho está contemplado tanto en el artículo 149 de la Constitución Peruana como en el Convenio 169 de la OIT. A pesar de haber pasado 30 años desde la entrada en vigencia de la norma constitucional, es evidente que se han dado algunos avances importantes en la valoración de esta forma de pluralismo jurídico, pues a pesar de reconocimiento legal aún persiste la oposición de un sector que es parte del sistema judicial, quienes aún no consideran que la justicia indígena u originaria no constituye una práctica válida y debería limitarse (La Rosa, 2023).

La constitución del Perú (1993), en su artículo 88 y 89 reconoce la existencia de las comunidades campesinas y nativas, sin embargo, no menciona de forma clara y precisa a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos tal como se menciona en el Convenio 169 de la OIT, lo que estaría generando una ambigüedad legal que dificulta y obstaculiza el ejercicio de derechos específicos como el de autonomía, territorio y otros. Por lo que resulta necesario su reconocimiento en nuestra Constitución.

## **1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿De qué manera el deficiente reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos genera una tensión normativa entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú y el Convenio 169 de la OIT, obstaculizando el ejercicio efectivo de sus derechos territoriales y de autonomía?

## **1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.2.1. Teórica**

La investigación se justificará de forma teórica debido a las diversas posturas de los autores seleccionados en el presente estudio, de modo que las posturas reforzarán cada premisa del propósito de la investigación, en ese sentido

las posturas sobre la necesidad del reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución Peruana, siendo necesario su estudio interpretativo.

### **1.2.2. Metodológica**

Por lo que dentro de la metodología que se aplicará será el instrumento guía de entrevista lo cual permitirá el conocimiento de las experiencias profesionales que tengan los participantes en donde se tendrá respuesta sobre la necesidad de un reconocimiento constitucional explícito acerca de los derechos de los pueblos indígenas.

### **1.2.3. Contribución social (ODS)**

Fue el N° ODS 16, el cual es promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

## **1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

### **1.3.1. Pregunta general**

¿De qué manera el deficiente reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas genera una tensión normativa entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú y el Convenio 169 de la OIT, obstaculizando el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos?

### **1.3.2. Preguntas específicas**

**PE1:** ¿Cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía?

**PE2:** ¿Qué obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre 'comunidades campesinas y nativas (Constitución) y 'pueblos indígenas' (Convenio 169 OIT) para la protección territorial?

**PE3:** ¿Cuáles son las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

## **1.4. OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN**

### **1.4.1. Objetivo general**

**OG:** Analizar cómo el deficiente reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución genera una tensión normativa con el Convenio 169 de la OIT, y de qué manera esta incompatibilidad obstaculiza el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos.

### **1.4.2. Objetivos específicos**

**OE1:** Examinar cómo la falta de reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política del Perú afecta el ejercicio de su derecho a la autonomía política, territorial y cultural.

**OE2:** Identificar los obstáculos jurídicos que genera la diferencia terminológica entre "comunidades campesinas y nativas" (Constitución) y "pueblos indígenas" (Convenio 169 de la OIT) para la protección efectiva de sus derechos territoriales.

**OE3:** Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de una reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

## CAPÍTULO II: MARCO DE REFERENCIA

### 2.1. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO SIMILARES

Como **antecedentes internacionales** tenemos a Fuentes (2017) quien en su investigación “Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile” teniendo como propósito analizar la reconfiguración argumentativa orientada a legitimar marginalmente discursos en entornos institucionales marcados por la negación estructural de la diversidad. Aplicó un enfoque cualitativo, llegando a la conclusión que la adopción normativa permite delinear marcos mínimos que viabilizan el ejercicio de derechos fundamentales; sin embargo, los desafíos vinculados a la operativización del Convenio 169 que obliga al Estado a consultar a los pueblos indígenas sobre los temas que los afectan directamente requieren un examen profundo que trasciende el propósito delimitado de este texto.

Salguero (2014) en su investigación “Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala y Chile”, este análisis de caso examina la evolución de las arquitecturas institucionales en Guatemala y Chile durante las dos últimas décadas, focalizando su atención en los dispositivos estatales dirigidos a la atención y reconocimiento de los pueblos indígenas. Empleo un enfoque cualitativo en donde a través de una mirada al interior de cada país, se pretende describir y analizar principalmente los aspectos normativos y estructurales de ambos Estados. Llegando a la conclusión que los desafíos estructurales más persistentes radican en la necesidad de que los pueblos indígenas fortalezcan sus propias formas institucionales, ancladas en marcos tradicionales y dotadas de reconocimiento estatal; no obstante, la preeminencia de las estructuras formales dotadas de legitimidad jurídica y política determina en última instancia el modo en que se diseñan y operativizan las políticas públicas dirigidas a dichos pueblos.

Galindo (2020) en su investigación “Limitaciones al reconocimiento del territorio ancestral en Ecuador” teniendo como propósito examinar el reconocimiento jurídico del derecho a los territorios ancestrales en Ecuador, junto con las múltiples restricciones normativas, institucionales y territoriales que han condicionado su ejercicio efectivo. Aplicó un enfoque cualitativo, analizando uno

de los casos emblemáticos sobre los límites al territorio ancestral, se trata de la comunidad Nankints perteneciente al pueblo shuar, se llegó a la conclusión que el otorgamiento de derechos a los pueblos originarios está condicionado por la existencia de un sujeto indígena previamente legitimado por el Estado y actores globales, lo que, en línea con la crítica de Rodríguez, configura al “indio permitido” como un agente neutralizado simbólicamente, cuyo papel se restringe a reproducir sin cuestionamiento las agendas culturales estatales.

Escrivá (2025) en su investigación denominada “El multiculturalismo canadiense y los pueblos aborígenes: un análisis crítico”, analizó las implicancias del modelo multicultural canadiense en la configuración del reconocimiento y participación de los pueblos aborígenes. Aplicó un enfoque cualitativo, analizando las diferencias entre las demandas de los grupos étnicos inmigrantes y la de los pueblos originarios haciendo énfasis en la necesidad de la implementación de políticas que reconozcan la historia y características de los pueblos originarios, concluyendo que el multiculturalismo abarca dimensiones orientadas a comprender y gestionar la heterogeneidad cultural; dicho modelo articula tres enfoques centrales: uno descriptivo, que constata la coexistencia de múltiples culturas en un mismo territorio; uno ideológico, que defiende su legitimidad y protección; y uno político, centrado en su gobernanza institucional, sin embargo, actualmente no prevalecen los dos últimos enfoques.

Como **antecedentes nacionales**, Paico (2022) en su trabajo de investigación “Representación política de regiones con poblaciones indígenas, 2022”, tuvo como propósito examinar el marco normativo electoral con el propósito de evidenciar la necesidad de asegurar una representación congresal indígena efectiva en aquellas regiones con presencia significativa de pueblos originarios. Aplicó una investigación de enfoque cualitativo, adoptando como tipología el diseño fenomenológico para analizar las experiencias y percepciones de los participantes, se concluyó que la representación congresal de las regiones con presencia indígena resulta deficiente, debido a que los parlamentarios desconocen la realidad sociocultural, económica y territorial de estos pueblos originarios, bajo este contexto, las iniciativas legislativas que se promueven desde el Congreso no

responden ni se alinean con las verdaderas preocupaciones, necesidades y aspiraciones de las comunidades indígenas, perpetuando así su marginación política y la invisibilización de sus derechos colectivos.

Delgado y Ramírez (2025) en su investigación “Análisis de la figura de consulta previa a pueblos indígenas peruanos”, tuvo como propósito analizar el grado de eficacia del mecanismo de consulta previa como instrumento jurídico de salvaguarda de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el Perú, teniendo en cuenta su incorporación normativa. Empleó un enfoque descriptivo, de tipo no experimental y diseño documental, orientado al análisis del marco jurídico y lineamientos establecidos en el Convenio N.º 169 de la OIT y la Ley N.º 29785, concluyó, que el mecanismo de consulta previa ha propiciado espacios formales de diálogo intercultural y contribuido al avance en el reconocimiento jurídico de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, sin embargo, su eficacia en el plano operativo continúa siendo restringida. Esta limitación, se debe a las falencias de su implementación y a la ausencia de carácter vinculante en los acuerdos alcanzados, lo que impide consolidarla como una herramienta efectiva de equilibrio en las relaciones entre el Estado, los actores privados y las comunidades originarias.

Fernández (2025) en su trabajo de investigación “Incumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa y seguridad jurídica de los pueblos indígenas”, tuvo como propósito examinar en qué medida el mecanismo de consulta previa, en el contexto legal peruano, constituye una garantía efectiva de seguridad jurídica para los pueblos indígenas. Aplicó un enfoque cualitativo socio jurídica y analítica, concluyendo, que existen desafíos para la implementación de la consulta previa debido a la limitada capacitación de las comunidades indígenas para ejercer sus derechos de participación. A ello se suma la interpretación ambigua o inconsistente de la normativa por parte de las autoridades competentes, así como los plazos reducidos en la ejecución de los procesos consultivos, lo que impide su desarrollo pleno, estas limitaciones estructurales comprometen gravemente la seguridad jurídica de los pueblos indígenas.

Gallegos y Flores (2023) en su investigación “Vulneración del derecho al consentimiento previo, libre e informado en los pueblos indígenas del Perú, 2020”,

tuvo como propósito analizar en qué medida se vulnera el derecho al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en el Perú en el marco de proyectos de desarrollo e inversión, considerando los estándares internacionales de derechos humanos y los desafíos que enfrenta. Aplicó un enfoque cualitativo, teniendo como diseño de investigación un plan metodológico, concluyendo que al desarrollar proyectos de desarrollo e inversión en los pueblos indígenas peruanos realmente no se garantiza el derecho antes mencionado, vulnerando, porque el Estado Peruano considera que ningún proceso de consulta realizado en los pueblos indígenas peruanos referente a proyectos de desarrollo e inversión requieren obtener consentimiento, así como también, debido a que en nuestra legislación nacional el derecho en mención no se encuentra regulado.

## **2.2. BASES TEORICAS**

### **Historia de los pueblos indígenas**

La presencia de los pueblos originarios en el territorio peruano se remonta a miles de años atrás. Aunque los primeros grupos humanos cruzaron el istmo de Panamá hace aproximadamente 35.000 años, las evidencias claras de ocupación en lo que hoy es Perú aparecieron mucho tiempo después. Alrededor de 20.000 años atrás comenzaron a establecerse las primeras comunidades, que siguieron las rutas de los desfiladeros andinos y se asentaron también en zonas de la ceja de selva. La selva baja, en cambio, fue ocupada en épocas posteriores, cuando se domesticó la yuca y se incorporó el cultivo del maíz (Noticias de América Latina y el Caribe , 2017).

Con la llegada del poder colonial, los pueblos indígenas enfrentaron constantes intentos de conquista y despojo territorial. Esta dinámica de presión externa no desapareció con el tiempo, sino que se transformó en sucesivos frentes extractivos. Ejemplos como la explotación del caucho muestran cómo estas actividades trajeron consigo graves consecuencias tanto para el medio ambiente como para las comunidades humanas.

Mientras que las poblaciones andinas fueron incorporadas al sistema colonial, los pueblos amazónicos nunca llegaron a ser conquistados. Ese espíritu de resistencia explica que hoy estén presentes en nueve departamentos del país, y que incluso constituyan la mayoría poblacional en cinco provincias y cerca de cuarenta distritos.

Sin embargo, los pueblos indígenas representan de manera evidente la realidad de la pobreza en el Perú. El 75% de ellos vive con ingresos inferiores a dos dólares diarios, lo que confirma según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que la condición indígena está estrechamente vinculada con la pobreza estructural. Mientras que las poblaciones andinas fueron incorporadas al sistema colonial, los pueblos amazónicos nunca llegaron a ser conquistados. Ese espíritu de resistencia explica que hoy estén presentes en nueve departamentos del país, y que incluso constituyan la mayoría poblacional en cinco provincias y cerca de cuarenta distritos (Noticias de América Latina y el Caribe , 2017).

Los pueblos indígenas existentes en el Perú evidencian sin duda alguna la condición de pobreza estructural, por cuanto la mayor parte de ellos percibe ingresos muy bajos, de acuerdo con datos de la ONU. Asimismo, comenta que, mientras tanto, las poblaciones indígenas andinas fueron incorporadas al sistema colonial, las amazónicas mantuvieron un espíritu de resistencia al no tener que ser conquistadas lo que ha facilitado su existencia continua y su presencia significativamente reconocible en el país. Inclusive hoy en día, perviven integrados en nueve departamentos y en algunas ocasiones constituyen la población mayoritaria en provincias y distritos, constatando las evidencias de su resistencia histórica y la importancia demográfica que representan en el Perú.

### **Pueblos Indígenas**

La Constitución Política del Perú de 1920, en su artículo 58, otorgó reconocimiento a los pueblos indígenas al establecer que el Estado debía proteger a la “raza indígena” y dictar leyes especiales orientadas a su desarrollo y cultura, en concordancia con sus necesidades. Asimismo, la norma reconocía la existencia

legal de las comunidades indígenas y disponía que la ley definiera los derechos que les correspondían (Seminario, 2021).

Posteriormente, la Constitución de 1933 reafirmó este reconocimiento en su artículo 207, al señalar expresamente que las comunidades indígenas poseen existencia legal y cuentan con personería jurídica.

La Constitución Política del Perú de 1979, en su artículo 2, estableció el principio de igualdad ante la ley, garantizando que ninguna persona pueda ser discriminada por motivos de sexo, raza, religión, opinión o idioma. Asimismo, reconoció que hombres y mujeres gozan de iguales oportunidades y responsabilidades, asegurando que la mujer tenga derechos equivalentes a los del varón.

Por otro lado, el artículo 21 dispuso que el derecho a la educación y a la cultura es inherente a toda persona. Señaló que la educación debe orientarse al desarrollo integral de la personalidad, inspirándose en los valores de la democracia social. Además, el Estado se comprometió a reconocer y garantizar la libertad de enseñanza.

La Constitución Política vigente de 1993 reconoce de manera expresa la diversidad cultural y lingüística del país y, con ello, la participación indígena; en su artículo 2, inciso 2, garantiza a toda persona el derecho a la vida, a su identidad, a la integridad moral, psíquica y física, así como al libre desarrollo y bienestar, reconociendo además al concebido como sujeto de derecho en todo lo que le favorezca; mientras que en su artículo 17 establece la obligación del Estado de erradicar el analfabetismo y promover una educación bilingüe e intercultural acorde con las características de cada región, preservando las distintas manifestaciones culturales y lingüísticas del Perú y fomentando la integración nacional (Seminario, 2021).

Definir un concepto como el de pueblos indígenas resulta complicado puesto que cualquier definición debe tener en cuenta la diversidad cultural existente, así como los procesos históricos que han vivido. Un siglo después de la creación de la república, la Constitución Política de 1920 reconoció por primera vez la existencia legal de las comunidades indígenas (art. 58). Este hecho representó un

avance en el reconocimiento formal de sus derechos y, al mismo tiempo, una respuesta a las movilizaciones en defensa de sus tierras, ya que también se consagró su derecho a la propiedad comunal (Alva, 2020).

El hecho de definir a los pueblos indígenas es complicado porque supone aceptar su diversidad cultural e histórica, se precisa que, en el Perú, la Constitución de 1920 fue la primera que legalmente reconoció a las comunidades indígenas, representando un salto cualitativo en la protección de sus derechos. El reconocimiento efectivo también emergió a resultado de las luchas de estas comunidades por la defensa de su tierra, correspondiente a la vez a que la norma supo establecer el derecho a la propiedad comunal, es así que la norma también resulta ser un apoyo jurídico para la forma de organización de las comunidades indígenas y su forma de tomar sus medios de vida o subsistir de manera económica.

Las comunidades nativas y campesinas poseen una identidad cultural fundamental para su desarrollo. Esta identidad se expresa en un grupo de personas asentadas en un territorio específico, donde se manifiestan prácticas culturales como costumbres, formas de organización social y sistemas de valores colectivos que reflejan su carácter propio. En cuanto a las Rondas Campesinas y Comunales, el artículo 149° de la Constitución reconoce que son sujetos colectivos titulares de derechos, con funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial. Esta disposición se vincula con el artículo 89°, que establece la existencia legal de las comunidades nativas y campesinas, otorgándoles personalidad jurídica. Desde esta perspectiva, el Estado ha otorgado reconocimiento oficial a las comunidades campesinas y nativas como pueblos indígenas. Esta definición ha sido desarrollada por el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), organismo rector encargado de formular y supervisar las políticas nacionales orientadas al desarrollo y a la protección de los derechos ancestrales y actuales de dichos pueblos (Miranda C. , 2021).

Tanto las comunidades campesinas como nativas poseen y asumen una identidad cultural propia que tiene como base su territorio, costumbres, organización social y valores colectivos, lo que se constituye en un requisito imprescindible para su desarrollo. Así mismo, la Constitución de la República del

Perú, reconoce a las Rondas Campesinas y Comunales como sujetos colectivos a los que se les atribuyen funciones jurisdiccionales y establece personalidad jurídica para las comunidades nativas y campesinas, por lo que, el Estado las reconoce formalmente como pueblos indígenas, por lo que el INDEPA se convierte en la institución que garantiza la elaboración y ejecución de políticas públicas para la defensa de sus derechos ancestrales y actuales.

La Guía de Aplicación del Convenio N.º 169 establece que la definición de pueblo indígena se sustenta en ciertos presupuestos de carácter objetivo y subjetivo. Entre los **objetivos**, se destacan tres elementos fundamentales:

- **Continuidad histórica:** se refiere al vínculo que mantienen los descendientes con sus ancestros originarios, asegurando que la memoria, las tradiciones y los valores heredados se transmitan de generación en generación. Este concepto implica no solo la conexión con el linaje familiar, sino también con el territorio, las prácticas culturales y las formas de organización social que han dado identidad a la comunidad a lo largo del tiempo.
- **Relación territorial:** hace referencia al vínculo profundo que las comunidades mantienen con el espacio geográfico donde vivieron sus antepasados, el cual constituye no solo un lugar físico, sino también un elemento esencial de su identidad cultural, espiritual y social. Este territorio es el escenario donde se desarrollan sus costumbres, prácticas productivas, rituales y formas de organización comunitaria, garantizando la continuidad de su modo de vida.
- **Instituciones propias:** Abarcan la existencia de estructuras sociales, económicas, culturales y políticas que son creadas y sostenidas por las comunidades mismas, respondiendo a sus necesidades y formas de organización tradicionales. Estas instituciones cumplen un papel fundamental en la preservación de su identidad colectiva, ya que regulan la convivencia interna, fortalecen la cooperación comunitaria y garantizan la transmisión de valores ancestrales.

La Constitución de 1993 mantuvo la denominación *comunidades campesinas y nativas*, pero bajo la influencia del paradigma neoliberal redujo la protección de la propiedad comunal, reconociendo únicamente su carácter imprescriptible y debilitando el régimen especial de defensa (art. 89). Posteriormente, la reforma constitucional de 2002 introdujo el término *pueblos originarios* en el art. 191, vinculado a la representación política mínima, aunque sin explicación clara en los debates parlamentarios. Hasta entonces, la legislación solo distinguía entre comunidades campesinas y nativas (Alva, 2020).

La constitución de 1993 del Perú mantuvo el nombre de comunidades campesinas y nativas, pero por efecto del modelo neoliberal menor o las garantías sobre la propiedad comunal, limitándose a reconocer su carácter imprescriptible y desnaturalizando el régimen especial de protección anteriormente previsto. Luego, la reforma constitucional de 2002 añadió el término pueblos originarios en el artículo 191 y lo conectó a la representación política mínima, aun sin una clara justificación en los debates parlamentarios. Por lo tanto, hasta ese tiempo la ley sólo diferenciaba comunidades campesinas y nativas sin llegar a desarrollar la noción de pueblos originarios.

En nuestro territorio peruano, habitan 55 pueblos indígenas portadores de 48 lenguas distintas al castellano, su existencia precede con creces la constitución del Estado, y constituyen un componente esencial de la sociedad plural que habitamos. Sin embargo, a lo largo de 201 años de vida republicana, han sido sistemáticamente marginados tanto de los relatos oficiales sobre la construcción nacional como de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales del país. Pese a ello, al hacer uno de sus derechos en cuando a participación y autonomía, se transversa lo solicitado y se muestra una protesta sobre secesión o separatismo como lo hacen ver los medios sociales; lo que se buscan es el reconocimiento efectivo de su relevancia histórica y sociopolítica. No obstante, el país parece responder únicamente cuando la violencia irrumpe, fracturando los procesos democráticos al inhibir el diálogo y desarticular los espacios de concertación. Esta lógica de exclusión obstaculiza el ejercicio pleno del derecho colectivo a la participación, cuya apropiación en términos de representación

genuina y canales institucionales constituye aún una asignatura pendiente. Abordarla es imprescindible para dimensionar el alcance transformador de dicha participación en contextos marcados por desigualdades persistentes (Cépeda, 2023).

En base podríamos definir a un pueblo indígena como aquel cuyos miembros conforman una comunidad originaria con un territorio determinado; es decir, conservan tradiciones, lenguas, formas de organización social, creencias, concepciones del mundo, etc. que los definen y los hacen diferentes a la cultura mayoritaria y a la sociedad dominante. Por lo general, son comunidades que han existido antes de los Estados modernos y aquella colonización y marginación; y a su vez, han conseguido mantener su identidad colectiva al mismo tiempo que su vinculación con la naturaleza. En el caso peruano, conviene señalar que la Constitución de 1920 fue la primera que legalmente reconoció a las comunidades indígenas y su derecho a la propiedad comunal, reconociendo en ese sentido un avance por la formalización de sus derechos colectivos, pero también es que esta legalidad fue la respuesta a las movilizaciones en defensa de sus tierras. Los pueblos indígenas continúan siendo sujetos de vital importancia para la preservación de la diversidad cultural y biológica, ya que aportan conocimientos ancestrales y prácticas sostenibles que enriquecen sin duda la identidad nacional y que contribuyen igualmente a la protección del medio ambiente.

### **Relevancia de los pueblos indígenas**

En los últimos años, la defensa de los derechos de los pueblos indígenas ha experimentado una transformación significativa. Cada vez con mayor frecuencia, los propios miembros de estas comunidades asumen el rol de defensores, desplazando el protagonismo que antes recaía en representantes provenientes del ámbito urbano. Este cambio representa un avance en el ejercicio de la autonomía y la capacidad de agencia de los pueblos indígenas, aunque también trae consigo nuevos retos. Entre ellos destacan la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos defensores, cuyos derechos y funciones suelen verse amenazados tanto por los intereses que enfrentan como por la histórica fragilidad que afecta a las comunidades indígenas en la región. A partir de esta constatación, desarrollaré

cuatro ideas centrales que permiten comprender mejor esta evolución y sus implicancias (Salmón, 2021).

La defensa de los derechos de los pueblos indígenas ha evolucionado notablemente en los últimos años, pasando a ser ejercida por las propias personas que defienden los derechos de los pueblos indígenas, lo que significa un cambio de los representantes de la ciudad hacia los indígenas. Eso significa que se ha aumentado su autonomía, la suya capacidad de nacimiento, y a la vez que también ha establecido nuevas tensiones, ya que muchas veces el defensor de los pueblos indígenas suele estar en condiciones de vulnerabilidad y sus derechos se ven restringidos por los intereses externos con los que entran en conflicto y por la historia frágil que afecta la comunidad indígena de la región.

Las poblaciones originarias aportan de manera relevante en la conservación y protección de nuestro país, a continuación, se tiene:

Se apoyan entre toda la comunidad: La reacción solidaria ante la enfermedad de uno de sus miembros es una manifestación concreta de la lógica comunal que estructura la vida de los pueblos originarios, donde la armonía colectiva y el bienestar compartido priman sobre cualquier lógica individualista.

Se preocupan por las futuras generaciones: Articula el presente como un espacio de responsabilidad hacia el futuro. En esa lógica, la frase “Hoy por mí, mañana por ti” no solo es un principio de reciprocidad, sino una manifestación viva del vínculo de cuidado hacia las generaciones que aún están por venir.

Respetan la naturaleza: Para ellos la naturaleza constituye un bien relacional y compartido, cuya gestión ética y comunal representa no solo un principio de vida, sino también una contribución concreta a la reducción de los impactos del cambio climático ( Estado Peruano, 2022).

Los pueblos indígenas tienen una importancia fundamental en la construcción de sociedades más solidarias y sostenibles. Su forma de vida se basa en la lógica comunal, donde el bienestar colectivo prevalece sobre los intereses individuales. Un ejemplo claro de ello es la reacción solidaria frente a la enfermedad de uno de sus miembros, lo que refleja la cohesión social y la prioridad de la armonía comunitaria. Asimismo, su visión del presente está estrechamente

vinculada con la responsabilidad hacia el futuro. La reciprocidad, expresada en frases como “Hoy por mí, mañana por ti”, no solo constituye un principio de ayuda mutua, sino también una manifestación concreta del compromiso con las generaciones venideras. De esta manera, aseguran la continuidad cultural y la transmisión de valores que fortalecen la identidad de sus pueblos.

### **La autonomía de los pueblos indígenas**

Se define como la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, reconocidos como parte integrante del Estado y, en ese marco, con la capacidad de adoptar decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su territorio, recursos naturales, organización sociopolítica, economía, administración de justicia, educación, lengua, salud y cultura, siempre que no contravengan la unidad nacional (López, 2019).

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se entiende como un derecho que faculta realizar actos y decidir sobre todo lo que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas y reconocerlos como un elemento que es parte del Estado, para lo cual deben poder decidir sobre y con respecto a todo lo que contribuyen a la vida, las prácticas, las actividades comunitarias que consideran fundamentales, esto es: el territorio y sus recursos naturales, su organización política y social, la economía, la justicia, su educación, la lengua, la salud, la cultura, es decir, se refiere al ejercicio de la autonomía que les permite desarrollar sus identidades y prácticas sociales, pero siempre dentro de la unidad nacional, esto es, sin poner en riesgo la estatalidad .

Las naciones autónomas y los gobiernos territoriales surgen como nuevas estrategias políticas orientadas a la defensa de los derechos indígenas. Estas formas de organización buscan responder al abandono y la discriminación ejercida por el Estado peruano, proponiendo estructuras propias que les permitan ejercer mayor presión política y participar activamente en los procesos de toma de decisiones gubernamentales. Ante la falta de representación y protección por parte de las instituciones estatales, las comunidades indígenas han optado por fortalecer su control territorial, garantizando así la preservación de sus culturas. En este contexto, cobran especial relevancia las organizaciones de autodefensa territorial

recientemente creadas, conocidas como guardias indígenas amazónicas (Tosi, 2024).

Debido al abandono y la falta de atención institucional del Estado, las comunidades indígenas han desarrollado nuevas formas de organizaciones políticas, como las naciones autónomas o los gobiernos territoriales, para conseguir la defensa de sus derechos y lograr tener mayor capacidad de influencia sobre las decisiones que generan el bien común. Los sistemas de organización de las comunidades indígenas tienden a conseguir mayor control territorial y a asegurar la preservación cultural de sus pueblos. Dentro de ese proceso, vale la pena destacar que las guardias indígenas amazónicas aparecen como entidades de autodefensa territorial para garantizar la integridad de sus comunidades y la modalidad de uso de los recursos frente a amenazas.

La autonomía de los pueblos indígenas es entendida como la manifestación del derecho de libre determinación- es uno de los importantes espacios de reconocimiento que dentro del Estado les autoriza a decidir y mantener formas propias de práctica social en las esferas de los territorios, de los recursos naturales, de la organización política, de los sistemas de justicia, de la educación, de la lengua y de la cultura. Este principio implica el respeto por la diversidad en el mantenimiento de la necesaria unidad nacional ya que esta autonomía no es sinónima al hecho de estar separado, sino que implica integraciones en el reconocimiento de las diferencias. Este mismo principio determinaría la búsqueda de la autodeterminación para la protección de las identidades colectivas, pero junto con la certeza de la regulación de los derechos históricos. La condición para conseguirlo es la presión que significa ir implementando, ir articulando políticas públicas, ir generando la integración de la cultura con las instituciones del Estado y también ir trabajando los conflictos en el tronco entre las normas consuetudinarias y el ordenamiento jurídico nacional (López G. , 2006).

La configuración de autonomías indígenas en América Latina constituye un hito histórico en la transformación de los Estados contemporáneos, al inscribir en sus estructuras políticas el reconocimiento de una composición nacional plural desde el punto de vista étnico, lingüístico, cultural y territorial. Esta reconfiguración

incorpora, además, un enfoque integral de derechos que legitima los autogobiernos indígenas como expresiones concretas de sus políticas, económicas, sociales y culturales, esta autonomía les permite a los pueblos indígenas la defensa de su patrimonio natural y del estratégico (López G. , 2006).

La autonomía que se aplica hacia los pueblos indígenas es la forma de concretar el derecho a la libre determinación, lo que les permite elegir y mantener su propia forma de organización social, política, cultural y económica en el Estado, pero no en su sentido de separación, sino de integración con el reconocimiento de las diferencias , buscando proteger sus identidades colectivas y los derechos históricos mediante la práctica de políticas públicas y la compatibilidad entre sus normas consuetudinarias y el ordenamiento jurídico nacional. En Latinoamérica, la construcción de autonomías indígenas supone el punto de llegada de un proceso histórico al modificar a los Estados que reconocen el carácter plural de la diversidad étnica, lingüística, cultural y territorial al precisar que los autogobiernos indígenas son mecanismos para visibilizar y defender su patrimonio natural y estratégico.

El proceso de autonomía y autoorganización de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas amazónicos en el Perú se fundamenta en el derecho a la libre determinación, reconocido por diversos tratados internacionales. Este principio se encuentra consagrado desde el Convenio N.º 169 de la OIT (1989) hasta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). En el año 2021, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó el informe *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*, en el cual se aborda esta temática desde una perspectiva intercultural (Tosi, 2024).

Cabe precisar que el ejercicio de esta facultad no implica la búsqueda de la independencia política, sino que busca, orientar más bien a una extensión de la autonomía a la hora de encauzar y organizar los asuntos internos de los pueblos indígenas, o reconociendo la capacidad para decidir sobre algunos aspectos esenciales de su vida comunitaria, de la que la autonomía se viene a expresar de modo especial, especialmente en el control que ejercen sobre la tierra, y el uso de

sus recursos naturales, que son los que constituyen la base de su subsistencia, la que da paso a la identidad cultural.

En la práctica, las comunidades andinas y amazónicas han funcionado como verdadero micro-Estados: cuentan con un territorio definido, una población identificada, estructuras sociales, económicas y políticas propias, autoridades legítimas y mecanismos internos de resolución de conflictos. Sin embargo, esta autonomía no ha implicado que busquen proclamarse como Estados independientes, salvo en discursos aislados de ciertos grupos o movimientos. Ante la ineficiencia y falta de presencia de las autoridades estatales, muchos comuneros han optado por desenvolverse de manera autónoma y apartada de los gobiernos de turno, aunque ello no ha significado, al menos en los últimos años, una ruptura con el territorio del Estado peruano (Peña, 2013).

La Constitución Política del Perú otorga a las comunidades andinas y amazónicas una amplia autonomía que hace innecesaria la autodeterminación, reconociéndoles libertad para organizarse internamente, dirigir el trabajo comunal, usar y disponer de sus tierras, gestionar sus recursos económicos y conducir sus asuntos administrativos, todo dentro del marco legal establecido, lo que garantiza su capacidad de autogobierno y preservación de su identidad cultural.

### **La protección de los pueblos indígenas en el ámbito internacional**

Desde comienzos del siglo XX, y de manera progresiva, la comunidad internacional ha ido reconociendo los derechos de las poblaciones étnicas. En este proceso, los pueblos indígenas fueron los primeros en obtener un lugar dentro del derecho internacional. El movimiento global por los derechos indígenas consiguió, en gran medida, que se reconocieran sus derechos culturales en instrumentos internacionales y regionales, valiéndose de mecanismos judiciales y cuasi judiciales en diversas instituciones. A pesar de estos avances, los pueblos indígenas han sido históricamente despojados de sus tierras, de sus formas de vida y de sus recursos. Estas prácticas, lejos de ser cosa del pasado, continúan en la actualidad, muchas veces impulsadas por instituciones estatales y funcionarios, en ocasiones en alianza con empresas transnacionales y locales (Llano & Velazco, 2023).

En el ámbito del Derecho Internacional se ha producido un cambio significativo: la denominación que se utilizaba para referirse a los indígenas deja de ser pueblos, que no comunidades o poblaciones. Este nuevo orden mental es un primer paso hacia su reconocimiento, en la medida que la noción de “pueblo” conlleva a la existencia de una identidad colectiva, una historia compartida y un derecho a la autodeterminación que per/race con la mera idea de un grupo cerrado o local. Al ser considerados pueblos, adquieren un estatus jurídico que les protege más que el simplemente ser considerados comunidades y reforzando la idea de grupo, su cultura, su forma de organización política y su participación en la vida pública. Reconociéndoles como pueblos, se obliga a los Estados, pero también a los particulares, a respetar su adecuada autonomía y a considerar la importancia que el pueblo en cuestión represente en la construcción de sociedades, diversas y plurales.

No obstante, el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas ha sido objeto de debate y resistencia en varios países, bajo el argumento de que no constituyen pueblos en sentido estricto y, por lo tanto, no deberían gozar de ese derecho. Sin embargo, la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos ha ratificado la vigencia del principio de autodeterminación para los pueblos indígenas, obligando a los Estados a respetarlo. El instrumento más reciente en el plano regional es la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2016. En su artículo XXV, numeral 1, se reconoce expresamente el derecho de los pueblos indígenas a mantener, desarrollar y conservar su vínculo espiritual, cultural y material con sus tierras y territorios, así como la responsabilidad de preservarlos para sí mismos y para las generaciones futuras (Llano & Velazco, 2023).

Aunque algunos países cuestionen el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas argumentando que no son pueblos en sentido estricto, la jurisprudencia internacional ha ratificado que sí le corresponde ese derecho y que tal derecho le debe ser respetado por los Estados. También, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en el seno de la OEA en el año 2016, confirma este principio, ya que reconoce su derecho a mantener y fortalecer el vínculo espiritual, cultural y material con las tierras y

territorios que habitan, junto con la obligación de preservar a presentes y futuras generaciones las tierras y territorios que habitan.

En pleno siglo XXI, los pueblos indígenas continúan luchando por la defensa de sus derechos. Su supervivencia como colectivos plantea dilemas a los Estados, que, si bien han optado por reconocer normativamente sus derechos, en la práctica los vulneran. El desafío central no consiste únicamente en garantizar derechos individuales incluidos los de las personas indígenas, sino en asegurar que estos pueblos puedan preservar su identidad. En este sentido, el respeto a su dimensión colectiva resulta indispensable. Este escenario genera tanto paradojas como contradicciones. Las paradojas surgen porque el principio de igualdad que fundamenta los modelos estatales requiere, para hacerse efectivo, del principio de diferencia: tratar de manera distinta a quienes lo son. Así, la igualdad debe pensarse no solo entre individuos, sino también entre pueblos (Ramírez, 2025).

Las contradicciones aparecen porque, aunque las constituciones latinoamericanas especialmente las de Ecuador y Bolivia han incorporado de manera explícita los derechos indígenas, en particular los territoriales que garantizan su subsistencia, las políticas económicas se diseñan sobre la base de su vulneración. Esto permite que en sus territorios se desarrollen actividades que alteran la estructura territorial, ponen en riesgo su identidad y amenazan su continuidad como pueblos. Estas tensiones, presentes incluso en constituciones con marcada sensibilidad hacia los pueblos indígenas, generan dilemas que se discuten en el plano teórico, pero cuyas consecuencias se manifiestan en conflictos concretos a lo largo del continente. Se trata de polémicas que abren el debate sobre nuevas categorías jurídicas, nuevas formas de relación entre el Estado y los pueblos indígenas, y nuevas expresiones de dominación y colonialismo (Ramírez, 2025).

A pesar de que países como Ecuador y Bolivia incorporan explícitamente en sus constituciones los derechos de los pueblos indígenas, sobre sus territorios, lo cierto es que las políticas económicas acaban vulnerándolos al permitir las actividades que afectan sus tierras y ponen en riesgo la identidad y continuidad cultural. Esta contradicción provoca tensiones que a pesar de que se discuten en el plano formal, sin embargo, llevan a los hechos de conflicto que se dan en distintas

regiones del continente latinoamericano. Por su parte, el debate que se abre supone la necesidad de la creación de nuevas categorías jurídicas y la redefinición de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, si bien también se pone de manifiesto que existen formas de dominación y colonialismo en América Latina.

En el ámbito del Derecho internacional, cumple con dos objetivos, por un lado, superar la discriminación estructural garantizando, a través de políticas afirmativas y mecanismos interculturales, que los pueblos originarios ejerzan sus derechos en condiciones reales de igualdad dentro del marco estatal; por otro lado, busca garantizar el ejercicio efectivo de la autodeterminación indígena lo que implica posibilitar el desarrollo y el fortalecimiento de sus identidades socioculturales (Barbany y Eleguera, 2021).

En el ámbito del Derecho internacional se pretende realizar esencialmente dos grandes finalidades con los pueblos indígenas, que serían las siguientes: la primera de ellas es hacer desaparecer la discriminación estructural a través de políticas y mecanismos que aseguren que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones dentro del Estado; la segunda tiene que ver con garantizar su derecho a la autogestión, lo que conlleva dar cabida a que puedan llamar a sus identidades culturales y sociales como parte de la existencia y la continuidad de los pueblos indígenas.

Así mismo, el derecho internacional relativo a los pueblos indígenas ha experimentado un notable desarrollo, adoptando decisiones firmes orientadas a reconocer su estatus jurídico, ampliar sus facultades de autogobierno y profundizar en la interpretación del principio de autodeterminación. Asimismo, se han establecido derechos de participación y representación, junto con la consolidación de derechos colectivos. En su expresión más avanzada como lo plantea el Derecho de los Pueblos Indígenas (DPPI) se reconoce incluso el derecho a la “supervivencia cultural” de estos pueblos (Gajardo, 2016).

El derecho internacional ha progresado notablemente en la defensa de pueblos indígenas, reconociendo el estatus jurídico de los pueblos indígenas y ampliando sus capacidades de autogobierno; ha potenciado también el principio de autodeterminación con derechos de participación y representación política y el

fortalecimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En su forma más avanzada el Derecho de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho a la "supervivencia cultural" con lo que se garantiza que sus tradiciones, valores y formas de vida cultural se mantengan y sean transmitidos a las siguientes generaciones.

Este procedimiento ha visto reforzada su influencia por la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, que ha llegado a tener, en este sentido, un papel determinante en el proceso de consolidar y procurar de forma sostenida los derechos de los pueblos indígenas, siendo determinante, especialmente, para consolidar el derecho de propiedad colectiva sobre sus tierras y territorios, entendiéndola no sólo como la tutela de un derecho patrimonial, sino como un elemento esencial para la salvaguarda de su propia identidad cultural, de su autonomía y, en definitiva, de su propia existencia como pueblos. Las decisiones del Sistema Interamericano han sentado precedentes que obligan a los Estados a proteger el respeto por los vínculos históricos y espirituales que las comunidades mantienen por sus territorios, garantizando que estos territorios no sean vulnerables por los intereses de proyectos extractivos u orientaciones de desarrollo que no reconozcan su cosmovisión. De esta forma, la jurisprudencia interamericana ha dado legitimidad a la demanda indígena en la búsqueda de poner en evidencia la necesidad de un marco jurídico necesario para garantizar el acceso a la justicia, la equidad y la sostenibilidad en el contexto de la relación de los pueblos indígenas con sus territorios ancestrales. (Gajardo, 2016).

El derecho internacional ha progresado decisivamente en cuanto a la protección de los pueblos indígenas, ya sea al reconocer su estatus jurídico, ampliar las facultades que tienen en cuanto a autogobierno o el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas. También se han ido más allá y se les han otorgado derechos de participación, representación, y colectivos, incluso en el reconocimiento del derecho a la "supervivencia cultural"; la consolidación de este proceso ha llegado de la mano de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que ha respaldado invariablemente la propiedad colectiva de

los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios, asegurándoles así su identidad y continuidad cultural.

### **Derechos colectivos de los pueblos indígenas**

Los llamados derechos colectivos de doble posición son aquellos que pueden ser ejercidos tanto de manera individual por un miembro del grupo en nombre propio o en representación de otros como de forma colectiva, a través de mecanismos comunitarios o de agentes designados por el grupo. El aspecto central de esta clasificación es que dichos derechos existen en la medida en que las personas forman parte de una comunidad que comparte una cultura específica. Por ello, su protección resulta indispensable para garantizar la continuidad, el desarrollo y la supervivencia de la comunidad (Becerra, 2022).

Son aquellos que pueden ser ejercidos, a la vez, por un miembro del grupo actuando en el propio nombre o bien como representante de los demás, o bien aplicándose de forma comunitaria, es decir, a través de mecanismos colectivos. Para poder existir dependen del hecho de pertenecer a una comunidad y de que haya una cultura compartida por las personas que la constituye; por este motivo es que su protección es crucial de cara a evitar que la comunidad desaparezca, que se desarrolle o que sobreviva.

Los derechos colectivos, en su dimensión jurídica, han sido contruidos a partir de los aportes teóricos de la filosofía política y de la antropología jurídica. Posteriormente, la dogmática jurídica los incorporó y adaptó al sistema normativo positivo. No obstante, esta conceptualización se encuentra estrechamente vinculada al contexto ideológico en el que dichos derechos han evolucionado. De igual manera, el proceso de positivización de los derechos colectivos en normas internacionales, tanto de alcance universal como regional, refleja y reproduce esa misma tendencia (Gamboa, 2003).

La titularidad de los derechos colectivos corresponde a un grupo humano, mientras que su contenido se orienta a la satisfacción de intereses ya sean colectivos o individuales vinculados a una finalidad específica. Estos derechos pueden ser ejercidos por diversos tipos de agrupaciones: la familia, el pueblo, la nación, comunidades regionales o étnicas, e incluso por la humanidad en su conjunto. En el

contexto latinoamericano, y particularmente en el marco de futuras investigaciones científicas, la titularidad de estos derechos se reconoce principalmente en los pueblos indígenas, quienes los ejercen como parte esencial de su identidad y supervivencia cultural (Gamboa, 2003).

Los derechos colectivos son derechos de grupos humanos, que buscan complacer intereses colectivos o individuales en función de un determinado fin. Son derechos que pueden ser ejercidos por diferentes tipos de organizaciones sociales (familias, pueblos, naciones, comunidades étnicas, etc.). En América latina, los pueblos indígenas son los principales sujetos de estos derechos, los cuales constituyen un elemento clave de su identidad y son fundamentales para asegurar su vida cultural.

Atendiendo a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, nuestra Constitución, en lo regulado en los artículos 88 y 89, reconoce algunos de ellos entre sus normas bajo la epígrafe de “Régimen agrario de las comunidades campesinas y nativas”, destacando entre estos derechos la propiedad comunal sobre sus tierras (artículo 88), su existencia como personas jurídicas de derecho, autonomía organizativa, libre disposición de sus tierras, imprescriptibilidad de las tierras salvo por abandono; y el relativo al respeto por su identidad cultural (artículo 89).

A los derechos mencionados y en virtud de lo establecido en el principio de unidad de la Constitución se deben sumar los derechos a la identidad étnica y cultural y al uso de su propia lengua (artículo 2.19), a la salud comunal (artículo 7), a la educación bilingüe, intercultural (artículo 17), y a la jurisdicción comunal (artículo 149), por mencionar algunos. El reconocimiento previo de los derechos colectivos debe complementarse por una lectura unitaria del texto de la Constitución junto con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

A continuación, un cuadro normativo con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, del derecho internacional y nacional:

#### **Tabla 1**

##### *Derechos colectivos de los pueblos indígenas*

|                                                           | Derecho Internacional de los<br>Derechos Humanos |                                                                  | Derecho<br>interno                                |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Derecho colectivo                                         | Convenio<br>169                                  | Declaración de<br>NN.UU. sobre<br>los Derechos de<br>los PP. II. | Constitución<br>Política del<br>Estado de<br>1993 |
| Derecho a la libre<br>autodeterminación o autonomía       | Art. 7                                           | Arts. 3, 4, 5 y 33                                               | Art. 89                                           |
| Derecho a la identidad cultural                           | Art. 5                                           | Arts. 9, 11, 12<br>y 13                                          | Arts. 2.19 y<br>89                                |
| Derecho a la participación                                | Arts. 2, 6.1.b<br>y c, 7, 15, 22<br>y 23         | Arts. 18, 23 y 36                                                | Arts. 2.17,<br>31,<br>191 y 197                   |
| Derecho a la consulta                                     | Arts. 6.1.a,<br>6.2 y 15.2                       | Arts. 17.2, 19,<br>36 y 38                                       | Art. 2.17                                         |
| Derecho a decidir/elegir sus<br>prioridades de desarrollo | Art. 7                                           | Art. 23                                                          | Art. 89                                           |
| Derecho a conservar sus<br>costumbres e instituciones     | Arts. 4, 5, 6<br>y 8                             | Arts. 5, 20 y 33                                                 | Art. 139.8                                        |
| Derecho a la jurisdicción<br>especial                     | Art. 9                                           | Art. 35                                                          | Arts. 149 y<br>139.8                              |
| Derecho a la tierra y al territorio                       | Arts. 13, 14,<br>17 y 18                         | Arts. 25, 26, 27,<br>28, 29, 30, 31 y<br>32                      | Arts. 88 y 89                                     |
| Derecho a los recursos naturales                          | Art. 15                                          | Arts. 26, 27, 28<br>y 29                                         | Art. 89                                           |

---

|                                                           |               |               |                       |
|-----------------------------------------------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| Derecho a la salud intercultural                          | Art. 25       | Art. 24       | Arts. 7 y 9           |
| Derecho a la educación intercultural y a la lengua/idioma | Arts. 26 y 27 | Arts. 14 y 15 | Arts. 13, 14, 17 y 48 |

---

El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas o pueblos originarios no significa que estos pueblos no ejerzan los otros derechos fundamentales. Si bien los derechos colectivos son derechos fundamentales para los pueblos indígenas u originarios individualmente considerados, sus miembros son titulares de derechos fundamentales a título personal. En este sentido, los miembros de los pueblos indígenas, en principio, podrán ejercer todos los derechos fundamentales e individuales que la Constitución les reconoce y les protege.

Los derechos fundamentales e individuales, son el derecho al respeto de la vida, a la dignidad, a la libertad personal, al derecho a la igualdad, el derecho de acceso a la información pública, el derecho a la autodeterminación informativa, el derecho al secreto bancario, al derecho a la libertad de contratación, al derecho a la integridad, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la seguridad social, el derecho a pensiones, el derecho al trabajo (derecho a acceso laboral, derecho a protección frente al despido), derecho a la libertad de empresa, derecho al comercio y a la industria, derecho a la protección de sus derechos e intereses cuando consumidores y usuarios, el derecho a la protección judicial de sus derechos. Estos derechos e intereses individuales se verán complementados con los derechos que el Derecho internacional reconoce y desarrolla, en el marco de las normas que reconocen los derechos fundamentales, en particular las del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Ministerio de Cultura, 2016).

La identificación de los pueblos indígenas se basa en el principio de auto identificación. En este sentido, el Convenio señala que la conciencia de pertenencia indígena o tribal constituye un criterio esencial para determinar a qué grupos se aplican sus disposiciones (artículo 1.2). Por ello, cuando la Constitución, en sus artículos 88 y 89, hace referencia a las comunidades campesinas o nativas, debe entenderse que estas representan una de las formas organizativas de los pueblos

indígenas u originarios dentro del marco jurídico nacional. Sin embargo, no todas las comunidades necesariamente forman parte de un pueblo indígena, y, a la vez, existen colectivos o localidades que, sin estar organizados como comunidades, sí pueden ser reconocidos como parte de un pueblo indígena u originario (Ministerio de Cultura, 2016).

Y así, aunque las comunidades campesinas o nativas pueden incluirse dentro de la referencia a un pueblo indígena, no debemos caer en la simplificación de considerar el concepto “pueblo” como sinónimo de comunidad, ya que esta solamente es un fragmento del todo más complejo y amplio. El concepto de pueblo indígena tiene dimensiones históricas, culturales, sociales y políticas que desbordan lo que sería una comunidad, pues incluye la prolongación de sus tradiciones, la relación con la tierra, la propia organización, la identidad que los hace ser sujetos de derechos. Por este motivo, es necesario priorizar otra definición que reconozca el caudal de los pueblos indígenas u originarios y garantice el ejercicio de sus derechos, sin limitaciones que provengan de una concepción reduccionista o estrictamente comunitaria. De esta forma se garantizaría también un marco jurídico y político que asegure la autonomía y la persistencia cultural, así como la efectiva participación de las comunidades en la construcción de una propuesta de sociedad alternativa.

### **Protección territorial**

El derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos constituye un principio fundamental y fue uno de los temas más debatidos durante la elaboración de la Declaración, ya que estos espacios representan la base material y espiritual de su existencia. El control, la posesión y la propiedad comunitaria de dichos territorios se consideran esenciales para garantizar su supervivencia y desarrollo, pues en ellos se reproducen sus prácticas culturales, se transmiten sus conocimientos ancestrales y se mantiene la relación sagrada con la naturaleza. Además, este derecho implica reconocer que la tierra no es solo un recurso económico, sino un elemento vital para la identidad y continuidad histórica de los pueblos indígenas. Por ello, la protección de sus territorios constituye una condición

indispensable para asegurar su autonomía, fortalecer su cohesión interna y preservar la diversidad cultural y ambiental que aportan al conjunto de la humanidad.

El artículo 26 aborda directamente la relación entre los pueblos indígenas y sus tierras. En su primer inciso reconoce sus derechos sobre ellas, incluyendo también aquellas que hayan sido adquiridas por otros medios distintos a la posesión o el uso. Esto se entiende como adquisiciones realizadas mediante acuerdos con el Estado o alianzas entre pueblos indígenas, y no como transacciones inmobiliarias reguladas por el código civil, que corresponden a la propiedad privada. Cabe recordar que varios Estados defendían la redacción limitada al término “poseen”, restringiendo los derechos al presente. Finalmente, se aceptó una formulación más amplia que abarca también las tierras que fueron ocupadas en el pasado y sobre las cuales los pueblos indígenas mantienen derechos vigentes.

El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 13, establece que el concepto de “tierra” debe incluir el de “territorio”, abarcando todo el hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de diversas formas. Para los pueblos agricultores, tierra y territorio tienen implicancias similares; mientras que para los pueblos que habitan los bosques, la tierra representa el espacio físico donde viven, y el territorio incluye el bosque del cual obtienen alimentos, plantas medicinales y otros recursos indispensables para sostener su cultura y asegurar su continuidad (Unicef, 2008).

La protección de los territorios y derechos de los pueblos indígenas constituye un eje fundamental en la búsqueda de un desarrollo justo y sostenible en el país. A lo largo de la historia, este esfuerzo ha estado acompañado de conflictos sociales y ambientales, originados principalmente por la falta de procesos de consulta previa, libre e informada antes de la ejecución de proyectos que afectan directamente sus territorios y modos de vida.

La ausencia de diálogo y de reconocimiento pleno de sus derechos ha generado tensiones y divisiones, profundizando las desigualdades y la marginación, además de obstaculizar la construcción de un modelo de desarrollo que valore la diversidad cultural y ambiental del Perú. En este escenario, resulta imprescindible fortalecer los mecanismos de participación y consulta con las comunidades

indígenas, como condición necesaria para avanzar hacia un desarrollo inclusivo y verdaderamente sostenible (Unicef, 2008).

Cuando los derechos de las comunidades indígenas no son plenamente reconocidos, cuando no se propicia un diálogo con éstas, cuando no se establece un diálogo con ellas, aparecen los conflictos, las desigualdades, la marginación, lo cual condiciona el modelo de desarrollo que debía respetar la diversidad cultural y ambiental del país; es más, es la forma de demostrar la voluntad de avanzar hacia un modelo de desarrollo que tiene como premisa fortalecer la participación y la consulta a las comunidades, como condición necesaria para avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.

La falta de reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos indígenas por parte de gobiernos y empresas ha intensificado las tensiones, generando escenarios de confrontación y desconfianza. Los proyectos extractivos y de infraestructura no solo ponen en riesgo la integridad cultural y ambiental de estas comunidades al invadir sus territorios ancestrales, sino que también afectan de manera directa su salud y bienestar. La contaminación de las fuentes de agua, la degradación de los ecosistemas y la transformación de sus modos de vida tradicionales repercuten gravemente en la calidad de vida de los pueblos indígenas, comprometiendo su seguridad alimentaria, el acceso a recursos naturales y su equilibrio espiritual y emocional (Cammargo, 2024).

Cuando las administraciones del Estado y las empresas no toman en consideración los derechos de los pueblos indígenas, aparecen los conflictos, la desconfianza. Y también les advertirá, aduciendo que los proyectos extractivos y de infraestructura afectan en el plano inmediato a estas comunidades en la medida en que invaden el territorio de las comunidades culturales, que los contaminan con el agua, que arruinan los ecosistemas y que alteran sus formas de vida, lo que conlleva consecuencias, entre otras, para su salud, para su seguridad en el acceso a recursos naturales, para el equilibrio cultural y espiritual, para la calidad de vida.

Las consecuencias antes citadas ponen de manifiesto la urgente necesidad de adoptar una postura inclusiva y respetuosa que permita responder de forma debida a la efectividad de la participación de las comunidades indígenas cuando se

trata de ser consultadas en decisiones que afectan a sus vidas, sus territorios o sus recursos naturales. No basta que se escuchen, es necesario que su voz se reconozca como legítima y obligatoria en el marco de los procesos de planificación y ejecución. Un verdadero desarrollo justo y sostenible exige poner en valor su conocimiento ancestral, sus prácticas culturales y su armonía con el entorno como elementos que enriquecen los modelos alternativos de desarrollo. Solo así queda asegurada no sólo la defensa de sus derechos colectivos, sino también la garantía de la diversidad cultural y la diversidad ambiental, dos caras de la misma moneda para actuar frente a los retos globales, pero también para garantizar un futuro equitativo para las generaciones que están por venir.

Para las comunidades andinas y amazónicas, la tierra representa su recurso más valioso y está profundamente vinculada a lo sagrado, como la Pachamama en la tradición andina. Por ello, la protegen, la utilizan y la defienden con firmeza. Su principio esencial se resume en la expresión “La tierra no se vende”, reflejo de la convicción de que es la fuente que les provee de recursos y sustento para la vida (Peña, 2013).

La relación de las comunidades andinas y amazónicas con la tierra o el territorio se asemeja a la que un Estado mantiene con sus fronteras. Así como los ciudadanos defienden con su vida el territorio nacional frente a una invasión, los comuneros protegen sus tierras con la misma firmeza. Históricamente, estas comunidades fueron despojadas de sus territorios por distintos procesos, y aunque lucharon por conservarlos, solo lograron recuperarlos de manera parcial. En la actualidad, los llamados conflictos socioambientales representan una nueva forma de despojo, pues en su resolución suele prevalecer la posición de actores externos, sin reconocer plenamente los derechos y la visión de las comunidades (Peña, 2013).

Las comunidades indígenas andinas y amazónicas conciben a la tierra como el recurso más importante y sagrado; teniendo estrechamente interrelacionada la idea de tierra con la identidad, la forma de vida, el sustento, etc., de forma tal que se traduce en el principio del “la tierra no se vende”. Por ello, su defensa es equiparable a la defensa con la que un Estado nacional defiende sus fronteras, ya que el territorio es esencial para su vida en común. Sin embargo, han sido

históricamente despojados de su territorio, y si bien hoy han podido recuperar parte de su territorio, nuevamente han sido despojados por medio de un conflicto socioambiental, donde la mayoría de las veces se imponen los intereses externos en lugar de ser reconocidos sus derechos y su concepción sobre el territorio.

### **Comunidades campesinas y nativas (Constitución) y pueblos indígenas**

Las comunidades nativas y campesinas poseen una identidad cultural esencial para su desarrollo, la cual se configura en torno a un grupo de personas asentadas en un territorio específico. En ese espacio comparten y expresan manifestaciones culturales propias, como sus costumbres, formas de relación social y un sistema de valores colectivos que reflejan y fortalecen su identidad particular. Por consiguiente, los elementos culturales propios no solo les muestran quiénes son, sino que también les confiere una mayor cohesión interna y determinante para que puedan desarrollarse, como lo hacen, en comunidades diferentes y particulares (Miranda E. , 2021).

La República del Perú otorga el reconocimiento oficial a las comunidades campesinas y nativas como pueblos indígenas que gozan de los mismos derechos étnicos y culturales. Esta posición fue confirmada por la Comisión de Expertos de la OIT al comprobar que las comunidades campesinas y nativas cumplen con los criterios de aplicación del Convenio 169, lo cual implica que están amparadas por todas las disposiciones internacionales que garantizan su identidad, territorio y participación en instancias, mecanismos y espacios de toma de decisiones participantes que son trascendentales para su vida y desarrollo.

Las comunidades nativas y campesinas forjan su desarrollo desde una identidad cultural compartida que se gestará en el espacio donde habitan y que va a aparecer como manifestaciones, costumbres, relaciones sociales y valores comunitarios, por lo que refuerzan su sentido de pertenencia no solo a la propia comunidad (los que la integran) sino que van a permitir también un desarrollo diferenciado para no perder la propia identidad de la comunidad por el hecho de compartir un espacio.

El Estado peruano ha señalado oficialmente que las comunidades campesinas y nativas constituyen colectividades equiparables a los pueblos indígenas, por lo que gozan de los mismos derechos étnicos y culturales. Esta posición fue comunicada a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), la cual, al pronunciarse, reafirmó que las comunidades campesinas cumplen con los criterios establecidos en el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT. En consecuencia, la comisión confirmó que dichas comunidades están plenamente amparadas por las disposiciones de este Convenio (Ruiz & Castillo, 2022).

La República del Perú otorga el reconocimiento oficial a las comunidades campesinas y nativas como pueblos indígenas que gozan de los mismos derechos étnicos y culturales. Esta posición fue confirmada por la Comisión de Expertos de la OIT al comprobar que las comunidades campesinas y nativas cumplen con los criterios de aplicación del Convenio 169, lo cual implica que están amparadas por todas las disposiciones internacionales que garantizan su identidad, territorio y participación en instancias, mecanismos y espacios de toma de decisiones participantes que son trascendentales para su vida y desarrollo.

Nuestra legislación establece que los pueblos indígenas son aquellos organizados en comunidades nativas o campesinas, así como quienes habitan territorios indígenas reconocidos. En este sentido, tanto la Constitución Política del Perú como normas específicas entre ellas el derogado Reglamento del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, la Ley de Comunidades Nativas y la Ley General de Comunidades Campesinas reconocen la existencia legal y la personalidad jurídica de estas comunidades. Además, precisan las características que las definen, tales como el uso de un idioma propio, rasgos culturales y sociales distintivos, la tenencia y usufructo colectivo y permanente de un territorio, y la forma de asentamiento, ya sea nucleado o disperso (Ruiz & Castillo, 2022).

Las comunidades indígenas y campesinas del Perú constituyen un grupo humano con una identidad cultural vinculada a tradiciones, valores y su territorio, lo que les permite desarrollarse. El Estado peruano las reconoce oficialmente como

pueblos indígenas y les confiere los mismos derechos étnicos y culturales señalados en el C169 de la OIT, asumiendo un reconocimiento también en manifestado en la práctica por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. La propia legislación nacional, incluyendo y entre otras, la Constitución y las leyes nacionales específicas, les reconoce la personalidad jurídica, que les ofrece las definiciones propias de los pueblos indígenas, cuentan como contar con una lengua propia, ciertos rasgos culturales propios y la propiedad comunal. Por consiguiente, estas características permiten garantizar la protección de estas comunidades en el marco de la legislación nacional.

**Tabla 2**

*Características que garantizan la protección de las comunidades*

| Legislación nacional                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 89 de la Constitución Política del Perú                                                  | Reconoce que las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y personalidad jurídica. Les otorga autonomía en su organización interna, en el trabajo comunal, en la gestión económica y administrativa, así como en el uso y libre disposición de sus tierras.                                                                                                                                                                                                                                    |
| Decreto Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva | Establece en sus artículos 7 y 8 que el Estado reconoce la existencia legal y la personalidad jurídica de las comunidades nativas. Además, precisa que estas comunidades tienen su origen en grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están conformadas por familias que comparten elementos esenciales como un idioma o dialecto propio, rasgos culturales y sociales distintivos, la tenencia y usufructo colectivo y permanente de un territorio, y un asentamiento que puede ser nucleado o disperso. |
| La Ley General de Comunidades Campesinas (Ley N° 24656)                                           | Reconoce a las comunidades campesinas y nativas como organizaciones con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias con vínculos ancestrales, sociales,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

---

culturales y económicos, sustentados en la propiedad comunal y el trabajo colectivo. Se garantiza el respeto a su identidad étnica y cultural, incluyendo el derecho a la consulta previa ante medidas que las afecten. Además, la Ley General del Ambiente dispone que los proyectos en sus territorios deben proteger su integridad y establecer acuerdos que aseguren derechos, beneficios y compensaciones justas, reconociendo también su derecho preferente al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en sus tierras.

Hoy en día, las comunidades campesinas y nativas se encuentran tanto en zonas rurales como urbanas, producto de los procesos de migración. No obstante, su denominación legal se origina en aquellas comunidades asentadas en áreas rurales. En términos generales, se reconoce como comunidades campesinas a las que habitan en la región andina del Perú también llamadas comunidades andinas, mientras que las comunidades nativas corresponden a las que se ubican en la Amazonía rural, conocidas igualmente como comunidades amazónicas (Peña, 2013).

Hoy en día las comunidades campesinas y nativas se encuentran incluso en áreas urbanas debido a los mecanismos de migración, pero su nombre formal proviene de las que más inicialmente se asentaron en un entorno rural. En términos generales, se conocen como comunidades campesinas las que habitan la región andina del Perú (también comunidades andinas) , y las comunidades nativas corresponden a aquellas situadas en la Amazonía en su entorno rural (comunidades amazónicas igualmente) ; es decir, la clasificación jurídica se hace de acuerdo con criterios geográficos y con criterios culturales que remiten a su territorio de procedencia , aun cuando la realidad sugiere en la actualidad una existencia más amplia y plural.

**El bloque de constitucionalidad, el control de convencionalidad y la jurisprudencia vinculante en los derechos indígenas**

### **La Integración del Convenio 169 mediante el Bloque de Constitucionalidad:**

En el ordenamiento jurídico peruano, la interpretación de los derechos fundamentales no se agota en el texto literal de la Carta Magna. Por mandato expreso de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993, los derechos y libertades reconocidos deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Perú. Bajo este imperativo hermenéutico, el Tribunal Constitucional ha consolidado la doctrina del "Bloque de Constitucionalidad" - STC Exp. N° 00022-2009-PI/TC (2010). En virtud de esta doctrina, el Convenio número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (2014), no es una norma secundaria o programática, sino que ostenta rango constitucional, complementando y llenando de contenido los vacíos normativos de los artículos 88 y 89. Por tanto, la lectura de las "comunidades campesinas y nativas" debe reconceptualizarse bajo el estándar internacional de "pueblos indígenas", reconociéndolos como sujetos políticos de derechos colectivos.

### **El Estándar Interamericano: De la propiedad civil al territorio integral**

Para comprender la dimensión exacta del derecho al territorio, resulta ineludible recurrir a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuyas sentencias constituyen parámetros hermenéuticos vinculantes. En el emblemático caso Comunidad Pueblo Indígena Saramaka vs. Surinam (2007) la Corte IDH estableció que el derecho a la propiedad protegido por el artículo 21 de la Convención Americana abarca los territorios indígenas bajo un enfoque integral. La Corte precisó que la supervivencia física y cultural de estos pueblos depende del control de su territorio y de los recursos naturales que tradicionalmente han utilizado.

Asimismo, en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012) la Corte IDH consolidó el derecho a la consulta previa, libre e informada como un principio general del Derecho Internacional, exigiendo que cualquier intromisión estatal o privada en el territorio indígena no solo cumpla con la ley interna (como sugiere el art. 88 de la Constitución peruana), sino que logre el consentimiento de la comunidad cuando se trate de proyectos a gran escala. Esta

doctrina interamericana evidencia que la concepción patrimonialista y agraria de la Constitución de 1993 resulta insuficiente frente al estándar convencional.

### **La Obligación del Control de Convencionalidad en la Praxis Nacional:**

Frente a la ambigüedad generada entre la promoción de la inversión en tierras eriazas o comunales y el derecho al territorio ancestral, los operadores de justicia peruanos y la administración pública están en la obligación de ejercer un estricto "Control de Convencionalidad" ex officio. Como lo ha reiterado la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile* (2006), este control obliga a los jueces nacionales a inaplicar o reinterpretar cualquier norma interna, incluida la propia Constitución, que contravenga las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

En la praxis peruana, el Tribunal Constitucional ha presentado oscilaciones respecto a este control. Si bien en fallos previos dotó de contenido al derecho a la consulta, resoluciones más recientes como la STC N° 00007-2022-PA/TC (2024) han generado controversia al declarar la improcedencia de la consulta previa como derecho fundamental autónomo reclamable vía amparo. Esta inestabilidad jurisprudencial nacional demuestra que, ante la falta de un reconocimiento constitucional explícito y robusto de los pueblos indígenas como sujetos de derechos, el Estado se expone constantemente a incurrir en responsabilidad internacional por inobservancia del control de convencionalidad.

### **2.3.CONCEPTOS DE LAS CATEGORÍA**

**Pueblos indígenas:** Entidades comunitarias con raíces históricas previas a la institucionalización estatal, caracterizadas por la continuidad de patrones socioculturales que los caracterizan ( Estado Peruano, 2022).

**Derechos humanos:** Facultades y libertades que tiene todo ser humano por el simple hecho de existir y son necesarios para el desarrollo adecuado de la vida humana (Camero & Gonzales, 2010).

**Derechos de los pueblos indígenas:** En el ordenamiento jurídico peruano, los Pueblos Indígenas son reconocidos como sujetos colectivos de derechos

humanos, cuya titularidad se sustenta en normas constitucionales, legales y en tratados internacionales de derechos humanos (Camero & Gonzales, 2010).

Reconocimiento constitucional: En el contexto del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la Constitución peruana de 1993 introduce un cambio significativo al romper con la visión de un Estado uniforme. Su artículo 2.19 establece que el Perú es una nación pluriétnica y pluricultural, reconociendo como derecho fundamental la identidad étnica. Este reconocimiento implica, entre otros aspectos, el derecho de las personas a expresarse en su idioma originario ante cualquier instancia oficial, con el apoyo de un intérprete (Santacruz, 2020).

Autonomía cultural: La noción más amplia de autonomía responde a la necesidad de integrar a los grupos étnicos dentro del Estado sin que ello implique la pérdida de sus identidades culturales, superando así las limitaciones del enfoque indigenista (Corona, 1997).

Protección territorial: La defensa de la autonomía de los pueblos originarios se expresa de manera singular en la preservación de sus territorios, los cuales son concebidos, desde sus ontologías relacionales, como espacios de construcción social que integran dimensiones materiales y simbólicas (Lina & Lina, 2020).

## **CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1. ENFOQUE Y TIPO DE INVESTIGACIÓN**

La presente investigación se adscribe a un enfoque predominantemente jurídico-dogmático. El objeto central de estudio es el análisis del ordenamiento jurídico, la coherencia normativa y la interpretación de las instituciones legales vinculadas al objeto de la tesis, utilizando como eje metodológico el estudio del Bloque de Constitucionalidad y la jurisprudencia relevante (Escudero & Cortez, 2018).

De manera subsidiaria y complementaria, la investigación incorpora un análisis de la praxis institucional. Este nivel no persigue la medición de fenómenos sociales ni la generación de inferencias estadísticas, sino la sistematización de criterios expertos emitidos por operadores jurídicos especializados. Su único propósito es servir como elemento de contraste cualitativo para verificar la operatividad y los vacíos del marco dogmático-constitucional planteado en la investigación.

El tipo de investigación es básico, ya que mediante el análisis riguroso de diversas fuentes documentales y empíricas confiables se generarán nuevos conocimientos teóricos que permitan comprender el problema existente (Escudero & Cortez, 2018). Asimismo, el alcance es exploratorio, debido a que la específica tensión normativa abordada requiere un abordaje novedoso ante la doctrina imperante (Ramos C. , 2020).

### **3.2. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

El diseño de la presente investigación se define como expositivo-jurídico y analítico, distanciándose de las estructuras estrictamente sociológicas al no agotar su propósito en la mera descripción de un fenómeno social, sino en la triangulación normativa de sus instituciones. Bajo esta lógica, el diseño articula el uso de matrices de análisis dogmático para el estudio sistemático de la doctrina y la legislación vigente, junto con matrices de análisis jurisprudencial orientadas a la identificación de los criterios vinculantes emanados del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Finalmente, se incorpora un sustento

empírico de apoyo basado en la aplicación de entrevistas a profundidad, cuyos resultados son procesados mediante un análisis de contenido jurídico estrictamente orientado a validar la necesidad de reforma o la precisión dogmática planteada en la hipótesis de trabajo (Escudero & Cortez, 2018).

Este diseño se asienta en un paradigma interpretativo-jurídico, el cual privilegia la comprensión profunda de la relación entre la norma y su aplicación fáctica, sin forzar generalizaciones absolutas (Martínez, 2013, como se citó en Ramos, 2023). Todo este contexto metodológico se desarrolla en un escenario caracterizado por disputas en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, atravesado por tensiones estructurales entre modelos de desarrollo y el pluralismo jurídico nacional.

En cuanto a los paradigmas de investigación, estos establecen los marcos conceptuales que orientan la labor científica, definiendo las prácticas legítimas dentro del proceso de interpretación del Derecho. El paradigma adoptado permite una descripción contextual de los fenómenos jurídicos estudiados, privilegiando la interpretación del binomio sujeto-objeto sin perseguir la formulación de leyes generales, sino la coherencia del sistema constitucional.

El contexto y tiempo social en el que se desarrolla esta investigación se caracteriza por un escenario de disputas simbólicas y materiales en torno al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, en una coyuntura atravesada por tensiones estructurales entre modelos de desarrollo, pluralismo jurídico y demandas históricas de participación desde los márgenes.

### **3.3.METODO DE INVESTIGACIÓN**

Para abordar el problema jurídico, la investigación se sostiene en la articulación de métodos jurídicos como eje principal. Destaca en primer lugar el método dogmático-constitucional, concebido como una herramienta clave que analiza y sistematiza el derecho positivo para resolver problemas prácticos e interpretar normas vigentes (Carrillo & Carrillo, 2022); este método permite desentrañar principios en tensiones complejas, como el choque entre el pluralismo

jurídico indígena y los modelos desarrollistas estatales, sin imponer variables externas (Flores, 2026).

En segundo lugar, se emplea el análisis hermenéutico, una técnica interpretativa fundamental para desentrañar el sentido profundo de normas y textos legales mediante un proceso circular, considerando la intención del legislador y el contexto del intérprete (Gisela S. , 2024).

Finalmente, se aplica el estudio sistemático de la jurisprudencia constitucional e interamericana, un método analítico que organiza de forma ordenada las decisiones judiciales para identificar patrones, evoluciones normativas y principios vinculantes, contrastando fallos reiterados del Tribunal Constitucional y la Corte IDH en la búsqueda de coherencia sistémica (Intriago et al., 2025).

### **3.4.INFORMANTES O PARTICIPANTES**

Selección de informantes calificados: La elección de los participantes no responde a criterios estadísticos ni probabilísticos, sino a un muestreo intencional por pertinencia experta. Se estableció como criterio de inclusión convocar a profesionales del derecho con trayectoria contrastada en la materia constitucional, indígena o administrativa, garantizando así la calidad dogmática de las valoraciones.

Conforme a la naturaleza de un estudio predominantemente dogmático, se recabaron las valoraciones de diez (10) informantes calificados (magistrados, abogados constitucionalistas y gestores públicos). En la investigación jurídica de carácter cualitativo, el valor de las entrevistas no radica en la cantidad masiva de sujetos, sino en la profundidad, densidad argumentativa y autoridad conceptual de los aportes doctrinales y prácticos proporcionados por los expertos para contrastar la norma con el derecho en acción.

En cuanto a los criterios de rigor, se empleará el consentimiento informado para todos los participantes que acepten la aplicación del instrumento de guía de entrevista y su publicación en el repositorio de esta universidad, la confidencialidad de la información brindada que será con criterio propio y razonable. De modo que garantizan la calidad del trabajo de investigación, posibilitando una valoración

crítica del cumplimiento estricto de los procedimientos científicos, garantizando la validez del proceso mediante una ejecución meticulosa de los métodos y herramientas analíticas empleadas (Arias & Giraldo, 2011).

Algunos de los riesgos asociados a la participación del estudio es la poca disponibilidad de tiempo que tienen nuestros participantes debido al ejercicio de la profesión y la escasa información actual y relevante con respecto al tema.

En cuanto a los beneficios, la presente investigación podría considerarse como antecedente para futuras investigaciones relacionadas al tema, así como también los hallazgos del estudio podrían influir en futuras reformas constitucionales o en la adecuación normativa a estándares internacionales, generando un impacto positivo en la protección de derechos colectivos de los pueblos indígenas.

### **3.5. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

Dada la dualidad del enfoque, las técnicas de recolección de datos operan en dos dimensiones. En la dimensión jurídica rectora, se utiliza la técnica del análisis dogmático y jurisprudencial para estudiar y sistematizar el derecho "viviente", es decir, no solo el texto de la Constitución, sino también la forma en que los tribunales lo interpretan y aplican (Parra, 2025).

Por su parte, en la dimensión de contraste subsidiaria, la técnica empleada es la entrevista semiestructurada a profundidad, concebida no como un instrumento de medición social, sino como una dación de opinión técnica experta. El instrumento aplicado es la guía de preguntas abiertas, orientada a explorar la percepción de los operadores jurídicos sobre las tensiones normativas del bloque de constitucionalidad (Feria, Matilla, & Mantecón, 2020).

### **3.6. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

En concordancia con las técnicas descritas, el instrumento para la recolección dogmática radica en las matrices de análisis constitucional y jurisprudencial, sometiendo el sistema normativo a una interpretación sistemática de casos similares resueltos por tribunales. Para la recolección empírica, el instrumento aplicado es la guía de entrevista, estructurada en torno a preguntas

abiertas que habilitan múltiples formas de respuesta. Esta estrategia exploratoria permite profundizar con mayor amplitud en las percepciones y experiencias de los operadores jurídicos vinculadas al problema de estudio, favoreciendo la producción de información cualitativamente significativa (Feria , Matilla , & Mantecón , 2020).

### **3.7.PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LOS DATOS**

El procesamiento de la información se rige por el método inductivo-jurídico, el cual permite transitar desde el análisis de aspectos normativos y fácticos específicos hacia la formulación de conclusiones generales que responden a la tensión constitucional planteada (Arbulu, 2023).

Para el tratamiento de las opiniones vertidas por los informantes calificados, se aplica el análisis de contenido normativo y dogmático. A diferencia del análisis sociológico de masas, esta técnica se despoja de pretensiones cuantitativas para enfocarse estrictamente en la desarticulación de los argumentos jurídicos, los criterios de interpretación judicial y los vacíos legales que configuran la aplicación práctica del bloque de constitucionalidad. El proceso culmina con una triangulación dogmático-normativa, contrastando la opinión experta con la jurisprudencia de la Corte IDH y el Tribunal Constitucional (Chazaro, 2024).

Finalmente, el proceso culmina con una triangulación normativa, donde los datos fácticos recogidos en las entrevistas se contrastan críticamente con las bases teóricas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este procedimiento garantiza que la propuesta de reforma constitucional no solo se base en la teoría dogmática, sino que responda a la necesidad de predictibilidad y seguridad jurídica identificada en la praxis de los operadores (Vives & Hamui, 2021).

## **CAPÍTULO IV: HALLAZGOS DE INVESTIGACIÓN**

El presente capítulo desarrolla la argumentación central de la tesis, articulando el análisis dogmático-constitucional con la sistematización de criterios expertos obtenidos mediante entrevistas a profundidad realizadas a diez (10) operadores jurídicos especializados (abogados constitucionalistas, magistrados y gestores públicos), con el propósito de contrastar el "derecho en los libros", plasmado en la Constitución de 1993 y el Convenio 169 de la OIT, con el "derecho en acción". Esta aproximación permitió contrastar el "derecho en los libros" (Constitución y Convenio 169) con los nudos críticos advertidos por quienes gestionan o interpretan cotidianamente la norma.

Se tuvo al participante, Anabel Vanessa Mitta Ayca con el código A1; a Espinoza Tejada Carmen Antonia con el código A2; a Héctor Laurence Rodríguez Flores con el código A3; a Hilda Marizol Choque Estaña con el código A4; a Humberto Paredes Félix con el código A5; a Joselyn Rojas con el código A6; a Karla Elena Chavez Vargas con el código A7; a Melina con el código A8; a Rina Mendoza Rosado con el código A9; a Werner Riley Oviedo Condori con el código A10.

La información empírica fue sometida a un proceso de reducción, transitando de las respuestas textuales hacia la identificación de unidades de significado. Este procesamiento permitió estructurar el desarrollo dogmático del capítulo en torno a cuatro grandes categorías emergentes, directamente vinculadas a los objetivos de la investigación: La tensión normativa y el control de convencionalidad: Categoría que aborda la colisión entre el enfoque patrimonial agrario (Arts. 88 y 89 de la Constitución) y el estándar internacional de territorio integral; la omisión del sujeto colectivo y los límites a la autonomía: Categoría que analiza las consecuencias procesales y políticas de invisibilizar a los pueblos indígenas como entidades de derecho público; la dicotomía terminológica y la fragmentación territorial: Categoría orientada a evidenciar los obstáculos burocráticos y civiles derivados del uso del término "comunidades" frente a "pueblos"; y, la suficiencia constitucional y la necesidad de reforma: Categoría que

explora la hermenéutica jurisdiccional actual y el debate sobre la urgencia de transitar hacia un Estado pluricultural explícito.

A continuación, el desarrollo del capítulo se estructurará siguiendo este hilo conductor. En cada apartado se presentará, en primer lugar, la evidencia cualitativa sistematizada (tablas), para inmediatamente después desplegar un análisis discursivo e interpretativo que triangulará dichos hallazgos con el bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia de la Corte IDH y la doctrina especializada.

### Objetivo General (OG)

**Analizar cómo el deficiente reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución genera una tensión normativa con el Convenio 169 de la OIT, y de qué manera esta incompatibilidad obstaculiza el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos**

#### Tabla 3

*Ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT*

| Código | Respuestas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A1     | Desde mi perspectiva, para un especialista en derecho ambiental, la ambigüedad clave está en la diferencia conceptual entre "tierra" y "territorio". Los artículos 88 y 89 hablan de "propiedad sobre la tierra". Este es un concepto civilista, que se refiere a un polígono con linderos definidos y un título inscrito. En cambio, el Convenio 169 (Art. 13) protege el "territorio", que incluye no solo las tierras que poseen, sino la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan de alguna otra manera, incluyendo sus recursos naturales, el agua y su espacio espiritual. La ambigüedad constitucional permite al Estado otorgar concesiones sobre recursos del subsuelo (que no son propiedad de la comunidad según la ley peruana) sin |

- 
- considerar que, para la comunidad, la afectación de ese subsuelo es una afectación a su territorio integral y su subsistencia.
- A2 Desde mi perspectiva, un juez constitucional enfrenta la ambigüedad como una obligación de interpretar las normas de la manera más favorable a la persona (principio pro homine) y, en este caso, al pueblo indígena. Ante la tensión entre el fomento a la inversión del artículo 88 y la protección comunal del artículo 89, el juez debe integrar el Convenio 169 como parte del bloque de constitucionalidad. La manifestación de la ambigüedad en un caso concreto obliga al juez a no leer los artículos de forma aislada. Debe realizar una interpretación sistemática, concluyendo que cualquier "ley" que regule la propiedad comunal debe ser compatible con los estándares del Convenio 169. Por lo tanto, una ley que permita la enajenación sin consulta ni consentimiento sería, desde esta perspectiva, inconstitucional.
- A3 Como académico y profesor, el problema es un claro ejemplo de conflicto entre normas de distinto origen. La Constitución, en sus artículos 88 y 89, parece otorgar al legislador ordinario la capacidad de regular y, por tanto, limitar la propiedad comunal. Sin embargo, el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Perú y con rango constitucional según el Tribunal Constitucional (TC), establece estándares más protectores.
- A4 Desde una perspectiva, la ambigüedad refleja un choque de paradigmas no resuelto en la Constitución. El artículo 88 responde a una visión liberal-occidental del desarrollo, basada en la propiedad privada individual y la explotación de recursos para el mercado. El artículo 89 y el Convenio 169 introducen una cosmovisión diferente, comunitaria y ancestral, donde la tierra no es solo un bien económico, sino un espacio vital y espiritual. La
-

---

ambigüedad de la Constitución no es solo un problema técnico-jurídico, sino el reflejo de la incapacidad del Estado-nación peruano de integrar armónicamente estas dos visiones del mundo en su ley fundamental, dejando que el conflicto se resuelva caso por caso, a menudo en detrimento de la parte más vulnerable.

A5 Desde mi perspectiva, la ambigüedad no es una herramienta, sino un riesgo. Al evaluar un proyecto de inversión, la superposición de un título de concesión (basado en el artículo 88) con un reclamo territorial indígena (basado en el artículo 89 y el Convenio 169) crea una contingencia legal significativa. La ambigüedad constitucional significa que el proyecto puede enfrentar años de litigio, protestas sociales y una posible anulación de la concesión por parte de los tribunales. Por ello, muchos asesores legales recomiendan a las empresas ir más allá de la ley nacional y adoptar voluntariamente los estándares del Convenio 169, como la consulta previa y la obtención del consentimiento, para mitigar el riesgo social y legal.

A6 Desde la cátedra de Derechos Humanos, la ambigüedad revela una protección deficiente de los derechos colectivos. La Constitución parece proteger la propiedad comunal (Art. 89), pero la sujeta a "necesidad y utilidad pública" y a "ley expresa". Esto abre la puerta a que una mayoría política o intereses económicos puedan expropiar o limitar estas tierras. El Convenio 169, por su parte, establece un estándar mucho más alto, exigiendo el consentimiento libre, previo e informado para cualquier medida que pueda afectarles. La ambigüedad constitucional permite al Estado Peruano mantener un doble discurso: por un lado, se declara respetuoso de los derechos indígenas, pero por otro, mantiene un marco legal interno que relativiza esa protección.

---

- 
- A7 Desde mi perspectiva, la administración pública encargada de la titulación de tierras comunales o de la implementación de la consulta previa ve la ambigüedad como un freno. Mientras el artículo 89 protege las tierras comunales, el artículo 88 y otras leyes de promoción de la inversión crean un marco que facilita la superposición de derechos. En la práctica, una comunidad puede estar en proceso de titular su territorio ancestral, pero al mismo tiempo, el Estado, amparado en una interpretación del artículo 88, ya ha otorgado una concesión sobre parte de esa área. La ambigüedad constitucional genera una carrera entre la titulación comunal y la concesión privada, donde el aparato estatal a menudo favorece a esta última por considerarla de mayor "interés nacional".
- A8 Desde mi perspectiva, trabajando en un gobierno regional, la ambigüedad se traduce en un conflicto de competencias. Los gobiernos regionales tienen funciones en materia de ordenamiento territorial y titulación de tierras. Sin embargo, el gobierno central, a través de sus ministerios, es quien otorga las grandes concesiones mineras, energéticas o forestales, a menudo amparándose en la promoción de la inversión privada (art. 88).
- Esto genera una situación donde el gobierno regional puede estar planificando una zona de conservación o de uso comunal, mientras que el gobierno central, basándose en la misma Constitución, otorga un derecho que contradice ese plan. La falta de claridad sobre qué interés prevalece crea una inseguridad jurídica que afecta tanto a las comunidades como a los inversionistas.
- A9 Desde mi perspectiva, la ambigüedad es una herramienta. El artículo 88 establece que el Estado apoya el desarrollo agrario y garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada
-

---

o comunal, "en el marco de la ley". Por otro lado, el artículo 89 reconoce la existencia legal y la personalidad jurídica de las Comunidades Campesinas y Nativas, y declara que sus tierras son inembargables, imprescriptibles e inalienables, salvo excepciones legales para garantizar el mejor uso de sus recursos.

La ambigüedad principal radica en el alcance de la "ley" mencionada en ambos artículos. Para un abogado que defiende a una empresa extractiva, esta frase permite argumentar que una concesión minera o petrolera, otorgada conforme a la ley, puede primar sobre la propiedad comunal. Para el abogado de una comunidad, el Convenio 169, que exige la consulta previa y el respeto al concepto de "territorio" (que es más amplio que "tierra"), es la ley que debe prevalecer, haciendo que cualquier concesión sin su consentimiento sea ilegal.

A10 Desde mi perspectiva, Un funcionario que otorga concesiones se enfrenta a un dilema constante. El artículo 88 se interpreta como un mandato para promover la inversión privada y el desarrollo económico, garantizando la propiedad privada. El artículo 89, junto con el Convenio 169, obliga a proteger la propiedad comunal y los derechos de los pueblos indígenas.

La ambigüedad se manifiesta en la práctica al tener que decidir qué derecho "pesa" más. ¿Debe priorizarse la seguridad jurídica de un inversionista que cumplió con la ley sectorial, o el derecho ancestral al territorio de una comunidad que el Convenio 169 protege de forma especial? Esta tensión a menudo paraliza decisiones o resulta en resoluciones contradictorias que terminan siendo judicializadas.

La tensión normativa entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú y el Convenio 169 de la OIT no se reduce a una mera imprecisión léxica, sino que evidencia una colisión estructural de paradigmas jurídicos. Desde un análisis dogmático-constitucional, el artículo 88 consagra una visión patrimonialista y liberal orientada a la promoción de la inversión y el desarrollo agrario, reduciendo el espacio físico a la categoría civilista de "tierra". Por su parte, el artículo 89, si bien protege la propiedad comunal, la subordina a excepciones dictadas por "ley expresa". Esta configuración choca frontalmente con el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, norma que integra el Bloque de Constitucionalidad peruano, el cual exige la protección del "territorio" en su dimensión integral, abarcando el hábitat, los recursos naturales y la conexión espiritual de los pueblos originarios.

A la luz de la jurisprudencia interamericana, específicamente en el caso *Saramaka vs. Surinam* (2007) la Corte IDH ha establecido que la supervivencia física y cultural de las comunidades depende del control sobre su territorio integral, superando la visión parcelaria del derecho civil. Ante esta discrepancia, el mandato dogmático exige que los operadores jurídicos apliquen el control de convencionalidad ex officio, priorizando el estándar internacional más protector (principio pro homine).

Sin embargo, esta premisa dogmática se ve severamente obstaculizada en la praxis judicial y administrativa, tal como lo evidencia el trabajo de campo realizado con los operadores jurídicos. En la contrastación empírica, los especialistas coinciden unánimemente en que la ambigüedad constitucional opera, en la práctica, como un mecanismo que vulnera la seguridad jurídica indígena. Como advierte el participante A1, la diferencia conceptual permite al Estado otorgar concesiones sobre el subsuelo sin considerar la afectación integral al territorio. Esta discordancia genera lo que los operadores (A7 y A8) identifican como un conflicto de competencias y una "carrera" desleal entre la titulación comunal (amparada en el derecho histórico) y el otorgamiento de concesiones privadas por parte del gobierno central (amparadas en el art. 88).

Más aún, la deficiencia en el diseño constitucional convierte a la ambigüedad en una "herramienta" de litigio a favor de intereses extractivos. Tal como señalan los informantes A6 y A9, al estar la propiedad comunal sujeta a "necesidad y utilidad pública" mediante ley ordinaria, se relativiza la protección internacional, forzando a los jueces (A2 y A3) a resolver dilemas constantes sobre jerarquía normativa. El funcionario público y el juez se encuentran ante la encrucijada de priorizar la seguridad jurídica del inversionista que cumple la ley sectorial, o el derecho ancestral protegido por el Bloque de Constitucionalidad (A10).

En conclusión, respecto a este objetivo, la ambigüedad normativa obstaculiza el ejercicio de los derechos colectivos porque el diseño constitucional vigente no asume plenamente el pluralismo jurídico. Al dejar un margen de discrecionalidad tan amplio frente al modelo desarrollista, se inaplica sistemáticamente el control de convencionalidad, obligando a las comunidades a defender su territorio integral con herramientas jurídicas civilistas e insuficientes, lo que perpetúa su vulnerabilidad frente al Estado y terceros.

#### **Tabla 4**

*Falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas*

| Código | Respuestas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A1     | La falta de armonización evidencia la importancia capital del control de convencionalidad como herramienta para garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Este principio obliga a los jueces y a todas las autoridades públicas a inaplicar las normas internas que sean contrarias a los tratados internacionales de derechos humanos. Sin embargo, su aplicación aún es incipiente y enfrenta resistencias. Por lo cual, es fundamental formar a las futuras generaciones de abogados y jueces en la primacía de los |

---

derechos humanos y en su deber de actuar como garantes de los compromisos internacionales del Estado.

- A2 La ratificación de tratados internacionales sin su correspondiente adecuación constitucional y legislativa conduce a la creación de lo que llamamos un "derecho de papel". Se reconocen formalmente derechos a nivel internacional que, en la práctica, no pueden ser ejercidos ni defendidos eficazmente a nivel nacional. Esto no solo genera frustración en los pueblos indígenas, sino que también plantea un problema de coherencia y seriedad del ordenamiento jurídico en su conjunto, cuestionando la verdadera voluntad del Estado de proteger a sus ciudadanos más vulnerables.
- A3 Desde mi perspectiva, observamos que la falta de armonización es un síntoma de una resistencia más profunda a aceptar el pluralismo jurídico. El derecho internacional reconoce los sistemas de justicia y el derecho consuetudinario indígena como fuentes válidas de derecho. Sin embargo, muchas constituciones, si bien reconocen la diversidad cultural, no otorgan a estos sistemas un estatus de igualdad frente al derecho positivo estatal. Esta jerarquía implícita impide una verdadera coordinación y respeto entre jurisdicciones, dejando a la justicia indígena en una posición de subordinación y vulnerabilidad.
- A4 La principal dificultad radica en la imprevisibilidad de la norma que prevalecerá. Mientras el marco internacional, como el Convenio 169 de la OIT, reconoce derechos colectivos sobre la tierra y el territorio, las constituciones y leyes secundarias a menudo los limitan o los supeditan al interés nacional o a la propiedad privada. Esto nos obliga a librar batallas legales no solo sobre el fondo del asunto, sino también sobre qué cuerpo
-

---

normativo debe tener primacía, generando procesos largos, costosos y con resultados inciertos para las comunidades.

- A5 La falta de armonización nos enfrenta a un desafío constante para acreditar la validez y aplicabilidad de los estándares internacionales ante jueces y tribunales nacionales. Frecuentemente, los operadores de justicia priorizan el derecho interno, por desconocimiento o por una interpretación restrictiva de la soberanía. Esto nos exige una labor adicional de "traducción" de los principios internacionales al lenguaje y a la lógica del derecho nacional, una carga argumentativa que no siempre es exitosa y que deja en desventaja a nuestros representados.
- A6 Uno de los derechos más afectados es la consulta previa, libre e informada. Mientras que a nivel internacional es un requisito indispensable antes de aprobar cualquier medida que afecte a los pueblos indígenas, a nivel constitucional su regulación puede ser ambigua, incompleta o estar sujeta a reglamentos que restringen su alcance. Como abogados, nos encontramos con que el Estado alega haber cumplido con un procedimiento formal interno que no satisface los estándares internacionales de buena fe y de búsqueda del consentimiento, vaciando de contenido este derecho fundamental.
- A7 La incertidumbre jurídica no solo afecta a los pueblos indígenas, sino que también genera un clima de inestabilidad para los proyectos de inversión. Cuando no hay reglas claras y armonizadas sobre la propiedad de la tierra, el uso de los recursos naturales y la participación de las comunidades, aumenta el riesgo de conflictos sociales, paralización de proyectos y litigios prolongados. Una armonización clara beneficiaría a todas las
-

---

partes, estableciendo un marco predecible para el desarrollo económico que respete los derechos colectivos.

A8 Desde mi perspectiva, esta discordancia normativa contribuye a la fragmentación de la identidad jurídica de los pueblos indígenas. Al estar sujetos a dos sistemas legales que a menudo entran en conflicto, se ven forzados a navegar en una constante ambigüedad sobre cuáles son sus verdaderos derechos y cómo pueden ejercerlos. ¿Son sujetos de derecho público o de interés público? ¿Su territorio es inalienable como dice el derecho internacional o puede ser concesionado según la ley de minería? Esta incertidumbre socava su cohesión social y su capacidad de autogobierno, afectando la esencia misma de su existencia como pueblos diferenciados.

A9 Desde mi perspectiva, es preocupante constatar cómo la brecha entre el discurso internacional de protección de los derechos indígenas y la realidad de la normativa interna desgasta la confianza de las comunidades en las instituciones del Estado. Cuando las entidades públicas aplican leyes que contravienen los tratados internacionales que el propio país ha ratificado, se proyecta una imagen de un Estado que no cumple con sus compromisos, lo que dificulta el diálogo intercultural y la construcción de una sociedad verdaderamente pluricultural.

A10 Desde mi perspectiva, la falta de armonización genera serias contradicciones al momento de diseñar e implementar políticas públicas. Por un lado, tenemos mandatos internacionales que nos exigen proteger los territorios indígenas y sus formas de vida. Por otro, normativas internas que promueven la inversión extractiva en esos mismos territorios. Esta esquizofrenia normativa dificulta la creación de políticas coherentes y sostenibles, generando

---

---

conflictos sociales y exponiendo al Estado a futuras responsabilidades internacionales.

---

*Nota. Pregunta 2.*

La falta de armonización entre la Constitución Política de 1993 y el Convenio 169 de la OIT trasciende la mera omisión legislativa, configurando una disfunción estructural en el sistema de fuentes del derecho peruano que vulnera el principio de seguridad jurídica. Desde la dogmática constitucional, el Estado peruano ha asumido obligaciones internacionales que integran el bloque de constitucionalidad; sin embargo, al no adecuar su normativa interna, genera lo que la doctrina denomina un pluralismo jurídico subordinado. Es decir, se reconoce formalmente la diversidad cultural, pero se niega un estatus de igualdad a los sistemas normativos indígenas frente al derecho positivo estatal, relegándolos a un plano de inferioridad y vulnerabilidad.

Esta disonancia dogmática tiene su impacto más grave en la inaplicación sistemática del control de convencionalidad. Como ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos de manera reiterada, los Estados no pueden invocar disposiciones de su derecho interno (ni siquiera constitucionales) para justificar el incumplimiento de tratados de derechos humanos. No obstante, frente a la colisión entre el mandato de proteger el territorio ancestral y las leyes sectoriales que promueven la inversión extractiva, el ordenamiento interno carece de una regla de clausura clara que garantice la primacía del estándar internacional.

Esta falencia teórica se constata de manera alarmante en la praxis de los operadores jurídicos, tal como lo demuestra la contrastación empírica. Los especialistas entrevistados advierten unánimemente que la falta de armonización genera una grave imprevisibilidad normativa. El participante A2 conceptualiza lúcidamente esta situación como la creación de un "derecho de papel", donde las garantías internacionales existen formalmente, pero son ineficaces en los tribunales nacionales. Esto se agrava por la resistencia de los jueces y la administración pública a aplicar el control de convencionalidad (A1 y A5), obligando a los abogados defensores a asumir una carga argumentativa desproporcionada para

"traducir" y legitimar los estándares internacionales frente a una judicatura que prioriza ciegamente la ley interna sectorial.

El impacto más crítico de esta asimetría se evidencia en el vaciamiento de contenido del derecho a la consulta previa, libre e informada. Como señala el especialista A6, la ambigüedad constitucional permite al Estado alegar el cumplimiento de procedimientos formales y administrativos internos que distan drásticamente del estándar de buena fe y consentimiento exigido por el Convenio 169. Esta contradicción da lugar a lo que el operador A10 califica como una "esquizofrenia normativa": un Estado que, por un lado, tiene el mandato internacional de proteger a los pueblos indígenas, pero, por otro, promueve normativas internas para concesionar sus territorios, generando litigios prolongados, conflictos sociales y paralización de inversiones (A4 y A7).

En conclusión, la falta de armonización constitucional e internacional no solo constituye un incumplimiento de los compromisos del Estado peruano, sino que fragmenta la identidad jurídica de los pueblos originarios (A8) y desgasta su confianza en las instituciones (A9). Al carecer de un mandato constitucional expreso que resuelva esta tensión jerárquica, la seguridad jurídica desaparece, dejando los derechos colectivos a merced de la discrecionalidad administrativa y judicial, obstaculizando su ejercicio efectivo y exponiendo al Estado a futuras responsabilidades supranacionales.

### **Objetivo Específicos 1 (OE1)**

**Examinar cómo la falta de reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política del Perú afecta el ejercicio de su derecho a la autonomía política, territorial y cultural**

#### **Tabla 5**

*Ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política peruana*

---

| Código | Respuestas |
|--------|------------|
|--------|------------|

---

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A1 | Por ejemplo, una implicancia es que la consulta previa, regulada por ley, se debilita al no tener un anclaje constitucional explícito que reconozca a los pueblos indígenas como sujetos políticos con derecho a la autodeterminación. En la práctica, muchas empresas y entidades estatales la tratan como un mero trámite administrativo para obtener una "licencia social". Si la Constitución los reconociera como sujetos colectivos, la consulta adquiriría su verdadera dimensión: un diálogo entre iguales (Estado y Pueblo Indígena) cuyo objetivo es llegar a un acuerdo o consentimiento, y no solo "informar".               |
| A2 | Esta omisión empobrece nuestro catálogo de derechos. Los pueblos indígenas aportan una visión "colectiva" de derechos que desafía y enriquece la concepción clásica e individualista. Derechos como el "Buen Vivir" (sumak kawsay), los derechos de la naturaleza, o el derecho a la propiedad como una relación espiritual con el territorio, son aportes que podrían expandir el contenido de los derechos fundamentales para toda la sociedad peruana. Al no reconocerlos como sujetos, la Constitución se priva de esta fuente de evolución jurídica y filosófica.                                                                   |
| A3 | Esta ausencia genera una grave incoherencia. Perú ha ratificado el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que sí los reconocen como sujetos de derechos colectivos. Según el Artículo 55 de la propia Constitución, estos tratados tienen rango constitucional. Por lo tanto, vivimos en una "esquizofrenia jurídica": los derechos colectivos existen vía el derecho internacional, pero la carta magna, que es el pilar del Estado, los ignoran. Esto crea un debate constante sobre la jerarquía normativa y debilita el principio de supremacía constitucional. |
| A4 | En la práctica, la falta de un reconocimiento explícito obliga a litigar la defensa de territorios indígenas de manera indirecta. En                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

---

---

lugar de invocar un derecho colectivo directo y claro en la Constitución, debemos basar nuestros argumentos en la propiedad comunal (Art. 88 y 89), la posesión ancestral y, principalmente, en el Convenio 169 de la OIT. Esto crea una batalla legal más compleja y prolongada, especialmente contra grandes proyectos extractivos o invasiones, ya que la contraparte suele argumentar que la Constitución solo protege la propiedad individual de forma robusta, dejando la propiedad colectiva en un plano secundario y más vulnerable.

A5 El sistema judicial peruano está diseñado para resolver conflictos entre individuos. Cuando un pueblo indígena presenta una demanda, por ejemplo, por la contaminación de un río que afecta a toda la comunidad, surgen problemas procesales. ¿Quién tiene la representación legal de "todo el pueblo"? ¿Cómo se cuantifica el daño colectivo? La falta de reconocimiento constitucional explícito obliga a los jueces a "forzar" las normas procesales individuales, lo que genera inseguridad jurídica y, a menudo, desestima las demandas que protegen los intereses que trascienden lo individual.

A6 Desde mi perspectiva, un claro ejemplo que acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito es cuando una empresa farmacéutica o agrícola intenta patentar un conocimiento ancestral (biopiratería), la ausencia de un sujeto colectivo de derechos dificulta enormemente la defensa. ¿Quién es el "dueño" del conocimiento sobre una planta medicinal? No es un individuo, es el pueblo. Al no estar explícitamente reconocidos como titulares colectivos de esa propiedad intelectual, las comunidades tienen serios problemas para reclamar sus derechos y beneficios. Nos vemos forzados a usar figuras legales análogas y legislación de menor jerarquía que no siempre son efectivas.

---

---

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A7  | Muchos de los conflictos socio ambientales que gestionamos tienen su raíz en esta omisión. Al no existir un canal constitucional claro para que los pueblos indígenas dialoguen con el Estado en su calidad de "sujetos colectivos", sus demandas sobre el territorio y los recursos naturales escalan rápidamente a protestas, bloqueos y violencia. El Estado reacciona tardíamente porque el marco legal no le proporciona las herramientas para prevenir el conflicto mediante un reconocimiento político genuino de sus interlocutores.                        |
| A8  | La construcción de un Estado verdaderamente intercultural es casi imposible sin este reconocimiento. La omisión perpetúa una relación jerárquica y asistencialista, donde el Estado "otorga" derechos a las comunidades en lugar de "reconocer" a los pueblos como entidades políticas preexistentes con sus propias formas de gobierno y sistemas jurídicos. Esto dificulta la coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia comunal (jurisdicción especial) y limita la autonomía política de los pueblos.                                               |
| A9  | La Constitución de 1993, en su núcleo, sigue anclada en el paradigma liberal del siglo XIX, que concibe al ciudadano únicamente como un individuo. La ausencia de reconocimiento de sujetos colectivos es la manifestación jurídica de un proyecto político que históricamente ha buscado la asimilación y homogeneización de la población. Impide la transición hacia un modelo de Estado Plurinacional, como en Bolivia o Ecuador, que reconoce formalmente la diversidad de naciones y pueblos que lo conforman, con sus propios sistemas jurídicos y políticos. |
| A10 | Esta ausencia constitucional nos lleva a crear políticas "sectoriales" en lugar de una política integral. El Ministerio de Cultura se ocupa de la lengua, el de Agricultura de las tierras, el de Energía y Minas de la consulta previa, y el de Salud del enfoque intercultural. Esta dispersión impide abordar la realidad indígena                                                                                                                                                                                                                               |

---

---

de manera holística, pues sus derechos colectivos (territorio, autonomía, cultura, salud) están interconectados. Un reconocimiento constitucional explícito obligaría al Estado a articular una política transversal y coherente.

---

*Nota. Pregunta 3.*

La Constitución Política de 1993, en su diseño dogmático originario, se encuentra anclada en un paradigma liberal-individualista. Si bien su artículo 89 reconoce a las comunidades campesinas y nativas como personas jurídicas (entes de derecho privado/social), omite deliberadamente reconocer a los "pueblos indígenas" como sujetos de derechos colectivos de carácter político y público. Esta omisión estructural genera una severa incoherencia sistémica en el ordenamiento peruano frente al Bloque de Constitucionalidad. Por mandato del artículo 55 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU (2014), otorgan a estos pueblos el derecho a la libre determinación; sin embargo, el texto constitucional invisibiliza al titular fundamental de dichos derechos.

En la contrastación empírica, los operadores jurídicos confirman que esta deficiencia teórica tiene consecuencias devastadoras en la praxis. Los especialistas (A3 y A9) conceptualizan certeramente este escenario como una "esquizofrenia jurídica", pues los derechos colectivos existen por vía del derecho internacional, pero la Carta Magna los ignora en su núcleo, frenando la evolución hacia un Estado pluricultural verdaderamente equitativo e invisibilizando aportes constitucionales contemporáneos como los derechos de la naturaleza (A2).

Desde la perspectiva del derecho procesal constitucional, la invisibilización del sujeto colectivo impone barreras de acceso a la justicia y problemas de legitimación procesal insalvables. El sistema de justicia peruano está diseñado para resolver controversias entre individuos o corporaciones, no para tutelar derechos de "pueblos". Como evidencia el operador A4, la defensa legal de los territorios debe hacerse de forma indirecta, forzando la figura de la propiedad comunal civilista. Aún más grave es el vacío de representación legal frente a vulneraciones de carácter

difuso o inmaterial, como la contaminación ambiental de un río (A5) o la biopiratería de conocimientos ancestrales (A6). Los jueces se ven obligados a desestimar demandas o a forzar normas individuales para cuantificar daños esencialmente colectivos, dejando en la indefensión el patrimonio material y cultural indígena.

En el ámbito estricto de la autonomía política y territorial, la falta de reconocimiento explícito degrada instituciones clave como la consulta previa. Al no reconocerse al pueblo indígena como una entidad política preexistente y titular de autodeterminación, el Estado asume una relación jerárquica y asistencialista (A8). Como subraya el participante A1, esto permite que entidades estatales y privadas vacíen de contenido la consulta previa, tratándola como un mero trámite administrativo para obtener una "licencia social", en lugar de un verdadero diálogo de buena fe entre sujetos políticos iguales que buscan el consentimiento. Esta negación de interlocución válida y la consiguiente dispersión sectorial de las políticas públicas (A10) operan como el principal catalizador de la alta conflictividad socioambiental y las protestas que desbordan al Estado (A7).

En conclusión, respecto a este primer objetivo específico, la omisión del reconocimiento explícito del sujeto colectivo en la Constitución no es un simple vacío semántico, sino un obstáculo jurídico estructural. Al negarles el estatus constitucional de sujetos políticos con derecho a la autonomía, el ordenamiento peruano priva a los pueblos indígenas de legitimación procesal directa, reduce sus herramientas de participación a meros trámites burocráticos y subordina sus derechos territoriales y culturales a un catálogo de derechos pensado exclusivamente para el individuo liberal, perpetuando su histórica vulnerabilidad.

## **Tabla 6**

*Falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural*

| Código | Respuestas |
|--------|------------|
|--------|------------|

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A1 | Cuando los derechos culturales no están constitucionalmente reconocidos, su defensa se vuelve una batalla cuesta arriba. Por ejemplo, la protección de lugares sagrados, el uso de lenguas indígenas en procesos oficiales o la implementación de modelos educativos propios carecen de un respaldo legal sólido. En la práctica, esto se traduce en que los jueces suelen desestimar estas demandas por no existir un mandato constitucional claro que los obliga a proteger dicha especificidad cultural".         |
| A2 | Desde una perspectiva de la teoría constitucional, no reconocer a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de perpetúa una forma de ciudadanía incompleta o de segunda clase. Se les reconoce como individuos, pero se les niega su dimensión colectiva, que es fundamental para su existencia. Esta omisión es una forma de violencia simbólica que les impide relacionarse con el Estado en igualdad de condiciones.                                                                                          |
| A3 | La falta de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas es una manifestación de la persistencia de un modelo de Estado mono cultural y mono jurídico. Al no reconocer sus sistemas normativos propios, se les niega la posibilidad de ejercer una verdadera autonomía jurisdiccional. Esto implica que sus formas de resolver conflictos, de organizar la vida comunitaria y de impartir justicia son considerados "usos y costumbres" de menor rango, en lugar de verdaderos sistemas de derecho".       |
| A4 | Sin un anclaje en la Constitución, los derechos territoriales de los pueblos indígenas quedan a merced de leyes de menor jerarquía que pueden ser modificadas o derogadas con relativa facilidad por intereses políticos o económicos. Esto genera una constante inseguridad jurídica que facilita el despojo de sus tierras y recursos naturales, ya que cualquier reclamo se enfrenta a la supremacía de la propiedad privada o de los proyectos de "interés nacional" que no tienen un contrapeso constitucional. |

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A5 | La ausencia de reconocimiento constitucional impide la consolidación de sistemas de autogobierno indígena. En la práctica, esto significa que las decisiones de las autoridades tradicionales pueden ser invalidadas por cualquier funcionario de bajo nivel. En un litigio, es sumamente complejo defender la validez de una resolución de una asamblea comunitaria si esta no tiene un fundamento en la carta magna, lo que debilita amplía su capacidad de gobernanza interna".                                         |
| A6 | El derecho a la libre determinación de los pueblos es un principio fundamental del derecho internacional. A nivel interno, la Constitución es el instrumento que debe materializar este principio. La falta de reconocimiento constitucional limita severamente la capacidad de los pueblos indígenas para determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural. En esencia, se les niega la herramienta jurídica más poderosa para ejercer un derecho que les es inherente. |
| A7 | La omisión del reconocimiento constitucional de los derechos indígenas es una fuente constante de conflictividad social. Los reclamos por tierras, recursos y autonomía a menudo escalan a protestas y confrontaciones que podrían evitarse con un marco constitucional claro. Reconocer su autonomía no es solo una cuestión de justicia, sino también una condición necesaria para la paz social y el desarrollo sostenible, al permitir una gestión más equitativa y negociada del territorio.                          |
| A8 | Muchos Estados han ratificado convenios internacionales como el Convenio 169 de la OIT, que obliga al reconocimiento de los derechos indígenas. Sin embargo, la ausencia de una armonización a nivel constitucional genera una incoherencia jurídica que debilita la posición del país en el ámbito internacional. A nivel interno, esta falta de alineación crea confusión y dificulta la                                                                                                                                 |

---

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | implementación de políticas públicas coherentes y sostenibles para garantizar la autonomía de estos pueblos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| A9  | La ausencia de este reconocimiento impide la transición hacia un modelo de Estado plurinacional, que es una de las propuestas más avanzadas para gestionar la diversidad en contextos postcoloniales. Un Estado plurinacional reconoce la existencia de Múltiples naciones o pueblos dentro de sus fronteras, cada uno con derecho a su propio gobierno, territorio y cultura. Sin un anclaje constitucional, este proyecto de país es inviable, y se mantiene un modelo de Estado-nación que históricamente ha buscado la asimilación y homogeneización de los pueblos indígenas. |
| A10 | La falta de un reconocimiento constitucional expreso dificulta la creación de mecanismos permanentes y efectivos de participación política para los pueblos indígenas. Sin escaños reservados en los parlamentos o cuotas en los órganos de decisión, su voz queda diluida en el sistema de representación tradicional. Esto no solo limita su autonomía política, sino que también empobrece el debate democrático al excluir perspectivas valiosas para la construcción de un país más inclusivo.                                                                                |

*Nota. Pregunta 4.*

Desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la autonomía indígena no es una concesión estatal, sino la manifestación material del derecho a la libre determinación, consagrado tanto en el Convenio 169 de la OIT (2014), como en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, el análisis dogmático de la Constitución Política de 1993 revela la persistencia de un modelo de Estado monocultural y monojurídico. Al carecer de un reconocimiento constitucional explícito de los pueblos indígenas como sujetos políticos, la Constitución fragmenta y neutraliza su autonomía, subordinando sus derechos colectivos a un marco legal diseñado para la asimilación y no para la coexistencia igualitaria.

La contrastación empírica con los operadores jurídicos confirma que esta falencia teórica se traduce en barreras infranqueables en el acceso a la justicia y la gobernanza territorial. En el ámbito jurisdiccional, el especialista A3 advierte acertadamente que la falta de reconocimiento degrada los sistemas normativos indígenas a simples "usos y costumbres" de menor rango normativo, impidiendo el ejercicio de una verdadera autonomía jurisdiccional y facilitando que las decisiones de las asambleas comunitarias sean invalidadas por funcionarios estatales de menor nivel (A5). Esta precariedad institucional deja los derechos territoriales y culturales sin un "blindaje" constitucional, exponiéndolos a ser modificados o derogados por leyes infra constitucionales que responden a intereses políticos o económicos (A4), e induciendo a los jueces a desestimar demandas orientadas a proteger lugares sagrados o modelos educativos propios por supuesta falta de mandato legal explícito (A1).

En la dimensión de la autonomía política, la omisión constitucional tiene efectos aún más restrictivos. La dogmática constitucional moderna postula que no puede haber Estado democrático pleno sin representación efectiva de sus minorías y pueblos originarios. No obstante, tal como señala el participante A10, la actual estructura constitucional impide la creación de mecanismos de participación política vinculantes, como los escaños reservados, diluyendo la voz indígena en el sistema tradicional. Esta exclusión estructural perpetúa lo que el especialista A2 califica con rigor dogmático como "una forma de violencia simbólica" y la imposición de una ciudadanía incompleta o de segunda clase, donde se reconoce al individuo, pero se anula su indispensable dimensión colectiva.

Finalmente, este diseño constitucional restrictivo no solo bloquea el ejercicio de un derecho inherente (A6), sino que condena al país a un ciclo de incoherencia jurídica internacional (A8) y alta conflictividad social (A7). Como concluye el informante A9, la ausencia de un reconocimiento explícito es el principal cerrojo que impide al Perú superar el modelo integracionista clásico y transitar hacia formas más avanzadas de organización política y territorial, como el Estado Plurinacional, cerrando la puerta a un pluralismo jurídico real y efectivo.

### Objetivo Especifico 2 (OE2)

**Identificar los obstáculos jurídicos que genera la diferencia terminológica entre "comunidades campesinas y nativas" (Constitución) y "pueblos indígenas" (Convenio 169 de la OIT) para la protección efectiva de sus derechos territoriales**

**Tabla 7**

*Uso de los términos “comunidades campesinas y nativas” en la Constitución peruana frente al concepto de “pueblos indígenas” en el Convenio 169 de la OIT*

| Código | Respuestas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A1     | Desde mi perspectiva, invocar el término "pueblos indígenas" del Convenio 169 otorga un paraguas de protección más amplio que el de "comunidades campesinas y nativas", permite argumentar con base en estándares internacionales de derechos sobre territorios ancestrales, que incluyen no solo las tierras tituladas sino también las áreas de uso tradicional para caza, recolección o actividades espirituales. Esto es crucial para proteger recursos naturales frente a concesiones mineras o petroleras en zonas que la comunidad no posee formalmente bajo el derecho civil peruano. |
| A2     | Desde mi perspectiva, el concepto de "pueblos indígenas" es más potente. El Convenio 169 respalda el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, lo que da un fundamento más sólido para argumentar el respeto a la jurisdicción especial indígena (art. 149 de la Constitución) como una expresión de autonomía y no una simple concesión estatal a una "comunidad".                                                                                                                                                                                                         |
| A3     | La principal implicación teórica es la jerarquía normativa. La Constitución peruana emplea una terminología ("comunidades campesinas y nativas") que refleja una visión histórica centrada en la posesión agraria. El Convenio 169, al ser un tratado de derechos humanos ratificado por Perú, tiene un estatus cuasi-constitucional.                                                                                                                                                                                                                                                         |

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>Esto obliga a los jueces a ejercer un control de convencionalidad, es decir, a interpretar las normas nacionales (incluida la Constitución) a la luz del Convenio. En la práctica, esto significa que los derechos de las "comunidades" deben ser leídos y aplicados de la manera más favorable, conforme a los estándares del concepto de "pueblos indígenas".</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| A4 | <p>La implicación más relevante en la práctica es en la consulta previa, libre e informada. Es que mientras la Constitución es genérica, el Convenio 169 es explícito y robusto al definir el derecho de los "pueblos indígenas" a ser consultados. Si el Estado solo reconoce como "comunidad campesina", puede intentar aplicar un estándar de participación más bajo o simple información, la labor es acreditar que, según los criterios del Convenio (como la auto identificación y la descendencia de poblaciones pre coloniales), las comunidades campesinas constituyen un "pueblo indígena" y, por tanto, tienen derecho a un proceso de consulta con poder de influencia real.</p> |
| A5 | <p>La Constitución de 1993 se centra en la "comunidad" como una persona jurídica con derechos patrimoniales colectivos. En cambio, el Convenio 169 reconoce al "pueblo" como un sujeto de derecho colectivo con un alcance político más profundo, que incluye el derecho a la identidad, a la participación, a la autonomía y a definir sus propias prioridades de desarrollo. Esto desplaza el eje del debate desde un enfoque puramente de propiedad de la tierra hacia uno centrado en los derechos humanos y la libre determinación.</p>                                                                                                                                                 |
| A6 | <p>Una diferencia jurídica fundamental es el criterio de identificación. El reconocimiento como "comunidad campesina o nativa" suele depender de un registro administrativo y títulos de propiedad. El Convenio 169, en cambio, establece la conciencia de la propia identidad indígena (auto identificación) como el</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

---

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican sus disposiciones. Esto tiene una implicación procesal enorme: la carga de la prueba sobre quién es indígena no recae exclusivamente en el Estado, sino que debe dar un peso primordial a cómo el propio colectivo se define.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| A7 | <p>La terminología no es solo declarativa; tiene consecuencias fiscales directas. Implementar los derechos asociados a "pueblos indígenas", como la consulta previa para grandes proyectos de inversión, la educación intercultural bilingüe o los servicios de salud con pertinencia cultural, exige una asignación de recursos y una capacidad logística que a menudo desborda las previsiones basadas en el concepto más restringido y local de "comunidades". La planificación y el presupuesto estatal deben ajustarse a las obligaciones del Convenio 169.</p>                                     |
| A8 | <p>Se percibe una tensión constante. La Constitución, al referirse a "comunidades" con propiedad sobre la tierra, ofrece un marco de seguridad jurídica concreto y registrable, necesario para atraer inversiones y ejecutar proyectos. El concepto de "pueblo indígena" del Convenio es más dinámico y abarca lazos espirituales y culturales con el territorio que no siempre coinciden con linderos formales. El reto para el funcionario es equilibrar la necesidad de certeza jurídica que requiere el desarrollo económico con el respeto a estos derechos colectivos más amplios y complejos.</p> |
| A9 | <p>La terminología revela un choque de paradigmas. El término "comunidades" en la Constitución se alinea con una visión integracionista, donde el Estado reconoce a estos grupos y les otorga protección dentro de su estructura unitaria. Por el contrario, "pueblos indígenas" del Convenio 169 responde a un paradigma de pluralismo jurídico, que reconoce la preexistencia de estos pueblos al Estado y, por ende, la existencia de derechos inherentes y sistemas normativos propios. La jurisprudencia del Tribunal</p>                                                                           |

---

---

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | Constitucional ha intentado gradualmente cerrar esta brecha, "indigenizando" el concepto constitucional para adecuarlo a las obligaciones internacionales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| A10 | La diferencia terminológica genera un desafío de gestión. El Estado peruano tiene un registro histórico de "comunidades campesinas y nativas" con personería jurídica. Sin embargo, la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), gestionada por el Ministerio de Cultura, se basa en los criterios del Convenio 169, que son más amplios e incluyen la auto identificación. Esto crea la necesidad de armonizar ambos registros, identificar a los sujetos de derechos colectivos correctamente y evitar la exclusión de grupos que se identifican como indígenas, pero no están formalizados como "comunidad". |

---

*Nota.* Pregunta 5.

La divergencia terminológica entre el uso de "comunidades campesinas y nativas" en la Constitución Política del Perú y "pueblos indígenas" en el Convenio 169 de la OIT (2014), no constituye un mero formalismo léxico, sino la materialización de un choque profundo de paradigmas jurídicos. Desde la dogmática constitucional, la Carta de 1993 mantiene un enfoque asimilacionista e integracionista que concibe a la "comunidad" como una persona jurídica de derecho privado, dotada de derechos patrimoniales circunscritos a la posesión agraria. En diametral contraste, el estándar internacional reconoce a los "pueblos" como sujetos colectivos de derecho internacional, poseedores de una dimensión política, cultural y espiritual, fundamentada en su preexistencia al Estado y en el derecho inalienable a la libre determinación.

En el ámbito estrictamente territorial, este desfase conceptual genera un obstáculo jurídico estructural. Mientras la categoría de "comunidad" ancla la protección al derecho civil clásico, limitando la defensa a los polígonos geográficos formalmente titulados, la categoría de "pueblo" despliega el concepto de "territorio" en su acepción integral. De acuerdo con el artículo 13 del Convenio 169 y la

reiterada jurisprudencia de la Corte IDH, el territorio abarca la totalidad del hábitat, incluyendo áreas de uso tradicional, caza, recolección y espacios sagrados. Frente a esto, la obligación de los jueces nacionales es ejercer el control de convencionalidad para preferir la interpretación más favorable, dotando a la "comunidad" del estatus protector del "pueblo".

Sin embargo, la contrastación empírica con los operadores jurídicos revela que, lejos de superarse mediante la interpretación constitucional, esta dicotomía opera en la práctica como una barrera procesal y administrativa constante. Como advierte el especialista A9, el choque entre la visión integracionista estatal y el pluralismo jurídico internacional somete a los pueblos a una constante tensión jurídica (A8). Procesalmente, esto invierte y complejiza la carga de la prueba: el reconocimiento estatal exige registros administrativos y títulos formales, lo cual, como señala el operador A6, entra en colisión directa con el principio rector de "autoidentificación" consagrado en el tratado internacional.

Esta fragmentación normativa origina graves deficiencias en la gestión pública. Administrativamente, se genera una coexistencia descoordinada entre los registros históricos de "comunidades" y la Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI), excluyendo a colectivos no formalizados (A10) y obstaculizando la debida asignación de recursos presupuestales para garantizar servicios con pertinencia cultural (A7). Más alarmante aún es el impacto en la defensa territorial concreta: el informante A4 subraya que el Estado y los privados suelen aprovechar el estatus de "comunidad" para rebajar el estándar vinculante de la consulta previa a un nivel meramente informativo. Ante ello, invocar la categoría de "pueblo" se convierte en el único "paraguas jurídico" (A1) capaz de proteger los recursos naturales e hídricos frente a concesiones extractivas superpuestas en zonas de uso ancestral carentes de saneamiento físico-legal.

En conclusión, respecto a este segundo objetivo específico, la diferencia terminológica genera obstáculos jurídicos tangibles y cotidianos. Al confinar constitucionalmente a las poblaciones originarias bajo el rótulo de "comunidades", el ordenamiento interno fragmenta su identidad, constriñe su defensa territorial a los estrechos márgenes del derecho civil, e impone una barrera de formalidad

administrativa que neutraliza la protección efectiva de sus derechos, obligándolos a litigar incesantemente su propio estatus para acceder a las garantías del bloque de constitucionalidad.

**Tabla 8**

*Legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas*

| Código | Respuestas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A1     | La legislación actual carece de un procedimiento unificado que garantiza la titulación integral del territorio ancestral. El Estado peruano sigue aplicando un enfoque parcelario a través del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas, que data de la década de 1970. Esta norma solo reconoce la propiedad de las tierras con aptitud agropecuaria, dejando en un limbo legal los bosques, áreas de caza, recolección y espacios de importancia espiritual, que son fundamentales para la subsistencia y cosmovisión indígena. Es un vacío que fragmenta el territorio y desconoce su concepción integral, contraviniendo lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT. |
| A2     | Aunque la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa, fue un avance, en la práctica presenta serias deficiencias. La consulta frecuentemente se realiza cuando los proyectos de inversión ya están en fases avanzadas y las decisiones clave han sido tomadas, como el otorgamiento de concesiones. Además, el resultado de la consulta no es vinculante; el Estado tiene la decisión final, lo que puede vaciar de contenido el derecho de los pueblos a dar o negar su consentimiento sobre que afecta directamente sus territorios y sus medidas existencia.                                                                                                          |
| A3     | La Constitución peruana de 1993, en su artículo 89, reconoce la propiedad de las “tierras” de las comunidades campesinas y nativas, pero no desarrolla el concepto más amplio de “territorio”,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | que es el que acoge el derecho internacional (Convenio 169 de la OIT) y que incluye no solo el suelo, sino el hábitat y los recursos necesarios para el desarrollo físico y cultural del pueblo. Este vacío conceptual a nivel constitucional limita el alcance de las leyes de desarrollo y permite interpretaciones restrictivas que perjudican a los pueblos indígenas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| A4 | <p>Existe una superposición caótica de concesiones mineras, petroleras y forestales sobre territorios indígenas, muchos de ellos pendientes de titulación. El marco normativo sectorial (minería, hidrocarburos, etc.) opera de forma independiente y sin una debida diligencia sobre los derechos preexistentes de los pueblos indígenas. No hay un mecanismo legal efectivo que impida al Estado otorgar estos derechos a terceros sobre territorios de posesión ancestral, generando una conflictividad social constante y una inseguridad jurídica permanente para las comunidades.</p> <p>Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.</p> |
| A5 | <p>La Ley N° 28736 para la protección de los PIACI y su reglamento son insuficientes frente a las presiones económicas y la falta de voluntad política. El procedimiento para la creación de reservas indígenas es excesivamente burocrático y lento, permitiendo que durante el proceso los territorios queden expuestos a la tala ilegal, el narcotráfico y la minería. Además, existen propuestas legislativas que buscan revertir la protección de los PIACI, lo que demuestra una fragilidad normativa alarmante para la supervivencia de estos pueblos altamente vulnerables</p> <p>Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el</p>                                                                                         |

---

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| A6 | <p>El poder judicial y la administración pública no se aplican de manera consistente el control de convencionalidad, es decir, la obligación de interpretar las normas internas de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos, como el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Existe un vacío en la praxis jurídica que impide que los estándares internacionales sobre propiedad y posesión ancestral se apliquen directamente para resolver controversias territoriales, primando a menudo el derecho civil de propiedad privada sobre el derecho colectivo indígena.</p> <p>Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.</p> |
| A7 | <p>La legislación actual no asigna los recursos presupuestarios adecuados ni establece mecanismos técnicos eficientes para acelerar los procesos de demarcación y titulación de tierras. Los gobiernos regionales, que son los entes competentes, a menudo carecen de la capacidad logística, el personal especializado y el financiamiento para llevar a cabo los estudios de campo (topográficos, antropológicos) que exige la normativa. Este vacío práctico impide que el derecho al territorio se materialice</p> <p>Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.</p>                                                                                                                                |
| A8 | <p>La inexistencia de un catastro rural nacional que integra y reconoce oficialmente los territorios de las comunidades indígenas genera una grave inseguridad jurídica. Sin esta herramienta</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

---

---

fundamental, es imposible para las entidades del Estado identificar con certeza las áreas que se superponen con derechos de terceros o planificar el desarrollo de manera ordenada. La dispersión de la información catastral entre diferentes entidades (COFOPRI, gobiernos regionales, INGEMMET) es un vacío normativo y de gestión que debe ser resuelto.

Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

A9

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) genera una contradicción fundamental. Si bien reconoce a las comunidades el derecho al aprovechamiento de los recursos forestales, mantiene la titularidad de estos recursos en manos del Estado. Esto crea una disociación entre la propiedad de la tierra y la propiedad de los recursos forestales que en ella se encuentran, lo que limita la autonomía de las comunidades sobre su propio territorio y genera conflictos sobre la gestión y los beneficios de dichos recursos. Es un vacío que no resuelve la naturaleza integral del dominio territorial indígena.

A10

Uno de los principales vacíos es la ausencia de una reglamentación clara que articule las competencias de los distintos sectores del Estado, como el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Ministerio de Cultura. Cada sector tiene su propia normativa para el otorgamiento de derechos, lo que dificulta la implementación de una política coherente de protección territorial. Necesitamos normas de rango superior que obliguen a una coordinación efectiva y establecen la prelación de los derechos territoriales indígenas sobre los proyectos de inversión.

---

La deficiencia terminológica de la Constitución de 1993, al constreñir el reconocimiento a las "tierras" de las comunidades (Art. 89), irradia sus efectos nocivos hacia todo el ordenamiento infra constitucional. Desde una lectura dogmática, este vacío constitucional impide que la legislación de desarrollo interno asuma el estándar del "territorio integral" delineado por la jurisprudencia de la Corte IDH caso *Saramaka vs. Surinam* (2007) y el Convenio 169 de la OIT. Al no existir un mandato supremo que obligue a proteger el hábitat de forma indivisible, el Estado peruano ha configurado un entramado normativo disperso, sectorial y de corte netamente patrimonialista, que legaliza la fragmentación del territorio indígena.

La contrastación empírica con los operadores jurídicos evidencia la gravedad de esta disociación normativa. Como explica acertadamente el especialista A3, el vacío conceptual de la Constitución permite interpretaciones restrictivas que se materializan en leyes obsoletas. El operador A1 ilustra esta fractura al señalar que el Decreto Ley N° 22175 (Ley de Comunidades Nativas) impone un enfoque parcelario que titula únicamente tierras agropecuarias, excluyendo bosques y espacios sagrados. Esta mutilación legal del territorio se agrava con la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) (2015), la cual, como advierte el informante A9, crea una contradicción insalvable al disociar la propiedad del suelo de la titularidad de los recursos forestales, despojando a las comunidades del dominio integral de su hábitat.

En el plano de la gestión administrativa y la seguridad jurídica, la inexistencia de una norma de rango superior que armonice los derechos indígenas deriva en un caos competencial. Los entrevistados (A8 y A10) exponen la ausencia de un catastro rural unificado y la falta de articulación entre los distintos ministerios (MINEM, MIDAGRI, MINCUL), lo que permite que el Estado opere en compartimentos estancos. Al no existir un mecanismo legal que obligue a una debida diligencia sobre los derechos preexistentes, se legitima una "superposición caótica" de concesiones mineras, petroleras y forestales sobre territorios ancestrales pendientes de titulación (A4). Además, este marco legal se vuelve inoperante

cuando el Estado omite asignar recursos y capacidades técnicas a los gobiernos regionales para ejecutar la demarcación física (A7).

Finalmente, los mecanismos normativos diseñados para salvaguardar a las poblaciones originarias sufren de un vaciamiento procesal en su aplicación. Tal como advierte el operador A2, la Ley N° 29785 (Ley de Consulta Previa) (2011) presenta severas deficiencias al ejecutarse en fases tardías y carecer de carácter vinculante, reduciendo el derecho al consentimiento a una mera formalidad. Asimismo, la lentitud burocrática en la aplicación de la Ley N° 28736 (2006) somete a los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI) a una vulnerabilidad extrema frente a economías ilegales (A5).

En conclusión, respecto a este objetivo, los vacíos normativos en la legislación peruana no son meras omisiones técnicas, sino la consecuencia directa de un diseño constitucional que elude el estándar internacional. Ante este escenario de dispersión sectorial y debilidad institucional, y como denuncia el especialista A6, resulta imperativo y urgente que el poder judicial y la administración pública ejerzan el control de convencionalidad. Solo mediante la inaplicación de normativas sectoriales que contravengan el bloque de constitucionalidad se podrá frenar la primacía del derecho civil privado y estatal sobre el derecho colectivo inalienable al territorio integral.

### **Objetivo Especifico 3 (OE3)**

**Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de una reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos**

**Tabla 9**

*Marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos*

| Código | Respuestas                                                                                                                       |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A1     | No, el reconocimiento es en gran medida simbólico y está anclado en una visión indigenista superada. La Constitución de 1993, en |

- 
- su artículo 89, reconoce la existencia legal y la personería jurídica de las Comunidades Campesinas y Nativas, así como la autonomía en su organización y el uso de sus tierras. Sin embargo, este reconocimiento se limita a la propiedad de la tierra ya un marco de autonomía restringido. No se les concibe como pueblos con derecho a la libre determinación, sino como comunidades que requieren la tutela del Estado. Es una visión que perpetúa un enfoque asistencialista en lugar de empoderarlos como sujetos políticos plenos con capacidad de decidir su propio desarrollo.
- A2 Si bien la Constitución tiene vacíos y contradicciones, ha sido una herramienta fundamental para la defensa de derechos de los pueblos indígenas. Gracias al Convenio 169 de la OIT, que tiene rango constitucional en Perú, hemos podido litigar y exigir el derecho a la consulta previa, libre e informada. Sin embargo, el marco constitucional en sí mismo es mismo es. No menciona explícitamente el derecho débil a la consulta previa ni al territorio integral, conceptos que hemos tenido que “forzar” a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por lo tanto, es una base de lucha, pero una base precaria que depende constantemente de la interpretación judicial frente a los intereses de industrias extractivas.
- A3 No, puesto que el marco constitucional peruano intenta incorporar los derechos colectivos, pero lo hace de manera imperfecta y sin asumir plenamente el paradigma del pluralismo jurídico. Si bien hay avances, la estructura de la Constitución sigue anclada en una concepción liberal-individualista del derecho. No se reconoce a los pueblos indígenas como entidades políticas preexistentes al Estado con derecho a la libre determinación, sino como “comunidades” a las que se les “conceden” ciertos derechos. Falta un reconocimiento genuino de una “ciudadanía diferenciada” que
-

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | implica una reconfiguración del Estado hacia uno verdaderamente plurinacional, como ha ocurrido en Bolivia o Ecuador.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| A4 | <p>El marco constitucional es esencialmente contradictorio. Por un lado, reconoce ciertos derechos de los pueblos indígenas, pero por otro, consagra un modelo económico neoliberal que prioriza la inversión privada y la explotación de los recursos naturales. El artículo 66 establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Esto genera una tensión insalvable. En la práctica, cuando los derechos colectivos a la tierra y al territorio de un pueblo indígena entran en conflicto con un proyecto minero o petrolero, la balanza casi siempre se inclina a favor de la inversión, dejando el derecho a la consulta previa como un mero trámite administrativo.</p> |
| A5 | <p>El problema no es solo la Constitución, sino la falta de un desarrollo legislativo que la haga efectiva. La Ley de Consulta Previa, por ejemplo, tardó casi dos décadas en ser aprobada después de la ratificación del Convenio 169. Además, su reglamento a menudo la debilita. La Constitución no establece mecanismos claros y vinculantes para garantizar que la “autonomía” reconocida se traduzca en una participación real en las decisiones que les afectan. El marco constitucional establece principios generales, pero deja su implementación a leyes que, con frecuencia, son regresivas o insuficientes para proteger verdaderamente los derechos colectivos.</p>                                                           |
| A6 | <p>En parte puesto que el marco constitucional peruano reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas dentro de un equilibrio necesario con el interés nacional y el desarrollo del país. La Constitución protege la propiedad comunal, pero también establece que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social (artículo 70). Esto implica que los derechos colectivos no son absolutos y deben ponderarse con otros derechos y principios</p>                                                                                                                                                                                                                                                                     |

---

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | constitucionales, como el aprovechamiento soberano de los recursos naturales para el beneficio de todos los peruanos. El rol del Estado es ser un árbitro que garantiza este equilibrio, asegurando que el desarrollo económico se realice con pertinencia cultural y respeto a los derechos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| A7 | <p>En parte, puesto que, desde una perspectiva histórico-comparada, la Constitución peruana de 1993 representa un modelo de “integración multicultural”, una diferencia de los modelos “plurinacionales” de otros países andinos. El texto refleja la tensión de su época: por un lado, la necesidad de reconocer derechos específicos ante la presión internacional (Convenio 169) y, por otro, el temor a fragmentar la unidad del Estado-nación. Por ello, reconoce derechos patrimoniales y culturales, pero evita cuidadosamente conceder autonomía política o territorial en un sentido fuerte. Es un marco que busca integrar a los pueblos indígenas a la estructura del Estado y del mercado, garantizándoles ciertas protecciones, pero sin alterar la estructura principalmente centralista y unitaria del poder.</p> |
| A8 | <p>El reconocimiento constitucional es adecuado y sirve como mandato para la acción del Estado. Desde el Ejecutivo, se han implementado políticas y programas para hacer efectivos estos derechos. Por ejemplo, a través del Ministerio de Cultura, se ha creado la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), una herramienta fundamental para identificar a los sujetos de derechos colectivos. También se han desarrollado normativas específicas para la transversalización del enfoque intercultural en la gestión pública. Entendemos que existen desafíos en la implementación, pero el marco constitucional vigente es la guía que nos permite avanzar progresivamente en el cierre de brechas y garantizar el ejercicio pleno de los derechos colectivos.</p>                                             |

---

---

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A9  | <p>No, puesto que la letra de la Constitución de 1993 es, en sí misma, limitada. Sin embargo, su interpretación por parte del Tribunal Constitucional (TC) ha sido fundamental para expandir el contenido de los derechos colectivos. A través de sentencias emblemáticas, el TC ha desarrollado y dotado de contenido a derechos que no están explícitamente en el texto constitucional, como el derecho a la consulta previa, el territorio integral (que va más allá de la tierra titulada) y la identidad cultural. Por tanto, para responder a la pregunta, no podemos mirar solo el texto de la Constitución, sino el “bloque de constitucionalidad” y la jurisprudencia que lo interpreta, que en conjunto ofrecen un reconocimiento más adecuado, aunque en constante disputa.</p>                |
| A10 | <p>No, puesto que considero que el marco constitucional peruano establece una base un poco sólida para el reconocimiento de los pueblos indígenas. El artículo 89 es explícito al otorgar existencia legal, personería jurídica, autonomía y derechos de propiedad inembargables e imprescriptibles sobre sus tierras. Además, el artículo 149 reconoce las funciones jurisdiccionales de las autoridades de las comunidades con el apoyo de las Rondas Campesinas. Sumado al Convenio bloque de constitucionalidad que integra el 169 de la OIT, el Estado peruano cuenta con un marco, pero se debe mejorar y adecuar el correcto uso de desarrollar políticas públicas interculturales, como la creación del Viceministerio de Interculturalidad y la implementación de la Ley de Consulta Previa.</p> |

---

Nota. Pregunta 7.

La evaluación sobre la idoneidad del marco constitucional para reconocer a los pueblos indígenas nos sitúa ante la tensión medular de la Carta de 1993: la colisión entre la "Constitución Económica" y la "Constitución Cultural". Desde la perspectiva dogmática, el texto supremo adoptó un modelo de "integración

multicultural", reconociendo ciertos derechos identitarios y patrimoniales (art. 89), pero blindando simultáneamente un modelo económico de libre mercado donde los recursos naturales son patrimonio irrestricto de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento (art. 66). Esta arquitectura constitucional evita conceder autonomía política o territorial fuerte, prefiriendo la asimilación del sujeto indígena a un Estado unitario.

La contrastación empírica revela que esta tensión dogmática genera percepciones divididas entre los operadores jurídicos respecto a la urgencia de una reforma constitucional. Por un lado, un sector crítico identifica deficiencias estructurales insalvables en el texto literal. Como advierten los especialistas A1 y A3, el reconocimiento actual es eminentemente simbólico y está anclado en una visión indigenista superada, de corte liberal-individualista, que niega a los pueblos indígenas su estatus de entidades políticas preexistentes. A esto se suma el señalamiento del operador A4, quien expone la "tensión insalvable" entre la explotación de recursos (art. 66) y la protección colectiva, donde la balanza jurídica se inclina habitualmente hacia la inversión privada, reduciendo garantías como la consulta previa a meros formalismos. En este escenario, la reforma hacia un reconocimiento explícito y un modelo de "ciudadanía diferenciada" o Estado Plurinacional resulta dogmáticamente imperativa.

Por otro lado, frente a la debilidad del texto constitucional originario, emerge el rol compensatorio del Bloque de Constitucionalidad. Especialistas como A2 y A9 coinciden en que la literalidad de la Constitución de 1993 es precaria y limitada, obligando a los litigantes a "forzar" interpretaciones. Sin embargo, sostienen que el vacío ha sido progresivamente llenado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la incorporación del Convenio 169 de la OIT. Para esta postura, el catálogo de derechos no se agota en la Constitución formal, sino en el bloque normativo que ha permitido expandir figuras como el "territorio integral", lo que convierte al texto en una base de lucha judicial, aunque en constante disputa frente a los intereses extractivos.

Finalmente, una postura institucionalista (representada por los operadores A6, A7, A8 y A10) introduce el principio de ponderación y el desarrollo legislativo. Bajo esta lectura, la Constitución peruana reconoce los derechos colectivos buscando un equilibrio armónico con el interés social y nacional (art. 70). Para este sector, el marco actual, que incluye la personería jurídica, la jurisdicción comunal (art. 149) y las directrices del Ejecutivo, otorga herramientas suficientes. Por tanto, el déficit no radicaría en la redacción de la Carta Magna que exija una reforma inmediata, sino en la ineficacia del desarrollo legislativo (A5) y en la implementación de políticas públicas interculturales.

En conclusión, respecto a este tercer objetivo específico, las percepciones de los operadores jurídicos evidencian que el reconocimiento literal de la Constitución de 1993 es dogmáticamente insuficiente y obedece a un paradigma integracionista asimétrico. Si bien un sector sostiene que el control de convencionalidad y la jurisprudencia del TC logran subsanar estas carencias a través del bloque de constitucionalidad, la falta de un reconocimiento explícito como "sujetos de derechos colectivos" mantiene a los pueblos indígenas en un estado de perpetua vulnerabilidad jurídica frente a la primacía de la Constitución Económica. En consecuencia, la necesidad de una reforma constitucional se perfila como una demanda legítima para garantizar una coherencia sistémica y superar la dependencia de interpretaciones jurisprudenciales oscilantes.

#### **Tabla 10**

*Limitaciones normativas que identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas*

| Código | Respuestas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A1     | En la práctica, la Constitución reconoce la jurisdicción especial indígena, pero no establece rutas procesales claras para coordinar sus decisiones con el sistema de justicia ordinario. Esto crea un limbo legal. Cuando una comunidad emite una sentencia, ¿cómo se ejecuta fuera de su territorio? ¿Qué pasa si entra en conflicto |

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | con una resolución judicial? Nos vemos obligados a litigar durante años para definir competencias, en lugar de resolver el fondo del asunto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| A2 | La Constitución menciona el derecho a la consulta previa, pero su regulación es débil y, a menudo, se aplica solo cuando el proyecto de inversión ya está en marcha, no desde su planificación inicial. Como abogado, me enfrento a que la consulta se convierte en un mero trámite para legitimar una decisión ya tomada por el Estado o una empresa, en lugar de ser un diálogo genuino para obtener el consentimiento. El vacío está en su carácter no vinculante, lo que en la práctica anula su efectividad. |
| A3 | "La Constitución presenta una contradicción fundamental. Por un lado, se declara multicultural y reconoce la jurisdicción indígena, pero, por otro, mantiene la estructura de un Estado unitario y centralizado donde la ley "oficial" tiene primacía. Este diseño no resuelve la tensión, sino que la perpetua. El pluralismo jurídico es reconocido de manera subordinada, no en un plano de igualdad real, lo que constituye una limitación estructural.                                                       |
| A4 | Aunque se reconoce la propiedad comunal, la Constitución no blindo suficientemente estas tierras frente a concesiones mineras o petroleras. El subsuelo es propiedad del Estado, y esta primacía genera un conflicto constante. En los litigios, es una batalla cuesta arriba demostrar que el derecho ancestral a la tierra debe prevalecer sobre un interés económico "nacional". La norma constitucional no ofrece una jerarquía clara, dejando a las comunidades en una posición de vulnerabilidad.           |
| A5 | Nuestra Constitución es antropocéntrica. Reconoce los derechos de los pueblos sobre sus "tierras y territorios", pero lo hace desde una perspectiva de propiedad y recurso. No incorpora la visión indígena donde la naturaleza (ríos, montañas, bosques) es un sujeto de derechos en sí misma. Este vacío es profundo, porque                                                                                                                                                                                    |

---

---

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | impide una protección integral del medio ambiente y de la espiritualidad indígena, que están intrínsecamente ligadas al territorio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| A6  | El marco constitucional solo reconoce la “autonomía” indígena en ámbitos administrativos y económicos dentro de sus territorios, pero se queda corto frente al estándar internacional del derecho a la libre determinación. Este último implica el derecho a definir su propio estatus político y su desarrollo. La Constitución peruana, como muchas en la región, teme al concepto de “autodeterminación” por asociarlo erróneamente con el separatismo, limitando así el pleno ejercicio de la gobernanza indígena. |
| A7  | La Constitución garantiza derechos políticos, pero no establece mecanismos concretos para asegurar una representación indígena real en el Congreso u otros órganos de poder. No existen escaños reservados o cuotas electorales a nivel nacional, lo que provoca que la agenda política indígena quede diluida o dependa de la voluntad de partidos políticos que no necesariamente representan sus intereses. El vacío es la falta de una acción afirmativa clara para corregir su histórica exclusión.               |
| A9  | Si bien se protege la “identidad cultural”, la Constitución no tiene un artículo que reconozca y proteja explícitamente los conocimientos colectivos, saberes ancestrales y la propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas. Esto los deja en una situación de indefensión frente a la biopiratería y la apropiación cultural. Es un vacío normativo que ignora uno de los activos más importantes del patrimonio inmaterial de estas naciones.                                                            |
| A10 | Desde mi perspectiva, veo que la Constitución promueve un Estado intercultural, pero no mandata la creación de leyes orgánicas que hagan esto operativo. No tenemos una ley general de coordinación y cooperación entre el Estado y los pueblos                                                                                                                                                                                                                                                                        |

---

---

indígenas. Esto nos obliga a trabajar con directivas, protocolos y reglamentos que tienen menor jerarquía y pueden ser modificados o ignorados por diferentes gobiernos, impidiendo políticas públicas a largo plazo.

---

Nota. Pregunta 8.

La identificación de las limitaciones normativas en la Constitución Política de 1993 revela que las carencias del texto supremo no son meras omisiones accidentales, sino el reflejo de un diseño institucional cimentado en una matriz centralista, unitaria y antropocéntrica. Desde la teoría constitucional, se advierte que la Carta Magna declara nominalmente la pluralidad étnica y cultural de la Nación (art. 2, inc. 19), pero somete dicha pluralidad a las reglas de un Estado monista. Como certeramente diagnostica el especialista A3 en la contrastación empírica, este diseño genera un "pluralismo jurídico subordinado", donde la jurisdicción indígena no opera en un plano de igualdad real frente al derecho positivo estatal, configurando una limitación estructural profunda.

En el plano jurisdiccional e institucional, esta subordinación se materializa en un peligroso "limbo legal". Si bien el artículo 149 de la Constitución reconoce la jurisdicción especial indígena, el ordenamiento omite establecer normas de desarrollo constitucional o leyes orgánicas (A10) que articulen la cooperación entre la justicia ordinaria y la comunal. Tal como advierte el operador A1, esta ausencia de rutas procesales claras para la ejecución de sentencias comunales fuerza a las partes a litigar incesantemente sobre competencias, desnaturalizando el propósito de la justicia intercultural y dejándola a merced de reglamentos sectoriales de menor jerarquía.

Una segunda limitación dogmática fundamental reside en la naturaleza netamente patrimonialista y antropocéntrica de la Constitución frente al territorio. El texto supremo concibe la tierra exclusivamente como un recurso económico-productivo, ignorando la cosmovisión indígena que entiende a la naturaleza como un sujeto de derechos con el cual existe una interdependencia espiritual (A5). Esta limitación epistemológica tiene consecuencias legales gravísimas: deja a las

comunidades en total vulnerabilidad jurídica frente a la primacía estatal sobre el subsuelo (A4), inclinando la balanza judicial siempre a favor del interés extractivo. Asimismo, este enfoque materialista invisibiliza el patrimonio inmaterial, dejando en la más absoluta indefensión constitucional los saberes ancestrales y la propiedad intelectual colectiva frente a prácticas contemporáneas de biopiratería (A9).

Finalmente, en el ámbito de la gobernanza y la participación, la Constitución evidencia un severo déficit democrático. El marco actual restringe la "autonomía" a esferas puramente administrativas, evadiendo el estándar internacional de la "libre determinación" por temores infundados al separatismo (A6). Esta negación del estatus político se traduce en la ausencia total de acciones afirmativas, como cuotas electorales o escaños reservados, diluyendo la representación indígena y excluyéndolos de los órganos de decisión nacional (A7). En consecuencia, herramientas participativas como la consulta previa son despojadas de su carácter vinculante y político, siendo reducidas en la práctica a meros trámites de validación para decisiones estatales ya tomadas (A2).

En conclusión, respecto a este tercer objetivo específico, las limitaciones normativas identificadas por los operadores jurídicos demuestran que la Constitución de 1993 opera como un "corsé" que restringe el desarrollo jurisprudencial y legal de los derechos indígenas. La falta de mecanismos de coordinación jurisdiccional, la visión antropocéntrica del territorio y la exclusión de la representación política directa configuran un escenario de vulnerabilidad sistemática. Todo ello consolida la percepción técnica de que el reconocimiento explícito y la reforma constitucional no son simples aspiraciones teóricas, sino requisitos dogmáticos indispensables para materializar un Estado verdaderamente pluricultural e inclusivo.

### **Tabla 11**

*Ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas*

| Código | Respuestas |
|--------|------------|
|--------|------------|

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A1 | La falta de un anclaje constitucional explícito obliga a litigar en un terreno incierto. Los jueces tienen un margen de discrecionalidad mucho más amplio, lo que resulta en sentencias contradictorias. Un día un tribunal puede amparar un derecho basándose en un tratado internacional y al día siguiente otro puede negarlo por falta de una norma constitucional directa, lo que dificulta enormemente la estrategia legal y la predictibilidad para nuestros representados.                    |
| A2 | A mi opinión influye principalmente en que solo se tiene como herramienta de litigio el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales. Si bien son vinculantes, su aplicación directa en la jurisdicción interna siempre es un campo de batalla. Debemos invertir tiempo y recursos en argumentar sobre la jerarquía normativa y la aplicabilidad de estos tratados, en lugar de poder invocar un derecho fundamental claro y directo de la Constitución.                               |
| A3 | Paradójicamente, el silencio constitucional puede ser un motor para el desarrollo jurisprudencial. Obliga a los juristas y a la Corte Constitucional a abandonar una interpretación literalista y a adoptar una hermenéutica sistemática, integrando los principios de dignidad humana, el carácter pluricultural del Estado (a menudo implícito) y las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Fuerza a la academia y a los tribunales a ser más sofisticados en su argumentación. |
| A4 | La ausencia de reconocimiento explícito dificulta la defensa de derechos genuinamente colectivos, como el derecho al territorio o a la consulta previa, libre e informada. Frecuentemente, los tribunales intentan interpretar estos derechos a través del prisma de los derechos individuales (como el de propiedad o participación ciudadana), desnaturalizando su esencia y limitando su alcance real para las comunidades.                                                                        |

---

---

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A5 | Desde una perspectiva administrativa, la implementación de acciones afirmativas o derechos diferenciados para pueblos indígenas, sin un sustento constitucional explícito, puede ser cuestionada legalmente por vulnerar el principio de igualdad. Un reconocimiento claro legitimaría estas políticas como medidas necesarias para alcanzar una igualdad material y no meramente formal.                                                                                                                                    |
| A6 | La falta de un reconocimiento explícito en la Constitución cierra la puerta a este diálogo, tratando al derecho indígena como un simple "uso o costumbre" y no como un verdadero sistema normativo, lo que impide una verdadera interculturalidad jurídica.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| A7 | La ausencia de un marco constitucional unificado provoca que cada sector del gobierno (Energía y Minas, Cultura, Ambiente, etc.) interprete sus obligaciones hacia los pueblos indígenas de manera diferente y, a menudo, contradictoria. Esto genera una burocracia ineficiente y una respuesta estatal fragmentada y poco efectiva.                                                                                                                                                                                        |
| A8 | Una limitación importante es la propia definición de a quiénes se aplica este marco de derechos. La Constitución y las leyes derivadas usan criterios como la continuidad histórica, la auto identificación o la lengua, pero no hay claridad sobre cómo resolver casos grises, como los de pueblos en aislamiento voluntario (PIACI) o comunidades que han perdido su lengua, pero mantienen otras prácticas ancestrales. Esta ambigüedad complica la creación de registros oficiales y la asignación de recursos públicos. |
| A9 | La ausencia de un reconocimiento explícito no es neutra; es una declaración política en sí misma. Refleja y perpetúa un modelo de Estado-nación homogéneo que invisibiliza la existencia y los sistemas jurídicos de los pueblos originarios. En la academia, esto                                                                                                                                                                                                                                                           |

---

---

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | se traduce en planes de estudio que ignoran el pluralismo jurídico y forman abogados con una visión monocultural del derecho.                                                                                                                                                                                                                                                           |
| A10 | Como gestores públicos, necesitamos un mandato constitucional claro para diseñar, financiar y ejecutar políticas pertinentes para los pueblos indígenas. Sin este respaldo, las iniciativas corren el riesgo de ser consideradas arbitrarias o de exceder nuestras competencias. Un reconocimiento explícito proporcionaría una base sólida y un objetivo claro para la acción estatal. |

---

*Nota.* Pregunta 9.

La omisión de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución de 1993 trasciende el ámbito puramente declarativo y genera un impacto directo en la hermenéutica jurídica, distorsionando la manera en que el Estado interpreta y aplica el derecho. Desde una perspectiva dogmática, esta ausencia configura lo que la teoría del derecho denomina un "silencio inconstitucional", pues el constituyente omitió regular un mandato exigido por el bloque de convencionalidad (Convenio 169 de la OIT).

En el ámbito jurisdiccional, la contrastación empírica demuestra que este silencio genera una grave afectación al principio de seguridad jurídica. Al carecer de un anclaje constitucional directo, la defensa de los derechos indígenas se transforma en lo que el especialista A2 describe como "un campo de batalla" procesal. Los litigantes se ven obligados a invertir ingentes recursos en demostrar la jerarquía de los tratados internacionales, mientras que los jueces operan bajo un margen de discrecionalidad excesivo que deriva en sentencias contradictorias (A1).

De manera crítica, el operador A4 expone una de las fallas hermenéuticas más profundas del sistema: ante la ausencia de la categoría de "sujeto colectivo", los tribunales peruanos tienden a interpretar los conflictos indígenas a través del prisma reduccionista de los derechos individuales (aplicando lógicas del derecho civil de propiedad a reclamos de territorio integral), desnaturalizando así la esencia inalienable de los derechos originarios.

No obstante, desde una óptica académica, este déficit normativo ha generado una consecuencia paradójica. Como señala el especialista A3, el "silencio constitucional" ha operado como un catalizador para el desarrollo jurisprudencial. Ante la insuficiencia de la interpretación literalista, los juristas y el Tribunal Constitucional se han visto forzados a sofisticar su argumentación, adoptando un método hermenéutico sistemático que integra el principio de dignidad humana y el Derecho Internacional para suplir las carencias del texto supremo. Sin embargo, como advierte certeramente el informante A9, la omisión constitucional no es neutral, sino "una declaración política en sí misma" que perpetúa el modelo asimilacionista del Estado-nación y fomenta una formación académica monista que invisibiliza el pluralismo jurídico.

En el plano administrativo y de gestión pública, el vacío hermenéutico paraliza la acción del Estado. Los operadores del sector público (A5 y A10) coinciden en que la falta de un mandato constitucional explícito debilita la fundamentación de las políticas de acción afirmativa, exponiendo a los funcionarios al riesgo de que dichas medidas sean cuestionadas legalmente por vulnerar un concepto meramente formal de igualdad. Esta inseguridad interpretativa genera una respuesta estatal fragmentada, donde cada sector del gobierno (MINEM, MINCUL, MINAM) interpreta sus obligaciones de manera discordante e ineficiente (A7), complicando la resolución de casos complejos, como la protección de pueblos en aislamiento voluntario o la definición misma de los criterios de autoidentificación (A8).

En conclusión, respecto a este tercer y último objetivo específico, la ausencia de un reconocimiento constitucional expreso distorsiona profundamente la hermenéutica jurídica en el Perú. Al obligar a los operadores del derecho a interpretar reclamos colectivos bajo lógicas civilistas, individuales y fragmentadas, el sistema perpetúa una asimetría de poder. Queda en evidencia, a partir de las percepciones analizadas, que la reforma constitucional no es únicamente una demanda reivindicativa, sino una exigencia técnica y dogmática indispensable para unificar la interpretación jurídica del Estado, dotar de seguridad procesal a los

pueblos indígenas y legitimar la implementación de políticas públicas verdaderamente interculturales.

A modo de cierre del presente capítulo, y habiendo desplegado el análisis dogmático-jurisprudencial a través de las categorías propuestas, resulta ineludible sintetizar cómo estos hallazgos responden al problema general de la investigación. El desarrollo argumentativo de este capítulo ha demostrado que la ambigüedad normativa no es un accidente semántico, sino una incompatibilidad estructural. La Constitución Política de 1993, en sus artículos 88 y 89, consagra una visión liberal-individualista y patrimonial que choca frontalmente con la dimensión política, cultural y de territorio integral exigida por el Convenio 169 de la OIT. La triangulación de la doctrina con el trabajo de campo confirmó que esta tensión "en el papel" se traduce en obstáculos gravísimos "en la práctica".

Se ha evidenciado que la falta de un reconocimiento explícito como "sujetos colectivos de derecho" despoja a los pueblos originarios de legitimación procesal plena, degrada su derecho a la consulta previa a un nivel procedimental no vinculante y fractura su autonomía al someterlos a una jurisdicción monista. Asimismo, la dicotomía terminológica entre "comunidades" y "pueblos" permite al Estado perpetuar un laberinto burocrático (leyes sectoriales, vacíos forestales y catastrales) que desprotege las áreas de uso tradicional y vulnera el principio de autoidentificación.

En síntesis, la principal revelación dogmática del capítulo es que, ante el diseño antropocéntrico y asimilacionista de la Carta Magna, la única vía actual de protección es el ejercicio del control de convencionalidad y la integración del bloque de constitucionalidad (mediante la jurisprudencia de la Corte IDH y el Tribunal Constitucional). Sin embargo, el trabajo de campo ratificó que esta hermenéutica es inestable, precaria y frecuentemente inaplicada por los operadores estatales frente a la supremacía del modelo económico extractivo (art. 66). En consecuencia, se valida la premisa central de la investigación: el marco constitucional actual no solo es insuficiente, sino que actúa activamente como un obstáculo jurídico, haciendo que la reforma constitucional no sea una mera opción

política, sino un imperativo dogmático para garantizar la pervivencia y seguridad jurídica de los pueblos indígenas en el Perú.

## CONCLUSIONES

1. **OBJETIVO GENERAL:** Se concluye que el problema central de la investigación radica en la incompatibilidad estructural entre la “Constitución Económica” de 1993, que consagra una visión civilista y patrimonial de la tierra en sus artículos 88 y 89, y los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Bajo la doctrina del Bloque de Constitucionalidad y la jurisprudencia vinculante de la Corte IDH (Caso Saramaka vs. Surinam), el hábitat indígena constituye un “territorio integral” indivisible. En consecuencia, la ambigüedad normativa opera como un obstáculo dogmático que debilita la seguridad jurídica, fomentando la inaplicación sistemática del control de convencionalidad ex officio por parte de los operadores estatales frente a los intereses extractivos.
2. **OBJETIVO ESPECIFICO 01:** Respecto al derecho a la autonomía, se concluye que la omisión explícita en el texto constitucional de los pueblos indígenas como “sujetos colectivos de derecho público” perpetúa un anclaje liberal-individualista incompatible con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU. Teóricamente, esta invisibilización despoja a las comunidades de legitimación procesal directa, vacía de contenido el derecho fundamental a la consulta previa, reduciéndolo a un trámite puramente administrativo y no vinculante, y consolida un modelo de ciudadanía subordinada que vulnera el principio de libre determinación.
3. **OBJETIVO ESPECIFICO 02:** En cuanto a la protección territorial, se concluye que la dicotomía conceptual entre “comunidades campesinas y nativas” (Constitución) y “pueblos indígenas” (estándar convencional) no es una mera imprecisión semántica, sino la manifestación de un pluralismo jurídico subordinado. Dogmáticamente, confina a los sujetos originarios a los márgenes del derecho agrario y civil titulado, permitiendo que normativas sectoriales secundarias (como la Ley Forestal) disocien la propiedad del suelo de la gestión de los recursos naturales, neutralizando así el principio de autoidentificación y obstaculizando la tutela efectiva de su hábitat ancestral.

4. **OBJETIVO ESPECIFICO 03:** Finalmente, se concluye que el marco constitucional actual es dogmáticamente insuficiente. Si bien el Tribunal Constitucional ha intentado suplir los vacíos mediante interpretaciones evolutivas, el activismo jurisprudencial resulta inestable ante la supremacía de los intereses económicos estatales. Por tanto, desde la teoría del Estado Constitucional Pluricultural, se corrobora que la reforma constitucional explícita de los artículos 88 y 89 no es una opción política prescindible, sino un imperativo dogmático ineludible para armonizar el sistema de fuentes, unificar la hermenéutica jurídica y garantizar la pervivencia de los pueblos originarios.

## RECOMENDACIONES

1. En primer término, como correlato lógico de los hallazgos dogmáticos que evidencian la colisión entre el diseño civilista de la Carta Magna y los estándares internacionales, se recomienda al Poder Legislativo emprender una reforma explícita del Capítulo VI de la Constitución Política del Perú (artículos 88 y 89). Dogmáticamente, la propuesta legislativa debe sustituir la terminología limitativa de “Comunidades Campesinas y Nativas” por la categoría jurídica de “Pueblos Indígenas u Originarios”, consagrando expresamente su estatus como sujetos de derecho público y reconociendo el derecho inalienable al “territorio integral”. Esta modificación estructural eliminará el obstáculo normativo que subordina los derechos colectivos y armonizará plenamente el ordenamiento interno con el Convenio 169 de la OIT.
2. En segundo lugar, atendiendo a la inestabilidad interpretativa y a la desnaturalización de la consulta previa detectada en la praxis judicial, se recomienda a la Corte Suprema de Justicia de la República y al Tribunal Constitucional la emisión de un Acuerdo Plenario o Precedente Vinculante en materia de derechos colectivos. Desde la teoría del derecho procesal constitucional, este instrumento debe ordenar de forma imperativa la aplicación estricta y obligatoria del control de convencionalidad ex officio por parte de los jueces de todas las instancias, estableciendo la presunción iuris tantum de la preexistencia del territorio ancestral frente a la superposición de concesiones, dotando así de naturaleza vinculante y política al derecho al consentimiento.
3. Finalmente, en respuesta a la fragmentación territorial generada por la dispersión de leyes sectoriales, se recomienda a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en articulación con el Ministerio de Cultura y el MIDAGRI, impulsar una “Ley Orgánica de Coordinación Intercultural”. Desde la perspectiva de la administración pública y el pluralismo jurídico, dicha ley debe derogar las disposiciones que disocian el suelo de sus

recursos y disponer la creación de un Catastro Territorial Indígena Unificado, fundamentado en el principio internacional de autoidentificación. Con ello se brindará predictibilidad a la gestión estatal y se frenará el despojo legal de los territorios originarios.

## REFERENCIAS

- Estado Peruano. (09 de agosto de 2022). *¿Por qué son importantes nuestros pueblos indígenas? Talentos Pronabec lo explican*. Obtenido de gob.pe: <https://www.gob.pe/institucion/pronabec/noticias/639129-por-que-son-importantes-nuestros-pueblos-indigenas-talentos-pronabec-lo-explican>
- Presidente de la Republica Peruana. (16 de mayo de 2006). Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. *LEY N° 28736*. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3057865/Ley%20N%C2%B0%2028736.pdf.pdf?v=1651598580>
- Alva, A. (2020). La identificación de los pueblos indígenas en el Perú ¿Qué está sucediendo con el criterio de autoidentificación? *Cuhso*, 30(1). Obtenido de [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S2452-610X2020000100060&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S2452-610X2020000100060&script=sci_arttext)
- Arbulu, C. (2023). Definición de método de investigación inductivo. *ResearchGate*. Obtenido de <https://acortar.link/QLRrij>
- Arias, M., & Giraldo, C. (2011). El rigor científico en la investigación cualitativa. *Investigación y Educación en Enfermería*, 29(3), 500-514. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-53072011000300020](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-53072011000300020)
- Barbany, B., & Eleguera, C. (06 de abril de 2021). *Pueblos Indígenas en los planes de gobierno: hacia el reconocimiento de sus derechos con miras al Bicentenario*. Obtenido de IDEHPUCP: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/pueblos-indigenas-en-los-planes-de-gobierno-hacia-el-reconocimiento-de-sus-derechos-con-miras-al-bicentenario-24091/>
- Barnaby, B., & Elguera, C. (06 de abril de 2021). *IDEHPUCP*. Recuperado el 06 de junio de 2025, de IDEHPUCP: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin->

eventos/pueblos-indigenas-en-los-planes-de-gobierno-hacia-el-reconocimiento-de-sus-derechos-con-miras-al-bicentenario-24091/

Bastíe, A. (31 de octubre de 2023). *Cómo analizar transcripciones de entrevistas de investigación cualitativa*. Obtenido de <https://www.happyscribe.com/blog/es/analizar-transcripciones-entrevistas-investigacion-cualitativa>

Becerra, K. (2022). Los derechos colectivos indígenas: propuesta de una clasificación en perspectiva comparada latinoamericana. *Ius et Praxis*, 28(2). Obtenido de [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122022000200099](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122022000200099)

Bengoa, J. (28 de enero de 2021). Derechos de los Pueblos Indígenas. *Le Monde Diplomatique*. Obtenido de <https://bibliotecadigital.academia.cl/xmlui/handle/123456789/6326>

Camero, P., & Gonzales, I. (2010). Derechos de los pueblos indígenas en el Perú. *Los pueblos indígenas y sus derechos*, 1-92. Obtenido de [https://www.dar.org.pe/wp-content/uploads/2018/06/Cartilla-1-Derechos-de-los-pueblos-indigenas-aprobada-14\\_05\\_18\\_R.pdf](https://www.dar.org.pe/wp-content/uploads/2018/06/Cartilla-1-Derechos-de-los-pueblos-indigenas-aprobada-14_05_18_R.pdf)

Cammargo, F. (16 de abril de 2024). *Protección de los derechos indígenas frente a proyectos extractivos en Perú*. Obtenido de <https://conexionambiental.pe/proteccion-de-los-derechos-indigenas-frente-a-proyectos-extractivos-en-peru/>

Carrillo, Y., & Carrillo, A. (2022). Problemas, modelos y métodos de la interpretación constitucional. *Revista Saber, Ciencia y Libertad*, 17(01), 21-46. Obtenido de [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/115304470/7554-libre.pdf?1716681922=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DProblemas\\_modelos\\_y\\_metodos\\_de\\_la\\_interp.pdf&Expires=1775541266&Signature=fZ4Z1L72PuklU7S7ew1~SbBhe9lsBnkgVrHt84zHK5dCIEGmR9YOUj4R](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/115304470/7554-libre.pdf?1716681922=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DProblemas_modelos_y_metodos_de_la_interp.pdf&Expires=1775541266&Signature=fZ4Z1L72PuklU7S7ew1~SbBhe9lsBnkgVrHt84zHK5dCIEGmR9YOUj4R)

Caso del reconocimiento de los Comités de Autodefensa como parte del sistema de seguridad ciudadana, Expediente 00007-2022-PI/TC (Tribunal

- Constitucional Peruano 23 de septiembre de 2024). Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00007-2022-AI.pdf>
- Cépeda, M. (14 de febrero de 2023). *Pueblos indígenas y democracia: una reflexión sobre cómo acabar con la violencia en los conflictos sociales*. Obtenido de IDEHPUCP: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/pueblos-indigenas-y-democracia-una-reflexion-sobre-como-acabar-con-la-violencia-en-los-conflictos-sociales-27749/>
- Chazaro, E. (2024). Análisis de datos en las investigaciones cualitativas: El reto frente al investigador. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 9(17). doi:10.35381/r.k.v8i17.3163
- Convenio 169 de la OIT. (2014). Convenio número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/media/443541/download>
- Corona, C. (1997). Planteos de autonomía en América Latina. *Nueva Sociedad*, 147, 146-159. Obtenido de <https://nuso.org/articulo/planteos-de-autonomia-en-america-latina/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile (CIDH 26 de Septiembre de 2006). Obtenido de <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/11/Caso-Almonacid-Arellano-y-otros-LPDerecho.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (CIDH 28 de noviembre de 2007). Obtenido de <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/01/Caso-pueblo-Saramaka-vs-Surinam-LPDerecho.pdf>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, PUEBLO INDÍGENA KICHWA DE SARAYAKU VS. ECUADOR (CIDH 27 de Junio de 2012). Obtenido de [https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/11/Pueblo-indigena-Kichwa-de-Sarayaku-vs.-Ecuador-LPDerecho\\_.pdf](https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/11/Pueblo-indigena-Kichwa-de-Sarayaku-vs.-Ecuador-LPDerecho_.pdf)

- Crespo, C., & Salamanca, A. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*(27). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7779030>
- Delgado, N., & Ramírez, X. (2025). *Análisis de la figura de consulta previa a pueblos indígenas peruanos*. [Tesis de grado, Universidad Señor de Sipán] Repositorio de la USS. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12802/14122>
- Duque, H., & Aristizábal, E. (2019). Análisis fenomenológico interpretativo. . *Pensando Psicología*, 15(25), 1-24. doi:10.16925/2382-3984.2019.01.03
- Escrivá, V. (2025). *El multiculturalismo canadiense y los pueblos aborígenes: un análisis crítico*. [Tesis de grado, Universidad de Alicante] Repositorio de la UA. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10045/154454>
- Escudero, C., & Cortez, L. (2018). *Técnicas y métodos cualitativos para la investigación científica*. Machala, Ecuador: UTMACH. Obtenido de <https://repositorio.utmachala.edu.ec/bitstream/48000/14207/1/Cap.1-Introducci%C3%B3n%20a%20la%20investigaci%C3%B3n%20cient%C3%ADfica.pdf>
- Feria , H., Matilla , M., & Mantecón , S. (2020). LA ENTREVISTA Y LA ENCUESTA: ¿MÉTODOS O TÉCNICAS DE. *Didáctica Y Educación*, 62–79. Obtenido de <https://revistas.ult.edu.cu/index.php/didascalía/article/view/992>
- Fernandez, L. (2025). *Incumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa y seguridad jurídica de los pueblos indígenas*. [Tesis de maestría, Universidad Privada Antenor Orrego] Repositorio de la UPAO. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12759/64711>
- Flores, A. (2026). Automatización notarial mediante inteligencia artificial en Ecuador: desafíos constitucionales y el derecho a la seguridad jurídica. *Revista Lex*, 09(32), 212–226. Obtenido de <https://revistalex.org/index.php/revistalex/article/view/626>

- Fuentes, C. (2017). Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 25(49), 55–75. doi:<https://doi.org/10.18504/pl2549-003-2017>
- Fuster, D. (2019). Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico. *Propósitos y Representaciones*, 201 - 229. Obtenido de [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2307-79992019000100010](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2307-79992019000100010)
- Gajardo, J. (2016). Pueblos indígenas. *Revista en Cultura de la Legalidad*(9), 232-239. Obtenido de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/es/article/view/2824/1520>
- Galindo, A. (2020). Limitaciones al reconocimiento del territorio ancestral en Ecuador. *Revista de Derecho* (34), 25-44. doi:<https://doi.org/10.32719/26312484.2020.34.2>
- Gallegos, C., & Flores, M. (2023). *Vulneración del derecho al consentimiento previo, libre e informado en los pueblos indígenas del Perú*, 2020. [Tesis de grado, Universidad Autónoma del Perú] Repositorio de la UAP. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.13067/2357>
- Gamboa, C. (2003). Aproximación teórica a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. *Derecho & Sociedad*(21). Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17351>
- Gisela, S. (s.f.).
- Gisela, S. (01 de junio de 2024). *Entre palabras y leyes: un análisis hermenéutico del depósito legal en países latinoamericanos de ABINIA*. Obtenido de Scielo: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2301-13782024000101208&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2301-13782024000101208&script=sci_arttext)
- Gonzalo Tuanama Tuanama, en representación de más de 5000 ciudadanos contra el Decreto Legislativo N.º 1089, EXP. N.º 0022-2009-PI/TC (Tribunal Constitucional Peruano 09 de junio de 2010). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00022-2009-AI.html>

- Intriago, J., Reyes, M., Urquiza, V., & Rodríguez, M. (2025). Interpretación constitucional y el papel de las cortes constitucionales. Una revisión sistemática. *RECIAMUC*, 09(01), 130-143. Obtenido de <https://www.reciamuc.com/index.php/RECIAMUC/article/view/1525>
- La Rosa, J. (03 de octubre de 2023). Por qué es importante entender el derecho de los pueblos indígenas u originarios. *IDEHPUCP*. Obtenido de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/por-que-es-importante-entender-el-derecho-de-los-pueblos-indigenas-u-originarios-28720/>
- Lina, C., & Lina, I. (2020). La protección del territorio, el derecho al medio ambiente y la alimentación, con referencia al caso de los pueblos originarios “Nahuas” de “Malacachtepec” en México, en contexto de la epidemia COVID-19. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11(2). Obtenido de <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/378480>.
- Llano, J., & Velazco, N. (2023). El derecho al territorio indígena: protección internacional y las reivindicaciones locales. *Universidad Católica de Colombia*, 173. Obtenido de <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/401-429>
- López, F. (2019). La autonomía de los pueblos indígenas de México. *Universidad de México*. Obtenido de <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/ad23236a-fafa-42c1-ab9e-8dfd66b8345c/la-autonomia-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico>
- López, G. (2006). Pueblos indígenas. *Universidad Nacional Autónoma de México*, 1-14. Obtenido de [https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos\\_final/430trabajo.pdf](https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/430trabajo.pdf)
- Ministerio de Cultura. (2016). *Derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios*. Obtenido de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/derechos-colectivos.pdf>
- Miranda, C. (2021). La justicia penal en las comunidades nativas y campesinas en el Perú. *Universidad Nacional Federico Villareal*, 17(1), 83-100. Obtenido de <https://revistas.unife.edu.pe/index.php/lumen/article/view/2389/2598>

- Miranda, E. (2021). La justicia penal en las comunidades nativas y campesinas en el Perú. *in Lumen*. Obtenido de <https://revistas.unife.edu.pe/index.php/lumen/article/view/2389>
- Noticias de América Latina y el Caribe . (20 de julio de 2017). *Los pueblos indígenas del Perú*. Obtenido de [https://www.nodal.am/2017/07/los-pueblos-indigenas-del-peru/#Los\\_Pueblos\\_Indigenas\\_del\\_Peru](https://www.nodal.am/2017/07/los-pueblos-indigenas-del-peru/#Los_Pueblos_Indigenas_del_Peru)
- Paico, F. (2022). *Representación política de regiones con poblaciones indígenas*, 2022. [Tesis de maestría, Universidad Cesar Vallejo] Repositorio de la UCV. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12692/94534>
- Parra, Y. (2025). Análisis Dogmático-Jurídico del control difuso del artículo Segundo Constitucional y su Impacto en la Jurisprudencia. *Revista Veritas De Difusão Científica*, 06(01), 2649–2697. Obtenido de <https://revistaveritas.org/index.php/veritas/article/view/541>
- Peña, A. (2013). Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89° de la Constitución. *Derecho & Sociedad*(40), 195–206. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12800>
- Presidente de la Republica Peruana. (31 de agosto de 2011). Ley del Derecho a la consulta previa a los pueblos indigenas y originarios reconocido en el convenio 169 de la OIT. *Ley 29785*. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3712438/Ley%20N%C2%B02029785.pdf?v=1664560962>
- Presidente del Congreso de la Republica Peruana. (24 de Septiembre de 2015). Ley Forestal y de Fauna Silvestre. *LEY N° 29763*. Obtenido de <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-29763.pdf>
- Ramírez, S. (2025). Pueblos indígenas, identidad territorio: Sin territorio no hay identidad como pueblo. *Revista crítica de humanidades*, 50(264). Obtenido de

<https://portaldeperiodicos.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/1375/1103>

- Ramos, C. (2015). Los paradigmas de la investigación científica. *Los paradigmas de la investigación científica*, 23(1), 9–17. doi:10.33539/avpsicol.2015.v23n1.167
- Ramos, C. (2020). Los alcances de una investigación. *CienciAmérica*, 1-5. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7746475.pdf>
- Ramos, J. (20 de febrero de 2023). *La importancia de los paradigmas investigativos en la investigación jurídica*. Obtenido de Lp pasión por el Derecho : <https://lpderecho.pe/la-importancia-de-los-paradigmas-investigativos-en-la-investigacion-juridica/>
- Ruiz, J., & Castillo, P. (20 de septiembre de 2022). *Las comunidades campesinas de la costa son pueblos indígenas y están protegidas por el Convenio 169 de la OIT*. Obtenido de <https://cepes.org.pe/2022/09/20/son-pueblos-indigenas-las-comunidades-campesinas-de-la-costa/>
- Salguero, A. (2014). *Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala y Chile*. [Tesis de grado, Universidad de Chile] Repositorio de la UCH.
- Salmón, E. (13 de julio de 2021). *Defensa de derechos de pueblos indígenas*. Obtenido de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/defensa-de-derechos-de-pueblos-indigenas-24708/>
- Santacruz, H. (2020). Reflexiones jurídicas sobre el reconocimiento. *FORO: Revista de Derecho*(34), 103-122. doi:10.32719/26312484.2020.34.6
- Seminario, N. (30 de octubre de 2021). La institucionalidad de los pueblos indígenas en el Perú. *Revista Jurídica Exegesis*, 8(66), 275-292. Obtenido de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3953309](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3953309)
- Seminario, N. (2021). La institucionalidad de los pueblos indígenas en el Perú. *Revista Jurídica Exegesis*, 8(66), 275-292. Obtenido de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3953309](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3953309)
- Suárez, E., & Rueda, J. (2013). La saturación teórica en la teoría fundamentada su de-limitación en el análisis de trayectorias de vida de víctimas del

desplazamiento forzado en Colombia. *Revista Colombiana Sociología*, 36(2), 93-114. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4573322>

Tosi, J. (2024). Los últimos pasos en el largo proceso por la autonomía de los pueblos indígenas amazónicos peruanos. *Revista Controversia*(223). Obtenido de <https://revistacontroversia.com/index.php/controversia/article/view/1329>

Unicef. (2008). Los derechos de los pueblos indígenas explicados para todas y todos. Obtenido de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Los%20derechos%20de%20los%20pueblos%20indigenas%20explicados%20para%20todas%20y%20para%20todos.pdf>

Vives, T., & Hamui, L. (2021). La codificación y categorización en la teoría fundamentada, un método para el análisis de los datos cualitativos. *Investigación en educación médica*, 10(40). doi:10.22201/fm.20075057e.2021.40.21367

## APÉNDICE

### Matriz de consistencia cualitativa del informe de tesis

| PROBLEMA                                                                                                                                                                                                                                              | PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | CATEGORÍAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | METODOLOGÍA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ¿En qué medida el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en nuestra constitución política del Perú y las obligaciones del Convenio 169 de la OIT garantizan su derecho de participación, autonomía cultural y protección territorial? | <p><b>Pregunta principal</b></p> <p>¿De qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas?</p> <p><b>Preguntas específicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía?</li> <li>- ¿Qué obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre 'comunidades campesinas y nativas (Constitución) y 'pueblos indígenas' (Convenio 169 OIT) para la protección territorial?</li> <li>- ¿Cuáles son las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para</li> </ul> | <p><b>Objetivo general</b></p> <p>Analizar cómo el deficiente reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución genera una tensión normativa con el Convenio 169 de la OIT, y de qué manera esta incompatibilidad obstaculiza el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>OE1: Examinar cómo la falta de reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política del Perú afecta el ejercicio de su derecho a la autonomía</p> | <p><b>Categoría 1</b><br/>Ambigüedad normativa constitucional</p> <p><b>Subcategorías</b><br/>Diferenciación terminológica<br/>Vacíos legales constitucionales<br/>Contradicciones normativas</p> <p><b>Categoría 2</b><br/>Obstáculos para el ejercicio de derechos colectivos</p> <p><b>Subcategorías</b><br/>Limitaciones para Autonomía<br/>Barreras para protección Territorial<br/>Restricciones en participación Política</p> <p><b>Categoría 3</b><br/>Efectividad del marco jurídico Actual</p> | <p>Enfoque: Predominantemente jurídico-dogmático (con apoyo empírico-jurisprudencial subsidiario)</p> <p>Tipo: Básico</p> <p>Método: Inductivo</p> <p>Alcance: Exploratorio</p> <p>Diseño: Expositivo-jurídico y analítico (triangulación normativa).</p> <p>Método: dogmático-constitucional, del análisis hermenéutico y del estudio sistemático de la jurisprudencia constitucional e interamericana.</p> <p>Técnicas de recolección de datos: Entrevista y análisis dogmático constitucional y jurisprudencial.</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos?</p> | <p>política, territorial y cultural.</p> <p>OE2: Identificar los obstáculos jurídicos que genera la diferencia terminológica entre "comunidades campesinas y nativas" (Constitución) y "pueblos indígenas" (Convenio 169 de la OIT) para la protección efectiva de sus derechos territoriales.</p> <p>OE3: Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de una reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.</p> | <p><b>Subcategorías</b><br/> Aplicación práctica de Derechos<br/> Interpretación judicial<br/> Operatividad normativa</p> <p><b>Categoría 4:</b><br/> Necesidad de reforma constitucional</p> <p><b>Subcategorías:</b><br/> Reconocimiento explícito<br/> Armonización normativa<br/> Garantías constitucionales específicas</p> | <p>Instrumentos de recolección de datos: Guía de entrevista</p> |
| <p><b>Relevancia de la investigación:</b></p> <p><b>CONTRIBUCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS):</b> N° ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas</p> |                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                 |

**Instrumento cualitativo utilizado: Guía de preguntas**

**Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** "EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LAS CRIPTOMONEDAS COMO BIENES EN EL MARCO DEL CÓDIGO CIVIL PERUANO, 2025"

**Entrevistado (a):**

**Cargo:**

**Institución:**

**Fecha:**

**Lugar de entrevista:**

Objetivo general

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

4. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

---

---

---

5. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

---

---

---

**Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

6. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

---

---

---

7. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

---

---

---

8. Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre comunidades campesinas y nativas (Constitución) y pueblos indígenas (Convenio 169 OIT) para la protección territorial.
9. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos “comunidades campesinas y nativas” en la Constitución peruana frente al concepto de “pueblos indígenas” en el Convenio 169 de la OIT?

---

---

---

10. Desde su perspectiva, ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

---

---

---

11. Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

12. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

---

---

---

13. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

---

---

---

14. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

---

---

---

## **Transcripciones de las entrevistas**

### **Entrevista 1: ANABEL VANESSA MITTA AYCA**

#### **Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** “OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA TENSIÓN NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”

**Entrevistado (a):** ANABEL VANESSA MITTA AYCA

**Cargo:** Abogado – Especialista en Derecho Constitucional

**Institución:** Actualmente trabaja en el Gobierno Regional de Tacna

**Fecha:** 10/09/2025

**Lugar de entrevista:** En la misma Entidad donde trabaja

#### **Objetivo general**

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

Desde mi perspectiva, para un especialista en derecho ambiental, la ambigüedad clave está en la diferencia conceptual entre "tierra" y "territorio". Los **artículos 88 y 89** hablan de "propiedad sobre la tierra". Este es un concepto civilista, que se refiere a un polígono con linderos definidos y un título inscrito. En cambio, el **Convenio 169** (Art. 13) protege el "territorio", que incluye no solo las tierras que poseen, sino la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan de alguna otra manera, incluyendo sus recursos naturales, el agua y su espacio espiritual. La ambigüedad constitucional permite al Estado otorgar concesiones sobre recursos del subsuelo (que no son propiedad de la comunidad según la ley

peruana) sin considerar que, para la comunidad, la afectación de ese subsuelo es una afectación a su territorio integral y su subsistencia.

2. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

La falta de armonización evidencia la importancia capital del **control de convencionalidad** como herramienta para garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Este principio obliga a los jueces y a todas las autoridades públicas a inaplicar las normas internas que sean contrarias a los tratados internacionales de derechos humanos. Sin embargo, su aplicación aún es incipiente y enfrenta resistencias. Por lo cual, es fundamental formar a las futuras generaciones de abogados y jueces en la primacía de los derechos humanos y en su deber de actuar como garantes de los compromisos internacionales del Estado.

### **Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

3. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

Por ejemplo, una implicancia es que la consulta previa, regulada por ley, se debilita al no tener un anclaje constitucional explícito que reconozca a los pueblos indígenas como sujetos políticos con derecho a la autodeterminación. En la práctica, muchas empresas y entidades estatales la tratan como un mero trámite administrativo para obtener una "licencia social". Si la Constitución los reconociera como sujetos colectivos, la consulta adquiriría su verdadera dimensión: un diálogo entre iguales (Estado y Pueblo Indígena) cuyo objetivo es llegar a un acuerdo o consentimiento, y no solo "informar".

4. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

Cuando los derechos culturales no están constitucionalmente reconocidos, su defensa se vuelve una batalla cuesta arriba. Por ejemplo, la protección de lugares sagrados, el uso de lenguas indígenas en procesos oficiales o la implementación de modelos educativos propios carecen de un respaldo legal sólido. En la práctica, esto se traduce en que los jueces suelen desestimar estas demandas por no existir un mandato constitucional claro que los obliga a proteger dicha especificidad cultural".

**Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre 'comunidades campesinas y nativas' (Constitución) y pueblos indígenas (Convenio 169 OIT) para la protección territorial**

5. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos "comunidades campesinas y nativas" en la Constitución peruana frente al concepto de "pueblos indígenas" en el Convenio 169 de la OIT?

Desde mi perspectiva, invocar el término "**pueblos indígenas**" del Convenio 169 otorga un paraguas de protección más amplio que el de "comunidades campesinas y nativas", permite argumentar con base en estándares internacionales de derechos sobre **territorios ancestrales**, que incluyen no solo las tierras tituladas sino también las áreas de uso tradicional para caza, recolección o actividades espirituales. Esto es crucial para proteger recursos naturales frente a concesiones mineras o petroleras en zonas que la comunidad no posee formalmente bajo el derecho civil peruano.

6. Desde su perspectiva, ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

La legislación actual carece de un procedimiento unificado que garantiza la titulación integral del territorio ancestral. El Estado peruano sigue aplicando un enfoque parcelario a través del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas, que data de la década de 1970. Esta norma solo reconoce la propiedad de las tierras con aptitud agropecuaria, dejando en un limbo legal los bosques, áreas

de caza, recolección y espacios de importancia espiritual, que son fundamentales para la subsistencia y cosmovisión indígena. Es un vacío que fragmenta el territorio y desconoce su concepción integral, contraviniendo lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT.

**Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos**

7. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

No, el reconocimiento es en gran medida simbólico y está anclado en una visión indigenista superada. La Constitución de 1993, en su **artículo 89**, reconoce la existencia legal y la personería jurídica de las Comunidades Campesinas y Nativas, así como la autonomía en su organización y el uso de sus tierras. Sin embargo, este reconocimiento se limita a la propiedad de la tierra ya un marco de autonomía restringido. No se les concibe como “pueblos” con derecho a la libre determinación, sino como “comunidades” que requieren la tutela del Estado. Es una visión que perpetúa un enfoque asistencialista en lugar de empoderarlos como sujetos políticos plenos con capacidad de decidir su propio desarrollo.

8. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

En la práctica, la Constitución reconoce la jurisdicción especial indígena, pero no establece rutas procesales claras para coordinar sus decisiones con el sistema de justicia ordinario. Esto crea un limbo legal. Cuando una comunidad emite una sentencia, ¿cómo se ejecuta fuera de su territorio? ¿Qué pasa si entra en conflicto con una resolución judicial? Nos vemos obligados a litigar durante años para definir competencias, en lugar de resolver el fondo del asunto.

- 
9. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

La falta de un anclaje constitucional explícito obliga a litigar en un terreno incierto. Los jueces tienen un margen de discrecionalidad mucho más amplio, lo que resulta en sentencias contradictorias. Un día un tribunal puede amparar un derecho basándose en un tratado internacional y al día siguiente otro puede negarlo por falta de una norma constitucional directa, lo que dificulta enormemente la estrategia legal y la predictibilidad para nuestros representados.

## **Entrevista 2: ESPINOZA TEJADA CARMEN ANTONIA**

### **Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** “OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA TENSION NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”

**Entrevistado (a):** ESPINOZA TEJADA CARMEN ANTONIA

**Cargo:** Abogado – Docente Universitario

**Institución:** Actualmente trabaja en la Municipalidad Distrital Coronel Gregorio Albarracin Lanchipa

**Fecha:** 01/09/2025

**Lugar de entrevista:** En la Misma Entidad

### **Objetivo general**

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

Desde mi perspectiva, un juez constitucional enfrenta la ambigüedad como una obligación de interpretar las normas de la manera más favorable a la persona (principio *pro homine*) y, en este caso, al pueblo indígena. Ante la tensión entre el fomento a la inversión del **artículo 88** y la protección comunal del **artículo 89**, el juez debe integrar el Convenio 169 como parte del bloque de constitucionalidad. La manifestación de la ambigüedad en un caso concreto obliga al juez a no leer los artículos de forma aislada. Debe realizar una interpretación sistemática, concluyendo que cualquier "ley" que regule la propiedad comunal debe ser compatible con los estándares del Convenio 169. Por lo tanto, una ley que permita

la enajenación sin consulta ni consentimiento sería, desde esta perspectiva, inconstitucional.

2. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

La ratificación de tratados internacionales sin su correspondiente adecuación constitucional y legislativa conduce a la creación de lo que llamamos un "**derecho de papel**". Se reconocen formalmente derechos a nivel internacional que, en la práctica, no pueden ser ejercidos ni defendidos eficazmente a nivel nacional. Esto no solo genera frustración en los pueblos indígenas, sino que también plantea un problema de coherencia y seriedad del ordenamiento jurídico en su conjunto, cuestionando la verdadera voluntad del Estado de proteger a sus ciudadanos más vulnerables.

### **Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

3. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

Esta omisión empobrece nuestro catálogo de derechos. Los pueblos indígenas aportan una visión "colectiva" de derechos que desafía y enriquece la concepción clásica e individualista. Derechos como el "Buen Vivir" (sumak kawsay), los derechos de la naturaleza, o el derecho a la propiedad como una relación espiritual con el territorio, son aportes que podrían expandir el contenido de los derechos fundamentales para toda la sociedad peruana. Al no reconocerlos como sujetos, la Constitución se priva de esta fuente de evolución jurídica y filosófica.

4. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

Desde una perspectiva de la teoría constitucional, no reconocer a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de perpetúa una forma de ciudadanía incompleta o de segunda clase. Se les reconoce como individuos, pero se les niega su dimensión colectiva, que es fundamental para su existencia. Esta omisión es una forma de violencia simbólica que les impide relacionarse con el Estado en igualdad de condiciones.

**Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre 'comunidades campesinas y nativas (Constitución) y pueblos indígenas (Convenio 169 OIT) para la protección territorial.**

5. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos “comunidades campesinas y nativas” en la Constitución peruana frente al concepto de “pueblos indígenas” en el Convenio 169 de la OIT?

Desde mi perspectiva, el concepto de "pueblos indígenas" es más potente. El Convenio 169 respalda el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, lo que da un fundamento más sólido para argumentar el respeto a la **jurisdicción especial indígena** (art. 149 de la Constitución) como una expresión de autonomía y no una simple concesión estatal a una "comunidad".

6. Desde su perspectiva, ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

Aunque la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa, fue un avance, en la práctica presenta serias deficiencias. La consulta frecuentemente se realiza cuando los proyectos de inversión ya están en fases avanzadas y las decisiones clave han sido tomadas, como el otorgamiento de concesiones. Además, el resultado de la consulta no es vinculante; el Estado tiene la decisión final, lo que puede vaciar de contenido el derecho de los pueblos a dar o negar su consentimiento sobre que afecta directamente sus territorios y sus medidas existencia.

**Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.**

7. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

Si bien la Constitución tiene vacíos y contradicciones, ha sido una herramienta fundamental para la defensa de derechos de los pueblos indígenas. Gracias al **Convenio 169 de la OIT**, que tiene rango constitucional en Perú, hemos podido litigar y exigir el derecho a la consulta previa, libre e informada. Sin embargo, el marco constitucional en sí mismo es mismo es. No menciona explícitamente el derecho débil a la consulta previa ni al territorio integral, conceptos que hemos tenido que “forzar” a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por lo tanto, es una base de lucha, pero una base precaria que depende constantemente de la interpretación judicial frente a los intereses de industrias extractivas.

8. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

La Constitución menciona el derecho a la consulta previa, pero su regulación es débil y, a menudo, se aplica solo cuando el proyecto de inversión ya está en marcha, no desde su planificación inicial. Como abogado, me enfrento a que la consulta se convierte en un mero trámite para legitimar una decisión ya tomada por el Estado o una empresa, en lugar de ser un diálogo genuino para obtener el consentimiento. El vacío está en su carácter no vinculante, lo que en la práctica anula su efectividad.

9. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

A mi opinión influye principalmente en que solo se tiene como herramienta de litigio el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales. Si bien son vinculantes, su aplicación directa en la jurisdicción interna siempre es un campo de batalla. Debemos invertir tiempo y recursos en argumentar sobre la jerarquía normativa y la aplicabilidad de estos tratados, en lugar de poder invocar un derecho fundamental claro y directo de la Constitución.

### **Entrevista 3: HÉCTOR LAURENCE RODRÍGUEZ FLORES**

#### **Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** “OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA TENSION NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”

**Entrevistado (a):** Abog. HÉCTOR LAURENCE RODRÍGUEZ FLORES

**Cargo:** Abogado – Docente Universitario

**Institución:** Actualmente trabaja en la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann

**Fecha:** 10/09/2025

**Lugar de entrevista:** En la Misma Universidad

#### **Objetivo general**

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

Como académico y profesor, el problema es un claro ejemplo de conflicto entre normas de distinto origen. La Constitución, en sus **artículos 88 y 89**, parece otorgar al legislador ordinario la capacidad de regular y, por tanto, limitar la propiedad comunal. Sin embargo, el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Perú y con rango constitucional según el Tribunal Constitucional (TC), establece estándares más protectores.

La ambigüedad, entonces, es una cuestión de jerarquía y aplicabilidad. ¿Debe el juez aplicar la ley nacional que permite, por ejemplo, la enajenación de tierras

comunales para proyectos de "interés nacional", o debe preferir el estándar del Convenio que exige el consentimiento de la comunidad? La doctrina y la jurisprudencia del TC han intentado aclarar esto, pero la redacción constitucional sigue siendo una fuente de debate académico.

2. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

Desde mi perspectiva, observamos que la falta de armonización es un síntoma de una **resistencia más profunda a aceptar el pluralismo jurídico**. El derecho internacional reconoce los sistemas de justicia y el derecho consuetudinario indígena como fuentes válidas de derecho. Sin embargo, muchas constituciones, si bien reconocen la diversidad cultural, no otorgan a estos sistemas un estatus de igualdad frente al derecho positivo estatal. Esta jerarquía implícita impide una verdadera coordinación y respeto entre jurisdicciones, dejando a la justicia indígena en una posición de subordinación y vulnerabilidad.

### **Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

3. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

Esta ausencia genera una grave incoherencia. Perú ha ratificado el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que sí los reconocen como sujetos de derechos colectivos. Según el Artículo 55 de la propia Constitución, estos tratados tienen rango constitucional. Por lo tanto, vivimos en una "esquizofrenia jurídica": los derechos colectivos existen vía el derecho internacional, pero la carta magna, que es el pilar del Estado, los ignoran. Esto crea un debate constante sobre la jerarquía normativa y debilita el principio de supremacía constitucional.

4. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

La falta de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas es una manifestación de la persistencia de un modelo de Estado mono cultural y mono jurídico. Al no reconocer sus sistemas normativos propios, se les niega la posibilidad de ejercer una verdadera autonomía jurisdiccional. Esto implica que sus formas de resolver conflictos, de organizar la vida comunitaria y de impartir justicia son considerados “usos y costumbres” de menor rango, en lugar de verdaderos sistemas de derecho”.

**Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre comunidades campesinas y nativas (Constitución) y pueblos indígenas (Convenio 169 OIT) para la protección territorial.**

5. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos “comunidades campesinas y nativas” en la Constitución peruana frente al concepto de “pueblos indígenas” en el Convenio 169 de la OIT?

La principal implicación teórica es la jerarquía normativa. La Constitución peruana emplea una terminología ("comunidades campesinas y nativas") que refleja una visión histórica centrada en la posesión agraria. El Convenio 169, al ser un tratado de derechos humanos ratificado por Perú, tiene un estatus cuasi-constitucional. Esto obliga a los jueces a ejercer un **control de convencionalidad**, es decir, a interpretar las normas nacionales (incluida la Constitución) a la luz del Convenio. En la práctica, esto significa que los derechos de las "comunidades" deben ser leídos y aplicados de la manera más favorable, conforme a los estándares del concepto de "pueblos indígenas".

6. Desde su perspectiva, ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

La Constitución peruana de 1993, en su artículo 89, reconoce la propiedad de las “tierras” de las comunidades campesinas y nativas, pero no desarrolla el concepto

más amplio de “territorio”, que es el que acoge el derecho internacional (Convenio 169 de la OIT) y que incluye no solo el suelo, sino el hábitat y los recursos necesarios para el desarrollo físico y cultural del pueblo. Este vacío conceptual a nivel constitucional limita el alcance de las leyes de desarrollo y permite interpretaciones restrictivas que perjudican a los pueblos indígenas.

**Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.**

7. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

No, puesto que el marco constitucional peruano intenta incorporar los derechos colectivos, pero lo hace de manera imperfecta y sin asumir plenamente el paradigma del pluralismo jurídico. Si bien hay avances, la estructura de la Constitución sigue anclada en una concepción liberal-individualista del derecho. No se reconoce a los pueblos indígenas como entidades políticas preexistentes al Estado con derecho a la libre determinación, sino como “comunidades” a las que se les “conceden” ciertos derechos. Falta un reconocimiento genuino de una “ciudadanía diferenciada” que implica una reconfiguración del Estado hacia uno verdaderamente plurinacional, como ha ocurrido en Bolivia o Ecuador.

8. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

"La Constitución presenta una contradicción fundamental. Por un lado, se declara multicultural y reconoce la jurisdicción indígena, pero, por otro, mantiene la estructura de un Estado unitario y centralizado donde la ley “oficial” tiene primacía. Este diseño no resuelve la tensión, sino que la perpetúa. El pluralismo jurídico es reconocido de manera subordinada, no en un plano de igualdad real, lo que constituye una limitación estructural.

9. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

Paradójicamente, el silencio constitucional puede ser un motor para el desarrollo jurisprudencial. Obliga a los juristas y a la Corte Constitucional a abandonar una interpretación literalista y a adoptar una hermenéutica sistemática, integrando los principios de dignidad humana, el carácter pluricultural del Estado (a menudo implícito) y las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Fuerza a la academia y a los tribunales a ser más sofisticados en su argumentación.

#### **Entrevista 4: ZARELLA MAYLIN CONDORI CUAYLA**

##### **Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** “OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA TENSION NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”

**Entrevistado (a):** Abog. ZARELLA MAYLIN CONDORI CUAYLA

**Cargo:** Abogado – Especialista en Derecho Público con Experiencia en el Derecho Constitucional

**Institución:** Actualmente trabaja en la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann

**Fecha:** 03/09/2025

**Lugar de entrevista:** En la Misma Universidad

##### **Objetivo general**

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

Desde una perspectiva, la ambigüedad refleja un choque de paradigmas no resuelto en la Constitución. El artículo 88 responde a una visión liberal-occidental del desarrollo, basada en la propiedad privada individual y la explotación de recursos para el mercado. El artículo 89 y el Convenio 169 introducen una cosmovisión diferente, comunitaria y ancestral, donde la tierra no es solo un bien económico, sino un espacio vital y espiritual. La ambigüedad de la Constitución no es solo un problema técnico-jurídico, sino el reflejo de la incapacidad del Estado-nación peruano de integrar armónicamente estas dos visiones del mundo en su ley

fundamental, dejando que el conflicto se resuelva caso por caso, a menudo en detrimento de la parte más vulnerable.

2. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

La principal dificultad radica en la imprevisibilidad de la norma que prevalecerá. Mientras el marco internacional, como el Convenio 169 de la OIT, reconoce derechos colectivos sobre la tierra y el territorio, las constituciones y leyes secundarias a menudo los limitan o los supeditan al interés nacional o a la propiedad privada. Esto nos obliga a librar batallas legales no solo sobre el fondo del asunto, sino también sobre qué cuerpo normativo debe tener primacía, generando procesos largos, costosos y con resultados inciertos para las comunidades.

### **Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

3. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

En la práctica, la falta de un reconocimiento explícito obliga a litigar la defensa de territorios indígenas de manera indirecta. En lugar de invocar un derecho colectivo directo y claro en la Constitución, debemos basar nuestros argumentos en la propiedad comunal (Art. 88 y 89), la posesión ancestral y, principalmente, en el Convenio 169 de la OIT. Esto crea una batalla legal más compleja y prolongada, especialmente contra grandes proyectos extractivos o invasiones, ya que la contraparte suele argumentar que la Constitución solo protege la propiedad individual de forma robusta, dejando la propiedad colectiva en un plano secundario y más vulnerable.

4. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

Sin un anclaje en la Constitución, los derechos territoriales de los pueblos indígenas quedan a merced de leyes de menor jerarquía que pueden ser modificadas o derogadas con relativa facilidad por intereses políticos o económicos. Esto genera una constante inseguridad jurídica que facilita el despojo de sus tierras y recursos naturales, ya que cualquier reclamo se enfrenta a la supremacía de la propiedad privada o de los proyectos de “interés nacional” que no tienen un contrapeso constitucional.

**Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre ‘comunidades campesinas y nativas’ (Constitución) y ‘pueblos indígenas’ (Convenio 169 OIT) para la protección territorial.**

5. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos “comunidades campesinas y nativas” en la Constitución peruana frente al concepto de “pueblos indígenas” en el Convenio 169 de la OIT?

La implicación más relevante en la práctica es en la consulta previa, libre e informada. Es que mientras la Constitución es genérica, el Convenio 169 es explícito y robusto al definir el derecho de los "pueblos indígenas" a ser consultados. Si el Estado solo reconoce como "comunidad campesina", puede intentar aplicar un estándar de participación más bajo o simple información, la labor es acreditar que, según los criterios del Convenio (como la auto identificación y la descendencia de poblaciones pre coloniales), las comunidades campesinas constituyen un "pueblo indígena" y, por tanto, tienen derecho a un proceso de consulta con poder de influencia real.

6. ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

Existe una superposición caótica de concesiones mineras, petroleras y forestales sobre territorios indígenas, muchos de ellos pendientes de titulación. El marco

normativo sectorial (minería, hidrocarburos, etc.) opera de forma independiente y sin una debida diligencia sobre los derechos preexistentes de los pueblos indígenas. No hay un mecanismo legal efectivo que impida al Estado otorgar estos derechos a terceros sobre territorios de posesión ancestral, generando una conflictividad social constante y una inseguridad jurídica permanente para las comunidades.

Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

7. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

El marco constitucional es esencialmente contradictorio. Por un lado, reconoce ciertos derechos de los pueblos indígenas, pero por otro, consagra un modelo económico neoliberal que prioriza la inversión privada y la explotación de los recursos naturales. El artículo 66 establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Esto genera una tensión insalvable. En la práctica, cuando los derechos colectivos a la tierra y al territorio de un pueblo indígena entran en conflicto con un proyecto minero o petrolero, la balanza casi siempre se inclina a favor de la inversión, dejando el derecho a la consulta previa como un mero trámite administrativo.

8. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

Aunque se reconoce la propiedad comunal, la Constitución no blinda suficientemente estas tierras frente a concesiones mineras o petroleras. El subsuelo es propiedad del Estado, y esta primacía genera un conflicto constante. En los litigios, es una batalla cuesta arriba demostrar que el derecho ancestral a la tierra debe prevalecer sobre un interés económico “nacional”. La norma constitucional no ofrece una jerarquía clara, dejando a las comunidades en una posición de vulnerabilidad.

9. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

La ausencia de reconocimiento explícito dificulta la defensa de derechos genuinamente colectivos, como el derecho al territorio o a la consulta previa, libre e informada. Frecuentemente, los tribunales intentan interpretar estos derechos a través del prisma de los derechos individuales (como el de propiedad o participación ciudadana), desnaturalizando su esencia y limitando su alcance real para las comunidades.

## **Entrevista 5: HUMBERTO PAREDES FÉLIX**

### **Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** “OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA TENSIÓN NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”

**Entrevistado (a):** Abog. HUMBERTO PAREDES FELIX

**Cargo:** Abogado

**Institución:** Actualmente trabaja en la Gobierno Regional de Tacna

**Fecha:** 10/09/2025

**Lugar de entrevista:** En la Misma Entidad

### **Objetivo general**

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

Desde mi perspectiva, la ambigüedad no es una herramienta, sino un riesgo. Al evaluar un proyecto de inversión, la superposición de un título de concesión (basado en el artículo 88) con un reclamo territorial indígena (basado en el artículo 89 y el Convenio 169) crea una contingencia legal significativa. La ambigüedad constitucional significa que el proyecto puede enfrentar años de litigio, protestas sociales y una posible anulación de la concesión por parte de los tribunales. Por ello, muchos asesores legales recomiendan a las empresas ir más allá de la ley nacional y adoptar voluntariamente los estándares del Convenio 169, como la consulta previa y la obtención del consentimiento, para mitigar el riesgo social y legal.

2. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

La falta de armonización nos enfrenta a un desafío constante para acreditar la validez y aplicabilidad de los estándares internacionales ante jueces y tribunales nacionales. Frecuentemente, los operadores de justicia priorizan el derecho interno, por desconocimiento o por una interpretación restrictiva de la soberanía. Esto nos exige una labor adicional de "traducción" de los principios internacionales al lenguaje y a la lógica del derecho nacional, una carga argumentativa que no siempre es exitosa y que deja en desventaja a nuestros representados.

### **Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

3. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

El sistema judicial peruano está diseñado para resolver conflictos entre individuos. Cuando un pueblo indígena presenta una demanda, por ejemplo, por la contaminación de un río que afecta a toda la comunidad, surgen problemas procesales. ¿Quién tiene la representación legal de "todo el pueblo"? ¿Cómo se cuantifica el daño colectivo? La falta de reconocimiento constitucional explícito obliga a los jueces a "forzar" las normas procesales individuales, lo que genera inseguridad jurídica y, a menudo, desestima las demandas que protegen los intereses que trascienden lo individual.

4. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

La ausencia de reconocimiento constitucional impide la consolidación de sistemas de autogobierno indígena. En la práctica, esto significa que las decisiones de las

autoridades tradicionales pueden ser invalidadas por cualquier funcionario de bajo nivel. En un litigio, es sumamente complejo defender la validez de una resolución de una asamblea comunitaria si esta no tiene un fundamento en la carta magna, lo que debilita amplía su capacidad de gobernanza interna".

Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre 'comunidades campesinas y nativas (Constitución) y pueblos indígenas (Convenio 169 OIT) para la protección territorial.

5. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos "comunidades campesinas y nativas" en la Constitución peruana frente al concepto de "pueblos indígenas" en el Convenio 169 de la OIT?

La Constitución de 1993 se centra en la "comunidad" como una persona jurídica con derechos patrimoniales colectivos. En cambio, el Convenio 169 reconoce al "pueblo" como un sujeto de derecho colectivo con un alcance político más profundo, que incluye el derecho a la identidad, a la participación, a la autonomía y a definir sus propias prioridades de desarrollo. Esto desplaza el eje del debate desde un enfoque puramente de propiedad de la tierra hacia uno centrado en los derechos humanos y la libre determinación.

6. Desde su perspectiva, ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

La Ley N° 28736 para la protección de los PIACI y su reglamento son insuficientes frente a las presiones económicas y la falta de voluntad política. El procedimiento para la creación de reservas indígenas es excesivamente burocrático y lento, permitiendo que durante el proceso los territorios queden expuestos a la tala ilegal, el narcotráfico y la minería. Además, existen propuestas legislativas que buscan revertir la protección de los PIACI, lo que demuestra una fragilidad normativa alarmante para la supervivencia de estos pueblos altamente vulnerables.

Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

7. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

El problema no es solo la Constitución, sino la falta de un desarrollo legislativo que la haga efectiva. La Ley de Consulta Previa, por ejemplo, tardó casi dos décadas en ser aprobada después de la ratificación del Convenio 169. Además, su reglamento a menudo la debilita. La Constitución no establece mecanismos claros y vinculantes para garantizar que la “autonomía” reconocida se traduzca en una participación real en las decisiones que les afectan. El marco constitucional establece principios generales, pero deja su implementación a leyes que, con frecuencia, son regresivas o insuficientes para proteger verdaderamente los derechos colectivos.

8. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

Nuestra Constitución es antropocéntrica. Reconoce los derechos de los pueblos sobre sus “tierras y territorios”, pero lo hace desde una perspectiva de propiedad y recurso. No incorpora la visión indígena donde la naturaleza (ríos, montañas, bosques) es un sujeto de derechos en sí misma. Este vacío es profundo, porque impide una protección integral del medio ambiente y de la espiritualidad indígena, que están intrínsecamente ligadas al territorio.

9. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

Desde una perspectiva administrativa, la implementación de acciones afirmativas o derechos diferenciados para pueblos indígenas, sin un sustento constitucional explícito, puede ser cuestionada legalmente por vulnerar el principio de igualdad. Un reconocimiento claro legitimaría estas políticas como medidas necesarias para alcanzar una igualdad material y no meramente formal.

## **Entrevista 6: JOSELYN PRISCILA MOGOLLON RODAS**

### **Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** “OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA TENSION NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”

**Entrevistado (a):** JOSELYN PRISCILA MOGOLLON RODAS

**Cargo:** Abogada – Experiencia en Derecho Constitucional

**Institución:** Actualmente trabaja en la Sunarp

**Fecha:** 06/09/2025

**Lugar de entrevista:** En la Misma Entidad

### **Objetivo general**

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

Desde la cátedra de Derechos Humanos, la ambigüedad revela una protección deficiente de los derechos colectivos. La Constitución parece proteger la propiedad comunal (Art. 89), pero la sujeta a "necesidad y utilidad pública" y a "ley expresa". Esto abre la puerta a que una mayoría política o intereses económicos puedan expropiar o limitar estas tierras. El Convenio 169, por su parte, establece un estándar mucho más alto, exigiendo el consentimiento libre, previo e informado para cualquier medida que pueda afectarles. La ambigüedad constitucional permite al Estado Peruano mantener un doble discurso: por un lado, se declara respetuoso de los derechos indígenas, pero por otro, mantiene un marco legal interno que relativiza esa protección.

2. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

Uno de los derechos más afectados es la consulta previa, libre e informada. Mientras que a nivel internacional es un requisito indispensable antes de aprobar cualquier medida que afecte a los pueblos indígenas, a nivel constitucional su regulación puede ser ambigua, incompleta o estar sujeta a reglamentos que restringen su alcance. Como abogados, nos encontramos con que el Estado alega haber cumplido con un procedimiento formal interno que no satisface los estándares internacionales de buena fe y de búsqueda del consentimiento, vaciando de contenido este derecho fundamental.

### **Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

3. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

Desde mi perspectiva, un claro ejemplo que acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito es cuando una empresa farmacéutica o agrícola intenta patentar un conocimiento ancestral (biopiratería), la ausencia de un sujeto colectivo de derechos dificulta enormemente la defensa. ¿Quién es el "dueño" del conocimiento sobre una planta medicinal? No es un individuo, es el pueblo. Al no estar explícitamente reconocidos como titulares colectivos de esa propiedad intelectual, las comunidades tienen serios problemas para reclamar sus derechos y beneficios. Nos vemos forzados a usar figuras legales análogas y legislación de menor jerarquía que no siempre son efectivas.

4. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

El derecho a la libre determinación de los pueblos es un principio fundamental del derecho internacional. A nivel interno, la Constitución es el instrumento que debe materializar este principio. La falta de reconocimiento constitucional limita severamente la capacidad de los pueblos indígenas para determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural. En esencia, se les niega la herramienta jurídica más poderosa para ejercer un derecho que les es inherente.

**Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre ‘comunidades campesinas y nativas’ (Constitución) y ‘pueblos indígenas’ (Convenio 169 OIT) para la protección territorial.**

5. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos “comunidades campesinas y nativas” en la Constitución peruana frente al concepto de “pueblos indígenas” en el Convenio 169 de la OIT?

Una diferencia jurídica fundamental es el criterio de identificación. El reconocimiento como "comunidad campesina o nativa" suele depender de un registro administrativo y títulos de propiedad. El Convenio 169, en cambio, establece la conciencia de la propia identidad indígena (auto identificación) como el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican sus disposiciones. Esto tiene una implicación procesal enorme: la carga de la prueba sobre quién es indígena no recae exclusivamente en el Estado, sino que debe dar un peso primordial a cómo el propio colectivo se define.

6. Desde su perspectiva, ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

El poder judicial y la administración pública no se aplican de manera consistente el control de convencionalidad, es decir, la obligación de interpretar las normas internas de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos, como el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Existe un vacío en la praxis jurídica que impide que los estándares internacionales sobre propiedad y posesión ancestral se apliquen

directamente para resolver controversias territoriales, primando a menudo el derecho civil de propiedad privada sobre el derecho colectivo indígena.

Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

7. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

En parte puesto que el marco constitucional peruano reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas dentro de un equilibrio necesario con el interés nacional y el desarrollo del país. La Constitución protege la propiedad comunal, pero también establece que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social (artículo 70). Esto implica que los derechos colectivos no son absolutos y deben ponderarse con otros derechos y principios constitucionales, como el aprovechamiento soberano de los recursos naturales para el beneficio de todos los peruanos. El rol del Estado es ser un árbitro que garantiza este equilibrio, asegurando que el desarrollo económico se realice con pertinencia cultural y respeto a los derechos.

8. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

El marco constitucional solo reconoce la “autonomía” indígena en ámbitos administrativos y económicos dentro de sus territorios, pero se queda corto frente al estándar internacional del derecho a la libre determinación. Este último implica el derecho a definir su propio estatus político y su desarrollo. La Constitución peruana, como muchas en la región, teme al concepto de “autodeterminación” por asociarlo erróneamente con el separatismo, limitando así el pleno ejercicio de la gobernanza indígena.

9. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

La falta de un reconocimiento explícito en la Constitución cierra la puerta a este diálogo, tratando al derecho indígena como un simple "uso o costumbre" y no como un verdadero sistema normativo, lo que impide una verdadera interculturalidad jurídica.

## **Entrevista 7: KARLA ELENA CHAVEZ VARGAS**

### **Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** “OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA TENSIÓN NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”

**Entrevistado (a):** Abog. KARLA ELENA CHAVEZ VARGAS

**Cargo:** Abogado – Funcionaria Publica con Experiencia en el Derecho Constitucional

**Institución:** Actualmente trabaja en la Municipalidad Distrital Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa

**Fecha:** 05/09/2025

**Lugar de entrevista:** En la Misma Entidad

### **Objetivo general**

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

Desde mi perspectiva, la administración pública encargada de la titulación de tierras comunales o de la implementación de la consulta previa ve la ambigüedad como un freno. Mientras el artículo 89 protege las tierras comunales, el artículo 88 y otras leyes de promoción de la inversión crean un marco que facilita la superposición de derechos. En la práctica, una comunidad puede estar en proceso de titular su territorio ancestral, pero al mismo tiempo, el Estado, amparado en una interpretación del artículo 88, ya ha otorgado una concesión sobre parte de esa área. La ambigüedad constitucional genera una carrera entre la titulación comunal y la

concesión privada, donde el aparato estatal a menudo favorece a esta última por considerarla de mayor "interés nacional".

2. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

La incertidumbre jurídica no solo afecta a los pueblos indígenas, sino que también genera un clima de inestabilidad para los proyectos de inversión. Cuando no hay reglas claras y armonizadas sobre la propiedad de la tierra, el uso de los recursos naturales y la participación de las comunidades, aumenta el riesgo de conflictos sociales, paralización de proyectos y litigios prolongados. Una armonización clara beneficiaría a todas las partes, estableciendo un marco predecible para el desarrollo económico que respete los derechos colectivos.

### **Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

3. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

Muchos de los conflictos socio ambientales que gestionamos tienen su raíz en esta omisión. Al no existir un canal constitucional claro para que los pueblos indígenas dialoguen con el Estado en su calidad de "sujetos colectivos", sus demandas sobre el territorio y los recursos naturales escalan rápidamente a protestas, bloqueos y violencia. El Estado reacciona tardíamente porque el marco legal no le proporciona las herramientas para prevenir el conflicto mediante un reconocimiento político genuino de sus interlocutores.

4. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

La omisión del reconocimiento constitucional de los derechos indígenas es una fuente constante de conflictividad social. Los reclamos por tierras, recursos y autonomía a menudo escalan a protestas y confrontaciones que podrían evitarse con un marco constitucional claro. Reconocer su autonomía no es solo una cuestión de justicia, sino también una condición necesaria para la paz social y el desarrollo sostenible, al permitir una gestión más equitativa y negociada del territorio".

Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre 'comunidades campesinas y nativas (Constitución) y pueblos indígenas (Convenio 169 OIT) para la protección territorial.

5. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos "comunidades campesinas y nativas" en la Constitución peruana frente al concepto de "pueblos indígenas" en el Convenio 169 de la OIT?

La terminología no es solo declarativa; tiene consecuencias fiscales directas. Implementar los derechos asociados a "pueblos indígenas", como la consulta previa para grandes proyectos de inversión, la educación intercultural bilingüe o los servicios de salud con pertinencia cultural, exige una asignación de recursos y una capacidad logística que a menudo desborda las previsiones basadas en el concepto más restringido y local de "comunidades". La planificación y el presupuesto estatal deben ajustarse a las obligaciones del Convenio 169.

6. Desde su perspectiva, ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

La legislación actual no asigna los recursos presupuestarios adecuados ni establece mecanismos técnicos eficientes para acelerar los procesos de demarcación y titulación de tierras. Los gobiernos regionales, que son los entes competentes, a menudo carecen de la capacidad logística, el personal especializado y el financiamiento para llevar a cabo los estudios de campo (topográficos, antropológicos) que exige la normativa. Este vacío práctico impide que el derecho al territorio se materialice

Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

7. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

En parte, puesto que, desde una perspectiva histórico-comparada, la Constitución peruana de 1993 representa un modelo de “integración multicultural”, una diferencia de los modelos “plurinacionales” de otros países andinos. El texto refleja la tensión de su época: por un lado, la necesidad de reconocer derechos específicos ante la presión internacional (Convenio 169) y, por otro, el temor a fragmentar la unidad del Estado-nación. Por ello, reconoce derechos patrimoniales y culturales, pero evita cuidadosamente conceder autonomía política o territorial en un sentido fuerte. Es un marco que busca integrar a los pueblos indígenas a la estructura del Estado y del mercado, garantizándoles ciertas protecciones, pero sin alterar la estructura principalmente centralista y unitaria del poder.

8. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

La Constitución garantiza derechos políticos, pero no establece mecanismos concretos para asegurar una representación indígena real en el Congreso u otros órganos de poder. No existen escaños reservados o cuotas electorales a nivel nacional, lo que provoca que la agenda política indígena quede diluida o dependa de la voluntad de partidos políticos que no necesariamente representan sus intereses. El vacío es la falta de una acción afirmativa clara para corregir su histórica exclusión.

9. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

Cualquier proyecto de inversión o medida administrativa en territorios indígenas es susceptible de ser judicializado. Ante la falta de una norma constitucional que

establezca un balance claro de derechos (por ejemplo, entre la inversión privada y el derecho a la consulta), los conflictos escalan inevitablemente al poder judicial, paralizando la gestión y generando un alto costo para el Estado

## **Entrevista 8: MELINA JOHANNA JALIRI OLIVARES**

### **Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** “OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA TENSION NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”

**Entrevistado (a):** Abog. MELINA JOHANNA JALIRI OLIVARES

**Cargo:** Abogado – Experiencia en Derecho Constitucional

**Institución:** Actualmente trabaja como Abogada Independiente

**Fecha:** 08/09/2025

**Lugar de entrevista:** En su Estudio Jurídico

### **Objetivo general**

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

Desde mi perspectiva, trabajando en un gobierno regional, la ambigüedad se traduce en un conflicto de competencias. Los gobiernos regionales tienen funciones en materia de ordenamiento territorial y titulación de tierras. Sin embargo, el gobierno central, a través de sus ministerios, es quien otorga las grandes concesiones mineras, energéticas o forestales, a menudo amparándose en la promoción de la inversión privada (Art. 88).

Esto genera una situación donde el gobierno regional puede estar planificando una zona de conservación o de uso comunal, mientras que el gobierno central, basándose en la misma Constitución, otorga un derecho que contradice ese plan. La

falta de claridad sobre qué interés prevalece crea una inseguridad jurídica que afecta tanto a las comunidades como a los inversionistas.

2. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

Desde mi perspectiva, esta discordancia normativa contribuye a la fragmentación de la identidad jurídica de los pueblos indígenas. Al estar sujetos a dos sistemas legales que a menudo entran en conflicto, se ven forzados a navegar en una constante ambigüedad sobre cuáles son sus verdaderos derechos y cómo pueden ejercerlos. ¿Son sujetos de derecho público o de interés público? ¿Su territorio es inalienable como dice el derecho internacional o puede ser concesionado según la ley de minería? Esta incertidumbre socava su cohesión social y su capacidad de autogobierno, afectando la esencia misma de su existencia como pueblos diferenciados.

### **Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

3. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

La construcción de un Estado verdaderamente intercultural es casi imposible sin este reconocimiento. La omisión perpetúa una relación jerárquica y asistencialista, donde el Estado "otorga" derechos a las comunidades en lugar de "reconocer" a los pueblos como entidades políticas preexistentes con sus propias formas de gobierno y sistemas jurídicos. Esto dificulta la coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia comunal (jurisdicción especial) y limita la autonomía política de los pueblos.

4. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

Muchos Estados han ratificado convenios internacionales como el Convenio 169 de la OIT, que obliga al reconocimiento de los derechos indígenas. Sin embargo, la ausencia de una armonización a nivel constitucional genera una incoherencia jurídica que debilita la posición del país en el ámbito internacional. A nivel interno, esta falta de alineación crea confusión y dificulta la implementación de políticas públicas coherentes y sostenibles para garantizar la autonomía de estos pueblos".

Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre 'comunidades campesinas y nativas (Constitución) y pueblos indígenas (Convenio 169 OIT) para la protección territorial.

5. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos "comunidades campesinas y nativas" en la Constitución peruana frente al concepto de "pueblos indígenas" en el Convenio 169 de la OIT?

Se percibe una tensión constante. La Constitución, al referirse a "comunidades" con propiedad sobre la tierra, ofrece un marco de seguridad jurídica concreto y registrable, necesario para atraer inversiones y ejecutar proyectos. El concepto de "pueblo indígena" del Convenio es más dinámico y abarca lazos espirituales y culturales con el territorio que no siempre coinciden con linderos formales. El reto para el funcionario es equilibrar la necesidad de certeza jurídica que requiere el desarrollo económico con el respeto a estos derechos colectivos más amplios y complejos.

6. Desde su perspectiva, ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

La inexistencia de un catastro rural nacional que integra y reconoce oficialmente los territorios de las comunidades indígenas genera una grave inseguridad jurídica. Sin esta herramienta fundamental, es imposible para las entidades del Estado identificar con certeza las áreas que se superponen con derechos de terceros o

planificar el desarrollo de manera ordenada. La dispersión de la información catastral entre diferentes entidades (COFOPRI, gobiernos regionales, INGEMMET) es un vacío normativo y de gestión que debe ser resuelto.

Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

7. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

El reconocimiento constitucional es adecuado y sirve como mandato para la acción del Estado. Desde el Ejecutivo, se han implementado políticas y programas para hacer efectivos estos derechos. Por ejemplo, a través del Ministerio de Cultura, se ha creado la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), una herramienta fundamental para identificar a los sujetos de derechos colectivos. También se han desarrollado normativas específicas para la transversalización del enfoque intercultural en la gestión pública. Entendemos que existen desafíos en la implementación, pero el marco constitucional vigente es la guía que nos permite avanzar progresivamente en el cierre de brechas y garantizar el ejercicio pleno de los derechos colectivos.

8. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

Una limitación importante es la propia definición de a quiénes se aplica este marco de derechos. La Constitución y las leyes derivadas usan criterios como la continuidad histórica, la auto identificación o la lengua, pero no hay claridad sobre cómo resolver casos grises, como los de pueblos en aislamiento voluntario (PIACI) o comunidades que han perdido su lengua, pero mantienen otras prácticas ancestrales. Esta ambigüedad complica la creación de registros oficiales y la asignación de recursos públicos.

9. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

La ausencia de un marco constitucional unificado provoca que cada sector del gobierno (Energía y Minas, Cultura, Ambiente, etc.) interprete sus obligaciones hacia los pueblos indígenas de manera diferente y, a menudo, contradictoria. Esto genera una burocracia ineficiente y una respuesta estatal fragmentada y poco efectiva.

## **Entrevista 9: RINA MENDOZA ROSADO**

### **Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** “OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA TENSIÓN NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”

**Entrevistado (a):** Abog. RINA MENDOZA ROSADO

**Cargo:** Abogado – Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica

**Institución:** Actualmente trabaja en la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann

**Fecha:** 09/09/2025

**Lugar de entrevista:** En la Misma Universidad

### **Objetivo general**

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

Desde mi perspectiva, la ambigüedad es una herramienta. El artículo 88 establece que el Estado apoya el desarrollo agrario y garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal, "en el marco de la ley". Por otro lado, el artículo 89 reconoce la existencia legal y la personalidad jurídica de las Comunidades Campesinas y Nativas, y declara que sus tierras son inembargables, imprescriptibles e inalienables, salvo excepciones legales para garantizar el mejor uso de sus recursos.

La ambigüedad principal radica en el alcance de la "ley" mencionada en ambos artículos. Para un abogado que defiende a una empresa extractiva, esta frase permite

argumentar que una concesión minera o petrolera, otorgada conforme a la ley, puede primar sobre la propiedad comunal. Para el abogado de una comunidad, el Convenio 169, que exige la consulta previa y el respeto al concepto de "territorio" (que es más amplio que "tierra"), es la ley que debe prevalecer, haciendo que cualquier concesión sin su consentimiento sea ilegal.

2. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

Desde mi perspectiva, es preocupante constatar cómo la brecha entre el discurso internacional de protección de los derechos indígenas y la realidad de la normativa interna desgasta la confianza de las comunidades en las instituciones del Estado. Cuando las entidades públicas aplican leyes que contravienen los tratados internacionales que el propio país ha ratificado, se proyecta una imagen de un Estado que no cumple con sus compromisos, lo que dificulta el diálogo intercultural y la construcción de una sociedad verdaderamente pluricultural.

### **Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

3. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

La Constitución de 1993, en su núcleo, sigue anclada en el paradigma liberal del siglo XIX, que concibe al ciudadano únicamente como un individuo. La ausencia de reconocimiento de sujetos colectivos es la manifestación jurídica de un proyecto político que históricamente ha buscado la asimilación y homogeneización de la población. Impide la transición hacia un modelo de Estado Plurinacional, como en Bolivia o Ecuador, que reconoce formalmente la diversidad de naciones y pueblos que lo conforman, con sus propios sistemas jurídicos y políticos.

4. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

La ausencia de este reconocimiento impide la transición hacia un modelo de Estado plurinacional, que es una de las propuestas más avanzadas para gestionar la diversidad en contextos postcoloniales. Un Estado plurinacional reconoce la existencia de Múltiples naciones o pueblos dentro de sus fronteras, cada uno con derecho a su propio gobierno, territorio y cultura. Sin un anclaje constitucional, este proyecto de país es inviable, y se mantiene un modelo de Estado-nación que históricamente ha buscado la asimilación y homogeneización de los pueblos indígenas".

**Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre 'comunidades campesinas y nativas' (Constitución) y 'pueblos indígenas' (Convenio 169 OIT) para la protección territorial.**

5. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos "comunidades campesinas y nativas" en la Constitución peruana frente al concepto de "pueblos indígenas" en el Convenio 169 de la OIT?

La terminología revela un choque de paradigmas. El término "comunidades" en la Constitución se alinea con una visión integracionista, donde el Estado reconoce a estos grupos y les otorga protección dentro de su estructura unitaria. Por el contrario, "pueblos indígenas" del Convenio 169 responde a un paradigma de pluralismo jurídico, que reconoce la preexistencia de estos pueblos al Estado y, por ende, la existencia de derechos inherentes y sistemas normativos propios. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha intentado gradualmente cerrar esta brecha, "indigenizando" el concepto constitucional para adecuarlo a las obligaciones internacionales.

6. Desde su perspectiva, ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) genera una contradicción fundamental. Si bien reconoce a las comunidades el derecho al aprovechamiento de los recursos forestales, mantiene la titularidad de estos recursos en manos del Estado. Esto crea una disociación entre la propiedad de la tierra y la propiedad de los recursos forestales que en ella se encuentran, lo que limita la autonomía de las comunidades sobre su propio territorio y genera conflictos sobre la gestión y los beneficios de dichos recursos. Es un vacío que no resuelve la naturaleza integral del dominio territorial indígena.

**Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.**

7. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

No, puesto que la letra de la Constitución de 1993 es, en sí misma, limitada. Sin embargo, su interpretación por parte del Tribunal Constitucional (TC) ha sido fundamental para expandir el contenido de los derechos colectivos. A través de sentencias emblemáticas, el TC ha desarrollado y dotado de contenido a derechos que no están explícitamente en el texto constitucional, como el derecho a la consulta previa, el territorio integral (que va más allá de la tierra titulada) y la identidad cultural. Por tanto, para responder a la pregunta, no podemos mirar solo el texto de la Constitución, sino el “bloque de constitucionalidad” y la jurisprudencia que lo interpreta, que en conjunto ofrecen un reconocimiento más adecuado, aunque en constante disputa.

8. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

Si bien se protege la “identidad cultural”, la Constitución no tiene un artículo que reconozca y proteja explícitamente los conocimientos colectivos, saberes ancestrales y la propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas. Esto los

deja en una situación de indefensión frente a la biopiratería y la apropiación cultural. Es un vacío normativo que ignora uno de los activos más importantes del patrimonio inmaterial de estas naciones.

9. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

La ausencia de un reconocimiento explícito no es neutra; es una declaración política en sí misma. Refleja y perpetúa un modelo de Estado-nación homogéneo que invisibiliza la existencia y los sistemas jurídicos de los pueblos originarios. En la academia, esto se traduce en planes de estudio que ignoran el pluralismo jurídico y forman abogados con una visión monocultural del derecho.

## **Entrevista 10: WERNER RILEY OVIEDO CONDORI**

### **Guía de Entrevista**

**TÍTULO:** “OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS COLECTIVOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LA TENSION NORMATIVA ENTRE LOS ARTÍCULOS 88-89 Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES”

**Entrevistado (a):** Abog. WERNER RILEY OVIEDO CONDORI

**Cargo:** Abogado – Gerente Municipal – Experiencia en Derecho Constitucional

**Institución:** Municipalidad Distrital de Ilabaya

**Fecha:** 05/09/2025

**Lugar de entrevista:** En la Entidad

### **Objetivo general**

**Analizar de qué manera la ambigüedad normativa entre los artículos 88-89 de la Constitución Peruana y el Convenio 169 de la OIT obstaculiza el ejercicio efectivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas**

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo se manifiesta la ambigüedad entre los artículos 88 y 89 de la Constitución Peruana en relación con los estándares del Convenio 169 de la OIT?

Desde mi perspectiva, Un funcionario que otorga concesiones se enfrenta a un dilema constante. El artículo 88 se interpreta como un mandato para promover la inversión privada y el desarrollo económico, garantizando la propiedad privada. El artículo 89, junto con el Convenio 169, obliga a proteger la propiedad comunal y los derechos de los pueblos indígenas.

La ambigüedad se manifiesta en la práctica al tener que decidir qué derecho "pesa" más. ¿Debe priorizarse la seguridad jurídica de un inversionista que cumplió con la ley sectorial, o el derecho ancestral al territorio de una comunidad que el Convenio

169 protege de forma especial? Esta tensión a menudo paraliza decisiones o resulta en resoluciones contradictorias que terminan siendo judicializadas.

2. ¿De qué manera la falta de armonización entre el marco constitucional y el internacional afecta la seguridad jurídica de los pueblos indígenas?

Desde mi perspectiva, la falta de armonización genera serias contradicciones al momento de diseñar e implementar políticas públicas. Por un lado, tenemos mandatos internacionales que nos exigen proteger los territorios indígenas y sus formas de vida. Por otro, normativas internas que promueven la inversión extractiva en esos mismos territorios. Esta esquizofrenia normativa dificulta la creación de políticas coherentes y sostenibles, generando conflictos sociales y exponiendo al Estado a futuras responsabilidades internacionales.

### **Objetivo específico 1**

**Examinar cómo afecta la falta de reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Peruana el ejercicio de su derecho a la autonomía.**

3. ¿Qué implicancias acarrea la ausencia de un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en la Constitución Política Peruana?

Esta ausencia constitucional nos lleva a crear políticas "sectoriales" en lugar de una política integral. El Ministerio de Cultura se ocupa de la lengua, el de Agricultura de las tierras, el de Energía y Minas de la consulta previa, y el de Salud del enfoque intercultural. Esta dispersión impide abordar la realidad indígena de manera holística, pues sus derechos colectivos (territorio, autonomía, cultura, salud) están interconectados. Un reconocimiento constitucional explícito obligaría al Estado a articular una política transversal y coherente.

4. ¿De qué manera la falta de reconocimiento constitucional limita la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía política, territorial y cultural?

La falta de un reconocimiento constitucional expreso dificulta la creación de mecanismos permanentes y efectivos de participación política para los pueblos indígenas. Sin escaños reservados en los parlamentos o cuotas en los órganos de decisión, su voz queda diluida en el sistema de representación tradicional. Esto no solo limita su autonomía política, sino que también empobrece el debate democrático al excluir perspectivas valiosas para la construcción de un país más inclusivo.

**Identificar los obstáculos jurídicos genera la diferencia terminológica entre ‘comunidades campesinas y nativas’ (Constitución) y ‘pueblos indígenas’ (Convenio 169 OIT) para la protección territorial.**

5. ¿Qué implicaciones jurídicas tiene el uso de los términos “comunidades campesinas y nativas” en la Constitución peruana frente al concepto de “pueblos indígenas” en el Convenio 169 de la OIT?

La diferencia terminológica genera un desafío de gestión. El Estado peruano tiene un registro histórico de "comunidades campesinas y nativas" con personería jurídica. Sin embargo, la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), gestionada por el Ministerio de Cultura, se basa en los criterios del Convenio 169, que son más amplios e incluyen la auto identificación. Esto crea la necesidad de armonizar ambos registros, identificar a los sujetos de derechos colectivos correctamente y evitar la exclusión de grupos que se identifican como indígenas, pero no están formalizados como "comunidad".

6. Desde su perspectiva, ¿Qué vacíos normativos existen en la legislación peruana respecto a la protección territorial de los pueblos indígenas?

Uno de los principales vacíos es la ausencia de una reglamentación clara que articule las competencias de los distintos sectores del Estado, como el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Ministerio de Cultura. Cada sector tiene su propia normativa para el otorgamiento de derechos, lo que dificulta la implementación de una política coherente de protección territorial. Necesitamos normas de rango superior que obliguen a una coordinación efectiva y

establecen la prelación de los derechos territoriales indígenas sobre los proyectos de inversión.

**Explorar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la necesidad de reforma constitucional para garantizar el reconocimiento explícito de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.**

7. ¿Considera usted que el marco constitucional actual reconoce adecuadamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos? ¿Por qué?

No, puesto que considero que el marco constitucional peruano establece una base un poco sólida para el reconocimiento de los pueblos indígenas. El artículo 89 es explícito al otorgar existencia legal, personería jurídica, autonomía y derechos de propiedad inembargables e imprescriptibles sobre sus tierras. Además, el artículo 149 reconoce las funciones jurisdiccionales de las autoridades de las comunidades con el apoyo de las Rondas Campesinas. Sumado al Convenio bloque de constitucionalidad que integra el 169 de la OIT, el Estado peruano cuenta con un marco pero se debe mejorar y adecuar el correcto uso de desarrollar políticas públicas interculturales, como la creación del Viceministerio de Interculturalidad y la implementación de la Ley de Consulta Previa.

8. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas identifica en la Constitución respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas?

Desde mi perspectiva, veo que la Constitución promueve un Estado intercultural, pero no mandata la creación de leyes orgánicas que hagan esto operativo. No tenemos una ley general de coordinación y cooperación entre el Estado y los pueblos indígenas. Esto nos obliga a trabajar con directivas, protocolos y reglamentos que tienen menor jerarquía y pueden ser modificados o ignorados por diferentes gobiernos, impidiendo políticas públicas a largo plazo.

9. A su opinión, ¿cómo influye la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución sobre la interpretación jurídica de los derechos indígenas?

Como gestores públicos, necesitamos un mandato constitucional claro para diseñar, financiar y ejecutar políticas pertinentes para los pueblos indígenas. Sin este respaldo, las iniciativas corren el riesgo de ser consideradas arbitrarias o de exceder nuestras competencias. Un reconocimiento explícito proporcionaría una base sólida y un objetivo claro para la acción estatal.