



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 1003/2021

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 18 de noviembre de 2021, se reunieron los magistrados a efectos de pronunciarse sobre la demanda que dio origen al Expediente 01171-2019-PA/TC.

Los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada, votaron, en mayoría, por:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Por su parte, la magistrada Ledesma Narváez votó por declarar fundada en parte la demanda e improcedente en lo demás que contiene. El magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votó por declarar un estado de cosas inconstitucional frente a la ausencia de una regulación explícita para la inscripción y registro de los pueblos indígenas u originarios.

Es así, entonces, que la sentencia se encuentra conformada por los votos de los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la posición de nuestros colegas magistrados emitimos el presente voto singular por las siguientes consideraciones:

De autos advertimos que la controversia planteada se encuentra relacionada con el reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Indígena u Originario Achuar y de sus instituciones u organismos representativos (Fenap); de su derecho a ser propietaria del territorio integral que ocupa, incluyendo los recursos naturales que se encuentran dentro de este; y con la anulación y reversión de las concesiones, derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro de su territorio a terceros, los cuales deberán pasar a dominio del Pueblo Achuar.

El Tribunal Constitucional ha dejado establecido en su jurisprudencia que el amparo, y con él todos los procesos constitucionales de la libertad, solo tienen por finalidad restablecer el ejercicio de un derecho constitucional, esto es, su finalidad es eminentemente restitutoria. Lo que significa que, teniendo el recurrente la calidad de titular del derecho constitucional, el amparo se dirige básicamente a analizar si el acto reclamado es o no lesivo de aquel atributo subjetivo reconocido por la Carta Magna. En efecto, a través de estos procesos no se puede solicitar la declaración de un derecho o, quizá, que se constituya uno. El artículo 1 del nuevo Código Procesal Constitucional prescribe que su finalidad es la de reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, lo que significa que el recurrente sea o haya sido, hasta antes de la lesión, titular del derecho, pues de otro modo no se podrían restablecer las cosas al estado anterior. En el amparo no se discuten cuestiones concernientes a la titularidad de un derecho —así sea este constitucional—, sino el modo de restablecer su ejercicio, si acaso este resultó lesionado.

En consecuencia, las pretensiones de la actora no son susceptibles de ser dilucidadas y atendidas en el marco de un proceso de amparo en la medida en que el objeto de este es restituir derechos fundamentales conculcados o, en su defecto, poner punto final a eventuales amenazas a ellos. Y no tiene carácter constitutivo, que es lo que en buena cuenta pretende la actora al solicitar que, como consecuencia de un pronunciamiento estimatorio, se le reconozca personalidad jurídica al pueblo Achuar y a sus órganos representativos, se la declare propietaria del territorio que ocupa y de los recursos naturales que se encuentran dentro y que se declare la nulidad de las concesiones o cualquier otro derecho otorgado a terceros dentro de su territorio.

Por tanto, nuestro voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de aplicación del numeral 1 del artículo 7 del nuevo Código Procesal Constitucional, toda vez que los hechos y el petitorio no están referidos, en forma directa, al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados.

S.

**FERRERO COSTA**



## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por los siguientes fundamentos:

1. Con fecha 8 de abril de 2015, la recurrente interpuso demanda de amparo (fojas 322) contra el Gobierno regional de Loreto, Perúpetro SA y el Ministerio de Cultura del Perú, mediante la cual solicita:

### **Pretensión principal**

Con base en el artículo 200.2 (proceso de amparo) y los artículos 2.19 (identidad cultural), 89 (identidad cultural y autonomía), 149 (autonomía jurisdiccional) y 191 (pueblos originarios) de la Constitución Política del Perú; los artículos 1 (derecho a la tutela jurisdiccional) y 37 del Código Procesal Constitucional (proceso de amparo); los artículos 6,1; 6,2; 7,1; 7,3; 7,4; y 12 del Convenio 169 de la OIT; los artículos 9, 19 y 32,2 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; así como la jurisprudencia de la Corte IDH y del Tribunal Constitucional del Perú; e invocando legitimidad e interés para obrar de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 del Código Procesal Constitucional interpone demanda de amparo con el objeto de que se la declare fundada en todos sus extremos y se declare:

- i. Respecto a la actuación del Gobierno regional de Loreto:
  - La violación del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y de las instituciones u organismos representativos propios del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
  - La violación del derecho al territorio ancestral integral y a los recursos naturales del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
  - La violación de los derechos a la autonomía y libre determinación del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
  - La violación del derecho a la vida e integridad física y cultural del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- ii. Respecto a la actuación de Perúpetro SA:
  - La violación de los derechos a la participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
  - La violación del derecho al territorio ancestral integral del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
  - La violación de los derechos a la autonomía y libre determinación del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
  - La violación del derecho al respeto de las prioridades de desarrollo del



- Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho a la vida e integridad física y cultural en relación con el territorio ancestral del Pueblo Indígena u Originario Achuar.

iii. Respetto a la actuación del Ministerio de Cultura del Perú:

- La violación del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y de las instituciones u organismos representativos propios del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho al territorio ancestral integral y a los recursos naturales del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación de los derechos a la autonomía y libre determinación del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho a la vida e integridad física y cultural del Pueblo Indígena u Originario Achuar.

Y que, en consecuencia, se ordene:

i. Al Gobierno regional de Loreto:

- Reconocer la personalidad jurídica del Pueblo Originario o Indígena Achuar.
- Reconocer a la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (Fenap) como la entidad de autogobierno y representación del Pueblo Originario o Indígena Achuar.
- Titular la propiedad del territorio integral del Pueblo Originario o Indígena Achuar, incluyendo los recursos naturales que se encuentran dentro de este.
- Anular y revertir las concesiones, derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro del territorio del Pueblo Achuar a terceros, los cuales deberán pasar a dominio del Pueblo Achuar en aplicación de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Comunidades Nativas, aprobado por Decreto Ley 22175.

ii. A Perúpetro SA:

- Declarar la nulidad de cualquier lote petrolero que esté concesionado o haya concesionado sobre el territorio del Pueblo Achuar.  
Por lo menos, ello incluye el acto administrativo y/o acuerdo de directorio que crea el lote 64 y los subsecuentes actos emitidos por Perúpetro en relación con ese lote. El pedido se extiende a cualquier lote superpuesto al territorio del Pueblo Achuar.
- Declarar la nulidad de cualquier concesión que haya otorgado sobre el territorio del Pueblo Achuar.



Por lo menos, ello incluye la concesión del lote 64 o cualquier otra concesión de lotes superpuestos al territorio del Pueblo Achuar.

- Declarar la nulidad de cualquier contrato, autorización, permiso, licitación, etc., que haya otorgado sobre el territorio del Pueblo Achuar.

iii. Al Ministerio de Cultura del Perú:

- Emitir un dictamen favorable en torno al reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Achuar y la titulación de su territorio integral.
- Coordinar acciones para culminar con el proceso de saneamiento físico, legal, territorial del Pueblo Achuar, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas, de conformidad con lo dispuesto por el literal I) del artículo 7 de la Ley 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura.

**Pretensión accesoria:**

- i. El pago de los costos y las costas originadas en el presente proceso, de conformidad con lo establecido por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.
- ii. Asimismo, una vez declarada la violación de los derechos fundamentales del Pueblo Indígena u Originario Achuar, remitir copias de los actuados en este proceso al Ministerio Público, a fin de que este inicie las investigaciones contra los funcionarios que resulten responsables, de conformidad con el artículo 8 del Código Procesal Constitucional.

Con fecha 8 de julio de 2015, la recurrente solicitó la incorporación, como demandado, del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y la acumulación de la siguiente pretensión, a fin de que se declare:

i. Respecto a la actuación del Minagri:

- La violación del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y de las instituciones u organismos representativos propios del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho al territorio ancestral integral y a los recursos naturales del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación de los derechos a la autonomía y libre determinación del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho a la vida e integridad física y cultural del Pueblo Indígena u Originario Achuar.

Y que, en consecuencia, se ordene al Minagri:



- Emitir un lineamiento técnico sobre el procedimiento de titulación del territorio integral de los pueblos indígenas que establezca las siguientes disposiciones:
  - i. La titulación del territorio integral de los pueblos indígenas u originarios, incluyendo los recursos naturales que se encuentren dentro de su territorio como es el caso de bosques, aguas, fauna, flora y los demás recursos que se encuentren en el territorio. Vale decir, el lineamiento técnico deberá disponer que los recursos naturales sean titulados a favor de los pueblos indígenas y no otorgados bajo la figura jurídica de “cesión en uso”, en aplicación de lo dispuesto por los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.
  - ii. El reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas u originarios como tales. Esto incluye el reconocimiento de sus entidades u organismos de autogobierno y representación.
  - iii. La aplicación de los estándares internacionales y constitucionales dentro del procedimiento de reconocimiento de los pueblos indígenas y de titulación de su territorio integral.

Este lineamiento técnico deberá garantizar la vigencia efectiva de los instrumentos y normas internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas u originarios, como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas Sobre Derecho de los Pueblos Indígenas y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

También deberá precisar que la vigencia de los derechos contenidos en las referidas normas no rige a partir de la emisión del lineamiento técnico en mención, sino que se encuentra en rigor desde la fecha de vigencia de las disposiciones contenidas en los instrumentos y normas internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas u originarios.

2. El Segundo Juzgado Civil de Maynas, mediante Resolución 93, de fecha 20 de diciembre de 2017 (fojas 2286), declaró fundada en parte la demanda, en consecuencia: a) en cuanto al reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Originario o Indígena Achuar, declaró estese a la Ordenanza Regional 014-2017-GRL-CR, de fecha 12 de abril de 2017 (fojas 2001 a 2003); b) en cuanto al reconocimiento de la Fenap como entidad de autogobierno y representación del Pueblo Originario o Indígena Achuar, ordenó que el estatuto de la Fenap se adecue a la Constitución Política del Estado, a fin de hacer viable su autogobierno y la representación que solicita; c) en cuanto a la titulación de la propiedad del territorio integral del Pueblo Originario o Indígena Achuar, incluyendo los recursos naturales, ordenó que los demandados y los demás entes involucrados en este proceso según sus competencias y facultades, y en plena coordinación procedan a la titulación del territorio del Pueblo Achuar constituidos en la Fenap; d) en cuanto a la anulación y reversión de las concesiones, derechos, títulos habilitantes,



lotizaciones u otros derechos, declaró que carece de objeto emitir pronunciamiento, toda vez que esta tiene relación directa con lo resuelto en la Resolución 74, de fecha 15 de junio de 2017; e) en cuanto a la titulación del territorio integral y saneamiento físico, legal, territorial del Pueblo Achuar, ordenó que los demandados y demás entes involucrados en el presente proceso, según sus competencias y facultades, y en plena coordinación procedan a la titulación del territorio del Pueblo Achuar constituidos en la Fenap; y f) En cuanto a la pretensión de remitir copias al Ministerio Público, la declaró improcedente por cuanto no se ha verificado la vulneración invocada.

El *a quo* consideró que, en cuanto a la pretensión de que el Gobierno regional de Loreto reconozca a la demandante la personería jurídica como pueblo originario o indígena, el juzgado no puede emitir pronunciamiento, toda vez que mediante Ordenanza Regional 014-2017-GRL-CR, de fecha 12 de abril de 2017 (fojas 2001 a 2003), en el artículo segundo de su parte resolutive señala “[r]econocer la personalidad jurídica de aquellos pueblos originarios o pueblos indígenas que en el ejercicio de su libre determinación quieren ser reconocidos como tales”, es decir, dicha pretensión ha sido satisfecha por el Gobierno regional de Loreto. Asimismo, el estatuto de la Fenap no debe ir más allá de lo que la Constitución Política del Estado Peruano establece, por lo que esta pretensión debe ser amparada, pero, en ejecución de sentencia, debe adecuar dicho estatuto a la Constitución, sometiénose a los principios que la regulan. De la misma forma, el Estado debe tomar las medidas para determinar y delimitar las tierras que las comunidades nativas e indígenas ocupan ancestralmente como medio de garantizar una protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión, con miras a que cuando se realice una exploración y explotación de los recursos naturales se tenga una adecuada perspectiva de la realidad, sin vulnerar sus derechos fundamentales; por lo que esta pretensión debe ser estimada en cuanto la emplazada Gobierno regional de Loreto y las demás partes involucradas en esta causa deben gestionar la demarcación, delimitación de las tierras que ancestralmente pertenecen a la Fenap (los que se encuentren posesionados, así como aquellas tierras que por su propia tradición vienen siendo explotadas mediante el traslado de sus pobladores nómadas sea por el periodo de caza, pesca o condiciones climatológicas). Finalmente, expresó que el Ministerio de Cultura coadyuve y preste todas las facilidades del caso en coordinación con los otros emplazados y entes involucrados para que se proceda a concretizar la demarcación territorial y, por ende, la titulación del Pueblo Achuar constituidos en la Fenap.

3. La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, mediante Resolución 110, de fecha 30 de octubre de 2018 (fojas 2828), revocó la Resolución 64, de fecha 15 de junio de 2017 (fojas 1946), en los extremos que declaró fundadas las excepciones de caducidad (deducida por el Ministerio de Defensa) y de prescripción (deducidas por Petroperú SA y Perúpetro SA) y, reformándolas, declaró infundadas dichas excepciones por considerar que el artículo 89 de la Constitución del Perú, respecto de los pueblos indígenas, establece que “la autonomía en el uso y la libre



disposición de sus tierras, siendo la propiedad de estas imprescriptible, salvo en el caso de abandono”; previsto en el artículo 88. Aunado a ello, el CPConst., para el cómputo del plazo, establece que “[s]i los actos que constituyen la afectación son continuados, el plazo se computa desde la fecha en que haya cesado totalmente su ejecución”; sumado a ello, si el agravio consiste en una omisión, el plazo no transcurrirá mientras ella subsista, por lo que corresponde revocar la resolución que declara fundadas las excepciones de caducidad y prescripción.

Asimismo, revocó la sentencia apelada (Resolución 93, de fecha 20 de diciembre de 2017, fojas 2286) y, reformándola, declaró improcedentes las pretensiones contenidas en la demanda e infundada la remisión de copias al Ministerio Público. El *ad quem* consideró que no existen medios probatorios suficientes y razonables que permitan inferir la vulneración del derecho alegado, y que, de la valoración conjunta y razonada del bagaje probatorio de autos, se advierte que la accionante no cumplió en la vía administrativa con el citado procedimiento. Respecto al reconocimiento de la Fenap como entidad de autogobierno y representación del Pueblo Originario o Indígena Achuar, se expresó que el acta de constitución de la comunidad nativa está regulada por el ítem 1 del numeral 4.2.5 de la Resolución Ministerial 0435-216 MINAGRI, el cual establece que “en la visita de reconocimiento, los integrantes de la comunidad realizarán bajo convocatoria del gestor, la Asamblea General de Constitución de la Comunidad Nativa (donde se indicará la fecha y hora de inicio y término de la asamblea general, lugar donde se desarrolló la Asamblea General) conforme al formato 6” y agrega que para la elaboración del Estatuto de la comunidad, podrá utilizarse como modelo base la Directiva 05-2013-SUNARP/SN, aprobada por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 122-2013-SUNARP/SN. Se desprende del estatuto obrante en autos que en el inciso 1, capítulo 3, del artículo 2, así como en el artículo 11, artículo 14, etc., referidos a los límites territoriales, resultan improcedentes toda vez que no han sido verificados por el ente ejecutor del Gobierno regional de Loreto. Siendo ello así, atendiendo a que es menester la previa corrección de los que resulten incompatibles a los lineamientos sobre los recursos naturales, se concluye que la copia simple del Estatuto obrante en autos no está alineada conforme a nuestra Constitución. Por estas razones resulta improcedente el reconocimiento de la Fenap, por lo que se debe emitir un nuevo estatuto conforme al contenido normativo vigente.

Respecto a la titulación de la propiedad del territorio integral del Pueblo Originario o Indígena Achuar, incluyendo los recursos naturales, para lograr tal fin el marco legal define un desarrollo lógico secuencial; así, la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario, Decreto Ley 22175, en su artículo 10 señala que al título de propiedad le subyace la necesidad de levantar el catastro correspondiente. En este marco, respecto a la titulación se efectúa en fases: fase preliminar, que, de conformidad con los artículos 4 y 5 del Reglamento del Decreto Ley 22175, los requisitos para la titulación son: i) Resolución Directoral de Inscripción (reconocimiento oficial) otorgada por la DRA; ii) copia simple del DNI del





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

solicitante; iii) copia literal de la partida registral donde conste la inscripción de la comunidad, vigencia de poder de sus representantes; iv) por último el croquis de la comunidad, documento donde se indique la ubicación y colindante del territorio comunal. Siendo así, del análisis y revisión de los medios probatorios ofrecidos que obran en autos no se acredita que la accionante iniciara su pretensión en la vía administrativa ante el codemandado Gobierno regional de Loreto, de forma ordenada, es decir, cumpliendo con la presentación del expediente completo; por consiguiente, el no haber cumplido con el debido procedimiento administrativo de acuerdo con las normas que regulan el reconocimiento de persona jurídica, y luego los requisitos para la titulación, acarrea no acceder a la segunda fase de campo que involucra visitas inspectivas, cuya información es usada para la demarcación y georreferenciación del territorio comunal, a fin de posibilitar la entrega de los títulos materia de litis. Mediante Resolución Ministerial 0194-2017-MINAGRI, de fecha 24 de mayo de 2017, se aprueban en su artículo 2 los lineamientos correspondientes para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas y la clasificación por su capacidad de uso mayor a nivel de grupo con fines de titulación; precisando en sus artículos 1, 3, 4, 6 y 8; a saber: 1) que este proceso de ejecución se encuentra a cargo de los Gobiernos regionales en el marco de la función n) del artículo 51 de la Ley 27867; 3) que los alcances de los lineamientos son de observancia obligatoria; 4) que es ejecutada por el especialista de las dependencias del Gobierno regional a cargo del procedimiento de demarcación del territorio de comunidades nativas; 6) que el informe formará parte del expediente de demarcación del territorio de la comunidad nativa, cuyo mapa de clasificación forma parte del plano definitivo del territorio de la comunidad nativa; su contenido es vinculante para el otorgamiento del título de propiedad de las áreas de cultivo y ganadería, así como para la expedición del contrato en uso de las áreas con aptitud forestal; 8) la supervisión y seguimiento del cumplimiento y afines está a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura, entre otras disposiciones según en ella se indican. Por todo lo glosado se infiere que este extremo de la demanda resulta improcedente.

Respecto a la anulación y reversión de las concesiones, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos, la accionante debe precisar, entre otras cuestiones, los pueblos indígenas afectados, las provincias geográficamente involucradas, distritos, anexos del territorio nacional donde se ha omitido realizar la consulta, determinar el radio de influencia; no obstante, el territorio y la titulación no se encuentran acreditados. Esta situación no permite analizar no solo la exigencia de observar el derecho fundamental a la consulta previa, sino evaluar la legitimidad (o ilegitimidad) constitucional de las razones, tras el posible incumplimiento del derecho invocado por las partes. Sin embargo, en el caso bajo análisis, la demandante ha invocado en abstracto su pretensión, por lo que no resulta posible verificar y determinar la supuesta superposición en la ocupación del lote 64 que se alega. Por tanto, no obran en autos medios probatorios o indicios que permitan inferir la existencia de la alegada superposición de áreas, por lo que corresponde desestimar lo pretendido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

4. De autos se advierte que la controversia planteada se encuentra relacionada con el reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Indígena u Originario Achuar y de sus instituciones u organismos representativos (Fenap); de su derecho a ser propietaria del territorio integral que ocupa, incluyendo los recursos naturales que se encuentran dentro de este; y con la anulación y reversión de las concesiones, derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro de su territorio a terceros, los cuales deberán pasar a dominio del Pueblo Achuar.
5. El Tribunal Constitucional ha dejado establecido en su jurisprudencia que el amparo, y con él todos los procesos constitucionales de la libertad, solo tienen por finalidad restablecer el ejercicio de un derecho constitucional, esto es, su finalidad es eminentemente restitutoria. Lo que significa que, teniendo el recurrente la calidad de titular del derecho constitucional, el amparo se dirige básicamente a analizar si el acto reclamado es o no lesivo de aquel atributo subjetivo reconocido por la Carta Magna. En efecto, a través de estos procesos no se puede solicitar la declaración de un derecho o, quizá, que se constituya uno. El artículo 1 del nuevo Código Procesal Constitucional prescribe que su finalidad es la de reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, lo que significa que el recurrente sea o haya sido, hasta antes de la lesión, titular del derecho, pues de otro modo no se podrían restablecer las cosas al estado anterior. En el amparo no se discuten cuestiones concernientes a la titularidad de un derecho —así sea este constitucional—, sino el modo de restablecer su ejercicio, si acaso este resultó lesionado.
6. En consecuencia, las pretensiones de la actora no son susceptibles de ser dilucidadas y atendidas en el marco de un proceso de amparo en la medida en que el objeto de este es restituir derechos fundamentales conculcados o, en su defecto, poner punto final a eventuales amenazas a ellos. Y no tiene carácter constitutivo, que es lo que en buena cuenta pretende la actora al solicitar que, como consecuencia de un pronunciamiento estimatorio, se le reconozca personalidad jurídica al pueblo Achuar y a sus órganos representativos, se la declare propietaria del territorio que ocupa y de los recursos naturales que se encuentran dentro y que se declare la nulidad de las concesiones o cualquier otro derecho otorgado a terceros dentro de su territorio.
7. Por tanto, resulta de aplicación la causal de improcedencia prevista en el numeral 1 del artículo 7 del nuevo Código Procesal Constitucional, toda vez que los hechos y el petitorio no están referidos, en forma directa, al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados.

Por estos fundamentos, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

**MIRANDA CANALES**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI**

Discrepo, respetuosamente, de la decisión de la ponencia en el extremo que declara **FUNDADA** en parte la demanda, pues considero que esta debe ser declarada **IMPROCEDENTE** en todos sus extremos, por las siguientes consideraciones:

1. En cuanto a la presunta vulneración del derecho a la consulta y consentimiento por la concesión del Lote 64, en la ponencia se concluye que la parte demandada expidió diversos decretos supremos sobre territorio ancestral del Pueblo Achuar que no fueron sometidos a algún proceso de consulta previa, como el Decreto Supremo 021-2010-EM, por lo que se dispuso la suspensión de las operaciones que se estén desarrollando en dicha zona y el inicio de un nuevo proceso de consulta para que se determine si es que el Pueblo Achuar, en caso así lo decida, desea que continúen o no los proyectos que en la actualidad operan en ese territorio.
2. Sin embargo, el derecho a la consulta previa no se encuentra reconocido por la Constitución ya sea en forma expresa o tácita, por lo que no cabe reclamar respecto de él tutela a través del proceso de amparo, ya que no es un derecho fundamental.
3. En todo caso, el derecho a la consulta previa emana del Convenio 169, el cual no le otorga el carácter de derecho fundamental, por lo que no puede inferirse que se trate de un derecho de tal dimensión y menos que tenga rango constitucional.
4. Por lo tanto, en aplicación del artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional, estimo que la demanda en el referido extremo resulta improcedente.
5. Del mismo modo en cuanto a los demás extremos, como el reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Indígena u Originario Achuar y de sus instituciones u organismos representativos (Fenap), así como la titulación del territorio integral de los pueblos indígenas u originarios, incluyendo los recursos naturales que se encuentren dentro de su territorio, como es el caso de bosques, aguas, fauna, flora y demás, también considero que la demanda resulta improcedente, porque en buena cuenta tales pretensiones tienen por objeto la constitución de derechos, lo cual no es materia de tutela en el marco de un proceso de amparo, en la medida que el objeto de este es restituir derechos fundamentales vulnerados.

#### **Sentido de mi voto**

Mi voto, es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

**S.**

**BLUME FORTINI**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA**

Con el debido respeto por mis colegas magistrados, emito este voto singular, al no concordar con el primer punto resolutivo de la ponencia, que declara fundada en parte la demanda.

Con relación a la exhortación que realiza a los gobiernos regionales para no incurrir en dilaciones indebidas en los trámites de reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, considero no solo que es innecesaria —desde que se ha producido la sustracción de la materia, conforme se advierte en el fundamento 9 de la ponencia— sino también excesiva.

Como ya he manifestado, las competencias del Tribunal Constitucional están establecidas en el artículo 202 de la Constitución. En esencia, se trata de un órgano de control del poder, y el primer poder que debe limitar es el suyo propio, ateniéndose a realizar solo aquello para lo que está autorizado. Debe predicar, pues, con el ejemplo.

Contrariamente a ello, la ponencia desnaturaliza la finalidad restitutoria del proceso de amparo y dispone exhortaciones a instituciones que, al no haber participado en el proceso — pues se exhorta, genéricamente, a todos los gobiernos regionales—, no han tenido oportunidad de defenderse respecto de los tópicos contenidos en tales mandatos. Tal proceder, como se ha manifestado, excede las competencias de este Tribunal.

De otro lado, respecto del mandato de suspensión de las operaciones en el Lote 64 para el inicio del proceso de consulta, debo reiterar que el derecho a la consulta previa no está reconocido por la Constitución. En realidad, no habría podido estarlo, ya que hubiese roto toda su lógica. El artículo 2, en efecto, establece derechos que corresponden a todas las personas por el hecho de ser tales. No establece derechos para grupos sociales determinados.

El derecho a la consulta previa tampoco deriva del artículo 89 de la Constitución, ya que las comunidades campesinas a las que alude deben organizarse jurídicamente para existir. La existencia de los pueblos tribales e indígenas a los que se refiere el Convenio 169, en cambio, es independiente del orden jurídico.

Este derecho, por tanto, deriva directamente del Convenio 169, como lo indica la propia demanda. Sin embargo, este convenio fue aprobado por el Perú el 26 de noviembre de 1993, cuando aún no estaba vigente la actual Constitución. Esta entró en vigor recién el 31 de diciembre de 1993.

Para que el Convenio 169 de la OIT hubiese agregado un derecho fundamental a la Constitución, su aprobación tendría que haberse hecho conforme al procedimiento previsto para la reforma constitucional. No puede aceptarse la incorporación de derechos fundamentales a la Constitución de otra manera.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

La Constitución no establece que los tratados sobre derechos humanos tengan necesariamente rango constitucional. Tienen solo rango legal. Lo anterior se desprende de una lectura conjunta del artículo 200, inciso 4; los artículos 56 y 57; y, la Cuarta Disposición Final y Transitoria.

Por estas razones, voto por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en todos sus extremos.

**S.**

**SARDÓN DE TABOADA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

## VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

### ASUNTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (Fenap) contra la resolución de fojas 2828, de fecha 30 de octubre de 2018, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, que declaró improcedente la demandada de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 8 de abril de 2015, la recurrente interpuso demanda de amparo (fojas 322) contra el Gobierno Regional de Loreto, Perúpetro S.A. y el Ministerio de Cultura del Perú. Solicita:

#### **Pretensión principal**

Con base en el artículo 200.2 (proceso de amparo) y los artículos 2.19 (identidad cultural), 89 (identidad cultural y autonomía), 149 (autonomía jurisdiccional) y 191 (pueblos originarios) de la Constitución Política del Perú; los artículos 1 (derecho a la tutela jurisdiccional) y 37 del Código Procesal Constitucional (proceso de amparo); los artículos 6,1; 6,2; 7,1; 7,3; 7,4 y 12 del Convenio 169 de la OIT; los artículos 9, 19 y 32,2 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; así como la jurisprudencia de la Corte IDH y del Tribunal Constitucional del Perú; e invocando legitimidad e interés para obrar de acuerdo a lo previsto en el artículo 40 del Código Procesal Constitucional interpone demanda de amparo, con el objeto de que se le declare fundada en todos sus extremos y se declare:

- i. Respecto a la actuación del Gobierno Regional de Loreto:
  - La violación del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y de las instituciones u organismos representativos propios del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
  - La violación del derecho al territorio ancestral integral y a los recursos naturales del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
  - La violación de los derechos a la autonomía y libre determinación del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
  - La violación del derecho a la vida e integridad física y cultural del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- ii. Respecto a la actuación de Perúpetro S.A.:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

- La violación de los derechos a la participación, consulta y consentimiento, previo, libre e informado del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho al territorio ancestral integral del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación de los derechos a la autonomía y libre determinación del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho al respecto de las prioridades de desarrollo del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho a la vida e integridad física y cultural en relación con el territorio ancestral del Pueblo Indígena u Originario Achuar.

iii. Respeto a la actuación del Ministerio de Cultura del Perú:

- La violación del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y de las instituciones u organismos representativos propios del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho al territorio ancestral integral y a los recursos naturales del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación de los derechos a la autonomía y libre determinación del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho a la vida e integridad física y cultural del Pueblo Indígena u Originario Achuar.

Y, en consecuencia, se ordene:

i. Al Gobierno Regional de Loreto:

- Reconocer la personalidad jurídica del Pueblo Originario o Indígena Achuar.
- Reconocer a la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (Fenap), como la entidad de autogobierno y representación del Pueblo Originario o Indígena Achuar.
- Titular la propiedad del territorio integral del Pueblo Originario o Indígena Achuar, incluyendo los recursos naturales que se encuentra dentro de este.
- Anular y revertir las concesiones, derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro del territorio del Pueblo Achuar a terceros,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

los cuales deberán pasar a dominio del Pueblo Achuar en aplicación de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Comunidades Nativas, aprobado por Decreto Ley 22175.

ii. A Perúpetro S.A.:

- Declare la nulidad de cualquier lote petrolero que éste concesionado o haya concesionado sobre el territorio del Pueblo Achuar. Por lo menos, ello incluye el acto administrativo y/o acuerdo de directorio que crea el lote 64 y los subsecuentes actos emitidos por Perúpetro en relación a ese lote. El pedido se extiende a cualquier superpuesto al territorio del Pueblo Achuar.
- Declare la nulidad de cualquier concesión que haya otorgado sobre el territorio del Pueblo Achuar. Por lo menos, ello incluye la concesión del lote 64 o cualquier otra concesión de lotes superpuestos al territorio del Pueblo Achuar.
- Declare la nulidad de cualquier contrato, autorización, permiso, licitación, etc., que haya otorgado sobre el territorio del Pueblo Achuar.

iii. Al Ministerio de Cultura del Perú:

- Emitir un dictamen favorable en torno al reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Achuar y la titulación de su territorio integral.
- Coordinar acciones para culminar con el proceso de saneamiento físico legal territorial del Pueblo Achuar, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas, de conformidad con lo dispuesto por el literal I) del artículo 7 de la Ley 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura.

**Pretensión Accesorias:**

- i. El pago de costos y costas originadas en el presente proceso, de conformidad con lo establecido por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.
- ii. Asimismo, una vez declarada la violación de los derechos fundamentales del Pueblo Indígena u Originario Achuar, remita copias de los actuados en este proceso al Ministerio Público, a fin que este inicie las investigaciones contra los funcionarios que resulten responsables, de conformidad con el artículo 8 del Código Procesal Constitucional.

Con fecha 8 de julio de 2015, la recurrente solicitó la incorporación, como demandado, del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y la acumulación de la siguiente pretensión, a fin que se declare:





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

ii. Respecto a la actuación del Minagri:

- La violación del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y de las instituciones u organismos representativos propios del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho al territorio ancestral integral y a los recursos naturales del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación de los derechos a la autonomía y libre determinación del Pueblo Indígena u Originario Achuar.
- La violación del derecho a la vida e integridad física y cultural del Pueblo Indígena u Originario Achuar.

Y, en consecuencia, se ordene al Minagri:

- Emitir un lineamiento técnico sobre el procedimiento de titulación del territorio integral de los pueblos indígenas, que establezca las siguientes disposiciones:
  - i. La titulación del territorio integral de los pueblos indígenas u originarios, incluyendo a los recursos naturales que se encuentren dentro de su territorio como es el caso de bosques, aguas, fauna, flora y los demás recursos que se encuentren en el territorio. Vale decir, vuestro lineamiento técnico deberá disponer que los recursos naturales sean titulados a favor de los pueblos indígenas y no otorgados bajo la figura jurídica de “cesión en uso”, en aplicación de o dispuesto por los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.
  - ii. El reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas u originarios como tales. Esto incluye el reconocimiento de sus entidades u organismos de autogobierno y representación.
  - iii. La aplicación de los estándares internacionales y constitucionales dentro del procedimiento de reconocimiento de los pueblos indígenas y de titulación de su territorio integral.

Este lineamiento técnico deberá garantizar la vigencia efectiva de los instrumentos y normas internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas u originarios, como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas Sobre Derecho de los Pueblos Indígenas y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

También deberá precisar que la vigencia de los derechos contenidos en las referidas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

normas no rige a partir de la emisión del lineamiento técnico en mención, sino que se encuentra en rigor desde la fecha de vigencia de las disposiciones contenidas en los instrumentos y normas internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas u originarios.

Con fecha 4 de mayo de 2016, Petroperú S.A. contestó la demanda (fojas 736) expresando que los demandantes pretenden que se les reconozca la propiedad de un supuesto “territorio integral”, lo que, a su tesis, supone que se les reconozca como dueños de los recursos naturales, lo que resulta una abierta contradicción con la Constitución, pues, no se le puede conceder titularidad sobre territorio y recursos naturales que por mandato constitucional pertenecen al Estado. Por otro lado, al pretender el reconocimiento de la titularidad, con la que nunca contó, sobre un territorio y recursos naturales, así como la anulación de contratos celebrados previamente, dichas pretensiones no guardan relación con la finalidad restitutoria del proceso de amparo. Asimismo, el ejercicio de la consulta previa no supone un derecho de veto.

Nuestra legislación sólo permite la titulación de comunidades, no de pueblos indígenas u originarios; sin embargo, independientemente, si eso es adecuado o no, o si debería poder realizarse o no, es claro que la vía para discutirlo no es la del proceso de amparo, el cual no cuenta con estación probatoria, máxime si se ocasionaría un perjuicio a terceros que han obtenido algún derecho por parte del Estado.

Con fecha 4 de mayo de 2016, el procurador público encargado de la defensa de los derechos contestó la demanda (fojas 768) expresando que pretender, contra el Ministerio de Cultura, la emisión de un dictamen favorable en torno al reconocimiento de la personalidad jurídica del pueblo Achuar o la culminación de un proceso de saneamiento requieren para empezar (así este concluya con una aprobación o desaprobación) del inicio de un procedimiento administrativo dirigido a la entidad correspondiente. Una vez iniciado el procedimiento y agotado el mismo, sea o no mediante silencio administrativo, procederá su impugnación judicial sólo en la vía contenciosa administrativa. Del mismo modo, la realización de un saneamiento físico y legal en el Datem del Marañón (como se solicita en la demanda) implica el uso y aplicación de peritajes antropológicos realizados *in situ* por especialistas en la materia, los mismos que, dada la extensión territorial pretendida en la demanda (Datem del Marañón), puede llevar en su aplicación muchos años realizándolos y dado que el proceso de amparo es sumario por tratarse de procesos de urgencia, dicha pretensión no resulta amparable en esta vía.

El demandante pretende titular la propiedad del territorio integral del Pueblo Originario o Indígena Achuar, incluyendo los recursos naturales que se encuentra dentro de éste, es decir, pretende que posee un mejor derecho de propiedad que el Estado. Pretender el título de propiedad de un territorio perteneciente al Estado no constituye una materia a ventilarse vía demanda de amparo; sino en la vía civil, mediante el proceso de reivindicación, mejor derecho de propiedad o, en su caso, mediante proceso de prescripción adquisitiva de dominio (debe tenerse en cuenta que los recursos naturales son inalienables e imprescriptibles según la Constitución).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

Pretender, contra Perúpetro, anular y revertir las concesiones, derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro del territorio del Pueblo Achuar a terceros, implica la nulidad de actos jurídicos que sólo procede en la vía civil de conocimiento.

La libre determinación de los pueblos indígenas implica respetar la autonomía que estos ostentan para definir sus condiciones políticas, su desarrollo económico, social y cultural, sin que ello signifique que tal autodeterminación se confunda “con pretensiones autárquicas, separatistas o antisistémicas, puesto que deben considerarse juntamente con el principio de unidad de gobierno e integridad territorial del Estado (artículo 43 y 54 de la Constitución)” [sentencia recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, FJ 32]. La demanda presentada solicita la titulación del llamado “territorio integral”, implicando con ello no sólo la propiedad del suelo sino también la propiedad de los bosques y los recursos hídricos existentes en ese espacio, lo que colisiona con lo establecido en la Constitución Política del Perú que establece que los recursos naturales (como los bosques y los recursos hídricos) son patrimonio de la nación y, por tanto, no se pueden entregar en propiedad.

Por último, dado que la pretensión del recurrente involucra a varios Ministerios encargados de la defensa nacional, tierras agrícolas, recursos naturales, recursos energéticos y normas de carácter constitucional formula denuncia civil contra el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Defensa, el Congreso de la República, la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual es aceptado por el Segundo Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, a través de la Resolución 18, de fecha 7 de junio de 2016 (fojas 874).

Con fecha 1 de agosto de 2016, la procuradora pública del Ministerio de Energía y Minas contestó la demanda (fojas 1120) expresando que el Pueblo Achuar forma parte de la base de datos de pueblos indígenas a cargo del Ministerio de Cultura, lo que no implica que se les haya reconocido titularidad alguna sobre el territorio que ocupan y, mucho menos, alguna titularidad sobre los recursos naturales que se encuentran en dichos espacios. La consulta previa, bajo los parámetros existentes actualmente en nuestra legislación, de ningún modo implica la anulación de actos administrativos emitidos con anterioridad, caso contrario se vulneraría la seguridad jurídica. La demandante pretende equiparar la consulta previa a un requisito sin el cual no se pudiera celebrar actos administrativos para la explotación de los lotes, pretendiendo a ejercer el derecho a veto que el propio Tribunal Constitucional ha señalado que no existe [sentencia emitida en el Expediente 00022-2009-PI/TC, FJ 24]. Asimismo, la demanda resulta contradictoria pues, si el demandante expresa que es titular de un derecho al “territorio integral”, en los términos que expone, es decir, dueños de todo (incluido los recursos naturales), el derecho a la consulta previa carece totalmente de sentido.

Con fecha 1 de agosto de 2016, el procurador público adjunto del Poder Legislativo contestó la demanda (fojas 1146) expresando que, tratándose del reconocimiento de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

personería jurídica y de la titularidad de un territorio, el Congreso de la República no debió ser emplazado, sino el Gobierno Regional de Loreto y el Ministerio de Cultura, parte orgánica del Poder Ejecutivo que, por mandato imperativo de la Constitución Política, es el encargado de hacer cumplir las leyes. Ante un pedido de informe solicitado por el Congreso al Ministerio de Justicia, éste, mediante Oficio 167-2012-JUS/VMDHAJ informó que los Ministerios de Cultura y Ambiente son las competentes para resolver los pedidos de la Federación demandante. Expresa, además, que con la presente demanda se pretende el reconocimiento de una personería jurídica y la titularidad de la propiedad de un territorio, sin mayor fundamento de su pretensión, incurriendo así en la causal de improcedencia contemplada en el inciso 1 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional (CPCConst.).

Con fecha 27 de julio de 2016, el Ministerio del Ambiente contestó la demanda (fojas 1179) expresando que la demandante debió acudir al proceso contencioso administrativo respecto de la pretensión de reconocimiento de personería jurídica del Pueblo Originario o Indígena Achuar, ante el silencio de la solicitud que presentaron ante el Ministerio de Cultura. Asimismo, expresó que el 20 de octubre de 2014, luego de varias solicitudes presentadas tanto al Congreso como al Gobierno Regional de Loreto (quien denegó su solicitud de reconocimiento mediante Resolución Directoral 340-2014-GRL-DRA-L), la demandante solicita a la codemandada, Ministerio de Cultura, la emisión de un dictamen favorable, respecto a la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica del Pueblo Achuar; así como la solicitud de titulación de su territorio integral, presentado ante el Gobierno Regional de Loreto en el año 2011. El Ministerio de Cultura, le da respuesta a su solicitud mediante Oficio 406-2015-VM/MC, de fecha 16 de noviembre de 2016, por considerar, entre otros fundamentos, que la titulación del territorio integral, según los términos considerados en el punto 107 de la demanda, implica otorgar en propiedad los recursos naturales, entre ellos bosques y aguas, situación que no es amparable al significar una violación a lo prescrito en el artículo 66 de nuestra Constitución. En opinión del Ministerio del Ambiente, al contemplar que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, la Constitución les da el valor de ser bienes de dominio público, por ende, se encuentran fuera de la esfera de propiedad de cualquier privado y es el Estado quien conserva el dominio de ellos, inclusive, pese a ceder su aprovechamiento a terceros, imposibilitando la pretensión de la demandante que se otorguen en propiedad dichos recursos. La demandante sostiene que se deberá declarar la nulidad de cualquier lote petrolero, concesión y cualquier derecho de terceros sobre territorio supuestamente del pueblo Achuar; sin embargo, los terceros que cuentan con derechos sobre recursos naturales, sea mediante concesiones, permisos, autorizaciones, para obtener las mismas han seguido un procedimiento administrativo en el cual se han evaluado los requisitos que cada ley establece respecto a cada recurso que se pretenda aprovechar. Agrega que, si bien el Estado tiene la obligación de llevar a cabo la consulta previa, sólo en caso de que se llegue a algún acuerdo tiene la obligación de implementarlo, caso contrario el derecho de consulta se agota con la sola celebración del proceso de consulta. Pues interpretarlo de otra manera significaría que el Estado tendría que verse obligado a implementar todas las sugerencias de los pueblos pese a que podrían ser contrarias al ordenamiento constitucional vigente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

Con fecha 27 de julio de 2016, el procurador público adjunto a cargo de los asuntos judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) contestó la demanda (fojas 1199) expresando que las pretensiones formuladas no están dentro de las funciones y atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros y si lo que se solicita como pretensión es el reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Indígena u Originario Achuar y la titulación de su territorio integral —rechazado en un procedimiento administrativo por el Gobierno Regional de Loreto—; la nulidad de los derechos otorgados por Petroperú S.A. sobre su territorio integral; y que se dé respuesta al dictamen solicitado al Ministerio de Cultura, queda claro que las personas responsables para satisfacer la pretensión intentada por la parte actora son el Gobierno Regional de Loreto, Petroperú S.A. (o los Ministerios suscribientes de los decretos supremos que aprobaron actividades de exploración y explotación) y el Ministerio de Cultura. De hecho, la Parte actora ha dirigido su pretensión exclusivamente contra ellos, imputando la acción y omisión inconstitucionales a aquéllos y no otros, aunque obviando a los Ministerios de Economía y Finanzas y Energía y Minas quienes sí tendrían legitimidad para participar. Asimismo, expresa que las decisiones adoptadas por la Fenap respecto a su negativa o veto de actividades petroleras en el territorio integral del Pueblo Achuar no resultan vinculantes, no son un derecho en sí mismo, y no forman parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta previa, por lo que, tal pretensión resulta improcedente. El contenido que le ha otorgado la Fenap a la consulta previa (como una autorización o un derecho a vetar la inversión privada) carece de relevancia constitucional, por tanto, este extremo de la demanda debe ser declarada improcedente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1) del artículo 5 del CPConst. Agrega que, el proceso constitucional de amparo no es un escenario en donde se deba debatir la titularidad de un derecho, más al contrario su función o finalidad es restablecer su ejercicio, lo que no sucede en el caso de autos; que el reconocimiento de la personalidad jurídica y la titulación del territorio del Pueblo Indígena u Originario Achuar constituye una actividad compleja que no puede ser dilucidada vía amparo; y, que la consulta previa no tiene naturaleza autoritativa de las medidas administrativas para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Finalmente, expresa que su solicitud, de emisión del dictamen sobre la pretendida personalidad jurídica y la titularidad del territorio integral, fue atendida por el Ministerio de Cultura, con fecha 17 de noviembre de 2015, pues, mediante Oficio 406-2015-VM/MV, de fecha 16 de noviembre de 2015, la Viceministra de Interculturalidad emite la respuesta al petitorio solicitado por la Fenap, el mismo que se encuentra sustentado en el Informe 011-2015-IDRU-DIN-DGCI-VMI/MC, de fecha 13 de noviembre de 2015.

Con fecha 2 de agosto de 2016, el procurador público adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) contestó la demanda (fojas 1228) expresando que la demandante solicita el reconocimiento de personalidad jurídica, de un territorio ancestral, que implica en sí un reconocimiento a su supuesta soberanía sobre lo que denomina territorio integral, prendiendo, entre otros, la propiedad de parte del territorio del Datem del Marañón, acudiendo a la presente vía para que se declare derechos, más no específicamente se restituya los mismos, siendo la restitución de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

derechos, previamente acreditados, la naturaleza esencial del proceso de amparo y no la declaración de los mismos; máxime si no cuenta con etapa probatoria para dilucidar la controversia. Asimismo, expresa que de conformidad con el artículo 43 de la Constitución Política del Estado se considera a la República del Perú como una nación democrática, social, independiente y soberana, siendo el Estado uno e indivisible, norma concordante con el artículo 54 de la misma Carta Magna que señala que el territorio del Estado es inalienable e inviolable, comprendiendo ello el suelo, subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que lo cubre; de igual forma, con respecto a los recursos naturales se señala que estos son patrimonio de la nación, siendo el Estado soberano sobre su aprovechamiento. De la lectura de la demanda se puede apreciar que la actora pretende se le reconozca la propiedad del territorio que ocupan y además que se la reconozca como dueña de los recursos naturales, lo cual es una abierta vulneración a la norma constitucional, no contemplándose posibilidad alguna de titular los recursos naturales a pueblos indígenas sobre un supuesto derecho de territorio integral.

Con fecha 3 de agosto de 2016, el procurador público adjunto del Ministerio de Defensa contestó la demanda (fojas 1259) expresando que pretender contra el Gobierno Regional de Loreto el reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Achuar o reconocer a la fenap como su entidad de autogobierno y representación, así como pretender contra el Ministerio de Cultura la emisión de un dictamen favorable en torno al reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Achuar o la culminación de un proceso de saneamiento, requieren, para empezar (así éste concluya con una aprobación o desaprobación), del inicio de un procedimiento administrativo dirigido a la entidad correspondiente. En ese sentido, una vez iniciado el procedimiento administrativo y agotado el mismo, sea o no mediante silencio administrativo, procedería su impugnación judicial sólo en la vía contencioso administrativa. Asimismo, pretender, contra Perupetro, anular y revertir las concesiones, derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro del territorio del Pueblo Achuar a terceros, implica la nulidad de actos jurídicos que no pueden ventilarse en la vía del proceso constitucional de amparo, más aún si este no cuenta con estación probatoria para discutir las pretensiones planteadas. Así, también, conforme el propio texto de nuestra Constitución Política, el Estado Peruano es soberano sobre todo su territorio y siendo que las pretensiones contenidas en la demanda implican el reconocimiento de la soberanía del Pueblo Indígena Achuar sobre el territorio que ocupa, incluyendo los recursos naturales que se encuentran en dicho territorio, el cual, forma parte del Estado Peruano, nos lleva a la lógica y correcta conclusión en afirmar que las pretensiones contenidas en la demanda son inconstitucionales.

El Ministerio de Defensa formula denuncia civil contra el Ministerio de Relaciones Exteriores por considerar que la pretensión de la demandante está relacionada con la afectación de la soberanía del Estado peruano. Mediante Resolución 34, de fecha 8 de agosto de 2016 (fojas 1293), el Segundo Juzgado Civil de Maynas acepta la denuncia civil contra el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Mediante escrito de fecha 12 de agosto de 2016 (fojas 1358), Perúpetro S.A. formula



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

denuncia civil contra Petróleos del Perú S.A. (Petroperú S.A.), toda vez que dicha empresa es la titular del contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 64, cuya nulidad se solicita en el presente proceso de amparo. Mediante Resolución 36, de fecha 16 de agosto de 2016 (fojas 1359), el Segundo Juzgado Civil de Maynas acepta la denuncia civil contra Petroperú S.A.

Con fecha 7 de septiembre de 2016, Petroperú S.A. contestó la demanda (fojas 1482) expresando que la demandante formuló un pedido de reconocimiento como comunidad indígena y ese pedido dio lugar a un procedimiento administrativo; por lo que, la denegatoria de dicho pedido debió ser impugnada en un proceso contencioso administrativo y no en amparo. Se está pidiendo que una autoridad judicial constitucional se avoque al conocimiento de un asunto que emana de un procedimiento administrativo y que corresponde ser conocido por un juez contencioso administrativo, pues, el proceso constitucional no es declarativo de derechos, es preventivo o restitutivo. Además, la parte demandante no reúne los requisitos para que se reconozca al Pueblo Achuar como pueblo indígena, ni cumplió con el procedimiento establecido por ley para tal efecto, pretendiendo obviar la rigurosidad de los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento como pueblo indígena. La solicitud para anular contratos de concesión, debe ser dilucidada en un proceso civil y no en un proceso constitucional y la consulta previa no es vinculante y su aplicabilidad no afecta los derechos concedidos con anterioridad, por seguridad jurídica. El concepto “territorio integral” no está contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Mediante Resolución 48, de fecha 23 de septiembre de 2016 (fojas 1584), el Segundo Juzgado Civil de Maynas tiene por no presentada la contestación de demanda de la procuradora pública adjunta del Gobierno Regional de Loreto por no haber cumplido con subsanar la inadmisibilidad decretada.

Con fecha 17 de octubre de 2016, el procurador público del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) contestó la demanda (fojas 1686) expresando que no hay razón alguna que pueda justificar que el MRE tenga que asumir la condición de parte procesal pasiva; es decir, no existe en el MRE legitimidad para obrar de este Ministerio. Asimismo, expresó que la demandante siguió un procedimiento administrativo destinado al “reconocimiento de su personalidad jurídica y a la titulación de su territorio integral”, el cual concluyó con la notificación de la Resolución Gerencial General Regional 22-2015-GRL-GGR, que declaró infundado el recurso de apelación formulado contra la denegatoria ficta de primera instancia; por lo que, tratándose de un procedimiento administrativo en el que se ha emitido resolución que ha causado estado (artículo 148 de la Constitución Política del Perú), lo que corresponde es acudir al proceso contencioso administrativo. Igual suerte corren las pretensiones de “titulación” de su alegado “territorio” y la anulación y reversiones de concesiones y otros derechos y títulos habilitantes, por ser consecuencia directa, precisamente, del derecho al reconocimiento de su personería jurídica. Agrega, además, que es infundada toda demanda que pretenda el reconocimiento de derechos más allá de los establecidos en el marco constitucional y legal vigente en el Perú.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

El Segundo Juzgado Civil de Maynas, mediante Resolución 64, de fecha 15 de junio de 2017 (fojas 1946), declaró fundada la excepción de caducidad deducida por el Ministerio de Defensa por considerar que, con respecto al demandado Petroperú S.A., el acto administrativo que crea el lote 64 y subsecuentes actos, datan del año 1995; por lo que, aplicando supletoriamente lo dispuesto por el Código Civil, a la fecha ha caducado. Asimismo, declaró fundada la excepción de prescripción deducida por Petroperú S.A. y Perúpetro S.A. por considerar que el acto administrativo que crea el lote 64 es del año 1995, por lo que, a la fecha ha transcurrido en exceso el plazo para interponer la demanda de amparo.

El Segundo Juzgado Civil de Maynas, mediante Resolución 93, de fecha 20 de diciembre de 2017 (fojas 2286), declaró fundada en parte la demanda, en consecuencia: **a)** En cuanto al reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Originario o Indígena Achuar, estese a la Ordenanza Regional 014-2017-GRL-CR, de fecha 12 de abril de 2017 (fojas 2001 a 2003); **b)** En cuanto al reconocimiento de la Fenap, como entidad de autogobierno y representación del Pueblo Originario o Indígena Achuar, ordenó que el estatuto de la Fenap se adecue a la Constitución Política del Estado, a fin de hacer viable su autogobierno y representación que solicita; **c)** En cuanto a la titulación de la propiedad del territorio integral del Pueblo Originario o Indígena Achuar, incluyendo los recursos naturales, ordenó que los demandados y los demás entes involucrados en este proceso según sus competencias y facultades, y en plena coordinación procedan a la titulación del territorio del Pueblo Achuar constituidos en la Fenap; **d)** En cuanto a la anulación y reversión a las concesiones, derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos, carece de objeto emitir pronunciamiento, toda vez que ésta tiene relación directa con lo resuelto en la Resolución 74 de fecha 15 de Junio del 2017; **e)** En cuanto a la titulación del territorio integral y saneamiento físico legal territorial del Pueblo Achuar, ordenó que los demandados y demás entes involucrados en el presente proceso, según sus competencias y facultades, y en plena coordinación procedan a la titulación del territorio del Pueblo Achuar constituidos en la Fenap; y, **f)** En cuanto a la pretensión de remitir copias al Ministerio Público, improcedente la misma por cuanto no se ha verificado la vulneración invocada.

El *A quo* consideró que, en cuanto a la pretensión de que el Gobierno Regional de Loreto reconozca, a la demandante, la personería jurídica como pueblo originario o indígena, el juzgado no se puede emitir pronunciamiento, toda vez que mediante Ordenanza Regional 014-2017-GRL-CR, de fecha 12 de abril de 2017 (fojas 2001 a 2003), en el artículo segundo de su parte resolutive señala “[r]econocer la personalidad jurídica de aquellos pueblos originarios o pueblos indígenas que en el ejercicio de su libre determinación quieren ser reconocidos como tales”, es decir, dicha pretensión ha sido satisfecha por el Gobierno Regional de Loreto. Asimismo, el estatuto de la Fenap no debe ir más allá de lo que la Constitución Política del Estado Peruano establece, por lo que esta pretensión debe ser amparada, pero, en ejecución de sentencia, debe adecuar dicho estatuto a la Constitución, sometiéndose a sus principios que la regulan. De la misma forma, el Estado debe tomar las medidas para determinar y delimitar las tierras que las comunidades nativas





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

e indígenas ocupan ancestralmente, como medio de garantizar una protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión, con miras a que cuando se realice una exploración y explotación de los recursos naturales se tenga una adecuada perspectiva de la realidad, sin vulnerar sus derechos fundamentales; por lo que, ésta pretensión debe ser estimada en cuanto la emplazada Gobierno Regional de Loreto y las demás partes involucradas en ésta causa deben gestionar la demarcación, delimitación de las tierras que ancestralmente pertenecen a la Fenap (los que se encuentren posesionados, así como aquellas tierras que por su propia tradición vienen siendo explotadas mediante el traslado de sus pobladores nómadas sea por el periodo de caza, pesca o condiciones climatológicas). Finalmente, expresó que el Ministerio de Cultura coadyuve y preste todas las facilidades del caso en coordinación con los otros emplazados y entes involucrados para que se proceda a concretizar la demarcación territorial y, por ende, la titulación del Pueblo Achuar constituidos en la Fenap.

La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, mediante Resolución 110, de fecha 30 de octubre de 2018 (fojas 2828), revocó la Resolución 64, de fecha 15 de junio de 2017 (fojas 1946), en los extremos que declaró fundada las excepciones de caducidad (deducida por el Ministerio de Defensa) y de prescripción (deducidas por Petroperú S.A. y Perúpetro S.A.) y, reformándolas, declaró infundadas dichas excepciones por considerar que el artículo 89 de la Constitución del Perú, respecto de los pueblos indígenas, establece que “la autonomía en el uso y la libre disposición de sus tierras, siendo la propiedad de estas imprescriptible, salvo en el caso de abandono”; previsto en el artículo 88. Aunado a ello, el CPCConst., para el computo del plazo, establece que “[s]i los actos que constituyen la afectación son continuados, el plazo se computa desde la fecha en que haya cesado totalmente su ejecución”, sumado a ello, si el agravio consiste en una omisión, el plazo no transcurrirá mientras ella subsista; por lo que, corresponde revocar la resolución que declara fundada las excepciones de caducidad y prescripción.

Asimismo, revocó la sentencia apelada (Resolución 93, de fecha 20 de diciembre de 2017, fojas 2286) y reformándola declaró improcedente las pretensiones contenidas en la demanda e infundada la remisión de copias al Ministerio Público. El *Ad quem* consideró que no existen medios probatorios suficientes y razonables que permitan inferir la vulneración del derecho alegado, siendo que, de la valoración conjunta y razonada del bagaje probatorio de autos, se advierte que la accionante no cumplió en vía administrativa con el citado procedimiento. Respecto al reconocimiento de la Fenap como entidad de autogobierno y representación del Pueblo Originario o Indígena Achuar, se expresó que, el acta de constitución de la comunidad nativa está regulada por el ítem 1) del numeral 4.2.5 de la Resolución Ministerial 0435-216 MINAGRI el cual establece que “en la visita de reconocimiento, los integrantes de la comunidad realizaran bajo convocatoria del gestor, la Asamblea General de Constitución de la Comunidad Nativa (donde se indicará la fecha y hora de inicio y termino de la asamblea general, lugar donde se desarrolló la Asamblea General) conforme al formato 6” y agrega que para la elaboración del Estatuto de la comunidad, podrá utilizarse como modelo base la Directiva 05-2013-SUNARP/SN, aprobada por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 122-2013-SUNARP/SN. Se desprende del estatuto obrante en autos que en el inciso 1) capítulo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

3 del artículo 2, así como el artículo 11, artículo 14, etc., referidos a los límites territoriales, resulta improcedentes toda vez que estas no han sido verificados por el ente ejecutor Gobierno Regional de Loreto. Siendo ello así, atendiendo que es menester la previa corrección de los que resulten incompatibles a los lineamientos sobre los recursos naturales, se concluye que la copia simple del Estatuto, obrante en autos, no está alineada conforme a nuestra Constitución, razones por las cuales resulta improcedente el reconocimiento de la Fenap, debiendo emitir nuevo estatuto conforme al contenido normativo vigente.

## FUNDAMENTOS

### **& Delimitación de la controversia**

1. El Tribunal advierte, en virtud de lo expuesto en el escrito de demanda, que la controversia se centra en los siguientes puntos: i) vulneración del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Indígena u Originario Achuar; ii) vulneración de los derechos a la participación, consulta y consentimiento, por todas las concesiones derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro del territorio del Pueblo Indígena u Originario Achuar a terceros; iii) vulneración del derecho a la consulta y consentimiento por la concesión del lote 64.
2. Por ello, el Tribunal abordará cada uno de estos extremos de la demanda.

### **& Vulneración del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Indígena u Originario Achuar**

#### **a) Argumentos de la parte demandante**

3. La parte demandante solicita que se expida un dictamen favorable en torno al reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Achuar y la titulación de su territorio integral. Menciona que la ausencia de un pronunciamiento de este tipo supone una vulneración de su derecho a la propiedad sobre sus territorios ancestrales.

#### **b) Argumentos de los demandados**

4. Diversas entidades se han pronunciado sobre este punto. Así, el procurador público a cargo de los asuntos judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros ha señalado que el reconocimiento de la personalidad jurídica y la titulación del territorio del Pueblo Indígena u Originario Achuar constituye una actividad compleja que no puede ser dilucidada vía amparo. También refiere que la solicitud de emisión del dictamen sobre la pretendida personalidad jurídica y la titularidad del territorio integral, fue atendida por el Ministerio de Cultura, con fecha 17 de noviembre de 2015, pues, mediante Oficio 406-2015-VM/MV, de fecha 16 de noviembre de 2015, la Viceministra de Interculturalidad emite la respuesta al petitorio solicitado por la Fenap, el mismo que se encuentra sustentado en el Informe 011-2015-IDRU-DIN-



DGCI-VMI/MC, de fecha 13 de noviembre de 2015.

5. Por otro lado, el Procurador público adjunto del Ministerio de Defensa señaló que pretender la emisión de un dictamen favorable en torno al reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Achuar o la culminación de un proceso de saneamiento requieren, para empezar (así éste concluya con una aprobación o desaprobación), del inicio de un procedimiento administrativo dirigido a la entidad correspondiente. En ese sentido, una vez iniciado el procedimiento administrativo y agotado el mismo, sea o no mediante silencio administrativo, procedería su impugnación judicial sólo en la vía contencioso administrativa.
6. Por su parte, el procurador público del Ministerio de Relaciones Exteriores expresó que la demandante siguió un procedimiento administrativo destinado al “reconocimiento de su personalidad jurídica y a la titulación de su territorio integral”, el cual concluyó con la notificación de la Resolución Gerencial General Regional 22-2015-GRL-GGR, que declaró infundado el recurso de apelación formulado contra la denegatoria ficta de primera instancia; por lo que, tratándose de un procedimiento administrativo en el que se ha emitido resolución que ha causado estado (artículo 148 de la Constitución Política del Perú), lo que corresponde es acudir al proceso contencioso administrativo.

#### **c) Consideraciones del Tribunal Constitucional**

7. Este Tribunal ha reconocido, en su jurisprudencia, que el derecho a la personalidad jurídica se asocia con la posibilidad que una persona -sea natural o jurídica- sea un centro de imputación de derechos y deberes. En esa medida, se trata de una libertad indispensable para el reconocimiento de diversos atributos amparados por el ordenamiento jurídico. Desconocer el contenido constitucionalmente protegido de este derecho puede colocar a la persona afectada en una situación de desventaja, ya que, al no ser reconocida por el ordenamiento jurídico, no podrá acudir a las instancias correspondientes del Estado. Sobre este punto, se ha señalado que “[e]n especial, el Estado se encuentra obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de este derecho, en atención al principio de igualdad ante la ley” [Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 189].
8. Ciertamente, esta falta de reconocimiento es un más notorio en el caso de los pueblos indígenas, ya que ello puede generar diversos cuestionamientos acerca de la titularidad de sus territorios ancestrales. La Corte IDH ha precisado, sobre este, que el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva es indispensable para las comunidades indígenas, y ello en la medida que permite garantizarles el goce pleno y efectivo de sus derechos a la propiedad comunal y el acceso a la justicia de conformidad con su derecho consuetudinario y tradiciones [Corte IDH. Caso del



Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 194].

9. En el presente caso, el Tribunal advierte que la parte demandante solicita que se expida un dictamen favorable en torno al reconocimiento de su personalidad jurídica, así como de su territorio integral. Sin embargo, en su recurso de agravio constitucional ha precisado lo siguiente:

[s]obre la pretensión de que el Gobierno Regional de Loreto (GOREL) reconozca administrativamente la Personalidad Jurídica del Pueblo Achuar del Pastaza, representado por la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú, a fin de que se pueda ejercer la misma como Pueblo y no fragmentado en Comunidades, como se puso en conocimiento a la Sala esta pretensión ha sido satisfecha por la parte demandada al emitir la Resolución N° 253-2018-GRL-P del 25/06/2018; y, con base en el artículo 1 del Código Procesal Constitucional, solicitamos al Tribunal Constitucional la declare FUNDADA, confirmando la Sentencia de primera instancia a este respecto.

10. El artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que “[s]i luego de presentada la demanda, cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda”.
11. El Tribunal nota que, en virtud de la referida disposición, se encuentra facultado a emitir un pronunciamiento estimatorio si es que el agravio producido a la parte demandante lo justifica. La finalidad de esta disposición radica en evitar que similares conductas puedan producirse en el futuro.
12. En ese sentido, ya se ha resaltado la relevancia del reconocimiento del derecho a la personalidad jurídica en el caso de los pueblos indígenas, lo cual obedece a la estrecha conexión que ellas tienen con sus territorios ancestrales. De esta forma, es indispensable que las autoridades estatales adopten las medidas pertinentes para garantizar que las comunidades puedan ser reconocidas como titulares de derechos y deberes, ya que ello también es indispensable para el ejercicio de derechos como la tutela procesal efectiva.
13. Por ello, el Tribunal estima que este extremo de la demanda corresponde ser amparado en virtud del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, y ello con la finalidad de exhortar a que los gobiernos regionales -así como el Estado en general- cumplan con implementar todas aquellas medidas orientadas al reconocimiento de este derecho a favor de los pueblos indígenas.



**& Vulneración de los derechos a la participación, consulta y consentimiento, por todas las concesiones derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro del territorio del Pueblo Indígena u Originario Achuar a terceros**

**a) Argumentos de la parte demandante**

14. La parte demandante solicita la anulación y reversión de todas las concesiones, derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro del territorio del Pueblo Achuar a terceros, los cuales deberán pasar a dominio del Pueblo Achuar en aplicación de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Comunidades Nativas, aprobado por Decreto Ley 22175.

**b) Argumentos de los demandados**

15. Diversas entidades emplazadas se han pronunciado a propósito de este extremo de la demanda. Se ha señalado, al respecto, que pretender la anulación y reversión de las concesiones, derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro del territorio del Pueblo Achuar a terceros, implica la nulidad de actos jurídicos que sólo procede en la vía civil de conocimiento.

16. El Ministerio del Ambiente precisa que los terceros que cuentan con derechos sobre recursos naturales -sea mediante concesiones, permisos, autorizaciones, para obtener las mismas- han seguido un procedimiento administrativo en el cual se han evaluado los requisitos que cada ley establece respecto a cada recurso que se pretenda aprovechar. Agrega que, si bien el Estado tiene la obligación de llevar a cabo la consulta previa, sólo en caso de que se llegue a algún acuerdo tiene la obligación de implementarlo, caso contrario el derecho de consulta se agota con la sola celebración del proceso de consulta.

17. Por su parte, Petroperú S.A señala que la solicitud para anular contratos de concesión, debe ser dilucidada en un proceso civil y no en un proceso constitucional. También sostiene que la consulta previa no es vinculante y su aplicabilidad no afecta los derechos concedidos con anterioridad, por seguridad jurídica. El procurador público del Ministerio de Relaciones Exteriores menciona que esta clase de solicitudes tienen que ser formuladas en el marco de un proceso contencioso administrativo.

**c) Consideraciones del Tribunal Constitucional**

18. Este Tribunal observa que los cuestionamientos que se han formulado en este extremo de la demanda se asocian con eventuales vulneraciones del territorio ancestral del Pueblo Achuar. Sobre esto, en nuestra jurisprudencia se ha establecido que el derecho a propiedad es un derecho real por excelencia, ya que se caracteriza por establecer una relación directa entre el titular y el bien, y esto faculta a que el primero ejerza sus atributos sin la intervención de ningún tercero. La propiedad, así entendida, ostenta un carácter *erga omnes*, por lo goza que de la cualidad de la oponibilidad. Sin



embargo, también se ha destacado que esta concepción civilista de la propiedad debe ser reconfigurada cuando se analizan casos relativos a pueblos originarios, ya que estos se caracterizan por mantener un vínculo espiritual importante con sus territorios [*cf.* STC 01126-2011-HC, fundamento 21].

19. Ahora bien, es indispensable -para un adecuado goce y ejercicio del derecho a la propiedad de las comunidades nativas- que se efectúe una adecuada delimitación y demarcación de sus territorios. Sobre ello, es natural que, al tratarse de vínculos que se remontan en algunos casos a épocas incluso anteriores a la colonial, no exista alguna demarcación territorial definitiva. Es importante, por ello, resaltar que la falta de delimitación, demarcación y titulación en favor de las comunidades puede potenciar la expedición de títulos a favor de terceros dentro de sus territorios ancestrales [*cf.* Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C N° 309. Sentencia de 25 de noviembre de 2015, párr. 160].
20. Ahora bien, el Tribunal nota que este extremo de la demanda es considerablemente genérico, ya que se solicita que se emita un pronunciamiento en relación con todas las operaciones realizadas en el que, según la parte recurrente, sería su territorio ancestral. Sobre ello, un pedido relativo a la anulación y reversión de las concesiones, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos genera el deber de precisar, entre otras cuestiones, los pueblos indígenas afectados, las provincias geográficamente involucradas, distritos, anexos del territorio nacional donde se ha omitido realizar la consulta, determinar el radio de influencia; no obstante, el territorio y titulación no se encuentra acreditadas.
21. Esta situación no permite analizar no sólo la exigencia de observar el derecho fundamental a la consulta previa, sino evaluar la legitimidad (o ilegitimidad) constitucional de las razones, tras el posible incumplimiento, del derecho invocado por las partes. Sin embargo, en el caso bajo análisis, la demandante ha invocado en abstracto su pretensión, por lo que, no resulta posible verificar y determinar la supuesta superposición en la ocupación del lote 64 que se alega. Por tanto, no obra en autos medios probatorios o indicios que permita inferir la existencia de la alegada superposición de áreas, por lo que, corresponde desestimarse lo pretendido.
22. El Tribunal Constitucional ha dejado establecido en su jurisprudencia que el amparo, y con él todos los procesos constitucionales de la libertad, sólo tiene por finalidad restablecer el ejercicio de un derecho constitucional, esto es, su finalidad es eminentemente restitutoria. Lo que significa que, teniendo el recurrente la calidad de titular del derecho constitucional, el amparo se dirige básicamente a analizar si el acto reclamado es o no lesivo de aquel atributo subjetivo reconocido por la Carta Magna. En efecto, a través de estos procesos no se puede solicitar la declaración de un derecho o, quizá, que se constituya uno. El artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional prescribe que su finalidad es la de reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, lo que significa



que el recurrente sea o haya sido, hasta antes de la lesión, titular del derecho, pues de otro modo no se podrían restablecer las cosas al estado anterior. En el amparo no se discuten cuestiones concernientes a la titularidad de un derecho –así sea este constitucional– sino el modo de restablecer su ejercicio, si acaso éste resultó lesionado.

23. En consecuencia, las pretensiones de la actora no son susceptibles de ser dilucidadas y atendidas en el marco de un proceso de amparo en la medida que el objeto de este es restituir derechos fundamentales conculcados o, en su defecto, poner punto final a eventuales amenazas de los mismos, no teniendo carácter constitutivo, que es lo que en buena cuenta pretende la actora al solicitar que, como consecuencia de un pronunciamiento estimatorio, se le reconozca personalidad jurídica al pueblo Achuar y a sus órganos representativos, se le declare propietaria del territorio que ocupa y los recursos naturales que se encuentran dentro y que se declare la nulidad de las concesiones u cualquier otro derecho otorgado a terceros dentro de su territorio.
24. En todo caso, es importante recordar que los eventuales reclamos sobre la posible titularidad de territorios ancestrales no deben ser limitados por barreras temporales en los procesos judiciales a los que decida acudir el pueblo Achuar. Este Tribunal no comparte la tesis relativa a que esta clase de solicitudes pueden no ser viables por el simple transcurso del tiempo. Sobre esto, se ha precisado que, mientras la relación entre los pueblos originarios y las tierras tradicionales subsista,

el derecho a la reivindicación permanecerá vigente, caso contrario, se extinguirá. Dicha relación puede expresarse de distintas maneras, según el pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentre, y puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característico de su cultura [Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C N° 146, párr. 131].

25. Por lo expuesto, queda expedita la vía judicial para que, en el desarrollo de un proceso con mayor estación probatoria, el pueblo Achuar pueda plantear los reclamos pertinentes, y con el previo ejercicio del derecho a la defensa de las personas que puedan encontrarse involucradas en estos reclamos.
26. Por otro lado, respecto a la titulación de la propiedad del territorio integral del Pueblo Originario o Indígena Achuar, incluyendo los recursos naturales, para lograr tal fin el marco legal define un desarrollo lógico secuencial, así, la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario, Decreto Ley 22175, en su artículo 10 señala que el título de propiedad le subyace la necesidad de levantar el catastro correspondiente. En este marco respecto a la titulación se efectúa en fases: fase preliminar, que de conformidad a los artículos 4 y 5 del Reglamento del Decreto Ley 22175, los requisitos para la titulación son: i) Resolución Directoral de Inscripción



(reconocimiento oficial) otorgada por la DRA, ii) copia simple del DNI del solicitante, iii) copia literal de la partida registral donde conste la inscripción de la comunidad, vigencia de poder de sus representantes; iv) por último el croquis de la comunidad, documento donde se indique la ubicación y colindante del territorio comunal.

27. Siendo así, del análisis y revisión de los medios probatorios ofrecidos que obran en autos no se acredita que la accionante iniciara su pretensión en la vía administrativa ante la codemandada Gobierno Regional de Loreto, de forma ordenada, es decir, cumpliendo con la presentación del expediente completo, por consiguiente, al no haber cumplido con el debido procedimiento administrativo acorde a las normas que regulan el reconocimiento de persona jurídica, y luego los requisitos para la titulación, acarrea no acceder a la segunda fase de campo que involucra visitas inspectivas, cuya información es usada para la demarcación y georreferenciación del territorio comunal, a fin de posibilitar la entrega de los títulos materia de *litis*.
28. Mediante Resolución Ministerial 0194-2017-MINAGRI, de fecha 24 de mayo del 2017, se aprueba en su artículo 2 los lineamientos correspondientes para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas y la clasificación por su capacidad de uso mayor a nivel de grupo con fines de titulación; precisando en su artículo 1, 3, 4, 6 y 8 a saber: 1) que este proceso de ejecución se encuentra a cargo de los Gobiernos Regionales en el marco de la función n) del artículo 51 de la Ley 27867; 3) que los alcances de los lineamientos son de observancia obligatoria; 4) que es ejecutada por el especialista de las dependencias del Gobierno Regional a cargo del procedimiento de demarcación del territorio de comunidades nativas, 6) que el informe formará parte del expediente de demarcación del territorio de la comunidad nativa, cuyo mapa de clasificación forma parte del plano definitivo del territorio de la comunidad nativa; su contenido es vinculante para el otorgamiento del título de propiedad de las áreas de cultivo y ganadería, así como para la expedición del contrato en uso de las áreas con aptitud forestal, 8) la supervisión y seguimiento del cumplimiento y a fines está a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura; entre otras disposiciones según en ella se indican.
29. Por todo lo glosado se infiere que este extremo de la demanda resulta improcedente, y también deberá ser dilucidado en la vía procedimental competente.

**& Vulneración del derecho a la consulta y consentimiento por la concesión del lote 64**

**a) Argumentos de la parte demandante**

30. La parte demandante solicita la nulidad del acto administrativo y/o acuerdo de directorio que crea el lote 64 y los subsecuentes actos emitidos por Perúpetro en relación a ese lote. El pedido se extiende a cualquier superpuesto al territorio del Pueblo Achuar. De similar forma, se solicita que el Tribunal Constitucional disponga





la nulidad de la concesión del lote 64.

**b) Argumentos de los demandados**

31. Perúpetro S.A y el Ministerio de Defensa han sostenido, a lo largo de este proceso, que el acto administrativo que crea el lote 64 es del año 1995, por lo que a la fecha ha transcurrido en exceso el plazo para interponer la demanda de amparo. De hecho, el Segundo Juzgado Civil de Maynas declaró fundada la excepción de caducidad deducida por el Ministerio de Defensa en estos términos; así como la excepción de prescripción deducida por Petroperú S.A. y Perúpetro S.A. por considerar que el acto administrativo que crea el lote 64 es del año 1995, por lo que, a la fecha ha transcurrido en exceso el plazo para interponer la demanda de amparo.

**c) Consideraciones del Tribunal Constitucional**

32. La parte demandante sostiene que, con fechas 11 de abril de 1995 y 21 de septiembre del mismo año, el Directorio de Perúpetro S.A aprobó dos Acuerdos N° D/027-95 y D/064-95, a través de los cuales se aprobó el proyecto de “Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Lote 64, ubicado en la provincia del Alto Amazonas del Departamento de Loreto, Región Loreto, No Oriente del Perú”, con la empresa Atlantic Richfield Perú, Inc., Sucursal del Perú.
33. Con posterioridad, con fecha 3 de noviembre de 1995, se expide el Decreto Supremo N° 33-95, el cual estableció lo siguiente:
- Se dispuso la aprobación de la conformación, extensión, delimitación y nomenclatura del Lote 64, ubicado en la provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto, Región Loreto, Nor Oriente del Perú, adjudicándolo a Perúpetro S.A. y declarándolo materia de negociación de contrato.
  - Se dispuso la aprobación del Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Lote 64, a celebrarse entre Perúpetro S.A. y Atlantic Richfield Perú Inc., Sucursal del Perú, con intervención del Banco Central de Reserva del Perú, para garantizar a la empresa contratista lo establecido en los Artículos 63 y 66 de la Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos.
34. También se hace referencia en la demanda a diversos decretos supremos que serían relevantes para entender la forma en la que se habría vulnerado su derecho a la consulta previa en relación con lo ocurrido en el Lote 64. Se menciona, al Decreto Supremo N° 049-99-EM, que aprobó la cesión de posición contractual del contrato de exploración y explotación del Lote 64; el Decreto Supremo N° 005-2001-EM, por medio del cual Atlantic Richfield Perú, Inc., Sucursal del Perú, cedió su participación contractual a favor de Repsol Exploración Perú; el Decreto Supremo N° 006-2004-EM, a través del cual se aprobó la cesión de posición contractual a favor de Occidental



Explotadora del Perú, Ltd, Sucursal del Perú, y de parte de Occidental Exploradora del Perú, Ltd, Sucursal del Perú, a favor de Occidental Petrolera del Perú Inc, Sucursal del Perú; el Decreto Supremo 027-2004-EM, que dispone la cesión a favor de Talismán (Perú) Ltd., Sucursal Peruana y Amerada Hess Perú, Inc., Sucursal del Perú; el Decreto Supremo 077-2007-EM, que dispone la cesión a favor de Hess Perú, Inc., Sucursal del Perú; el Decreto Supremo N° 009-2010-EM, que tiene por objeto reflejar la fusión de Talismán Perú B.V, Sucursal del Perú, con Taslimán (Perú), S.A.R.L., sucursal peruana, y Talismán Petrolera del Perú S.A.R.L, Sucursal del Perú, estas últimas absorbidas por Talismán Perú B.V., Sucursal del Perú, la que será parte del contratista en el respectivo contrato de licencia; el Decreto Supremo N° 021-2010-EM, con el objeto de extender por tres (03) años el plazo de la fase de exploración del contrato de licencia.

35. El Pueblo Achuar refiere que ha remitido una serie de escritos con la finalidad de obtener información sobre cualquier lotización, licitación y concesión de lotes petroleros supuestos a su territorio. También mencionan que nunca se les informó sobre estos proyectos ni participaron en ningún proceso de consulta. De forma concreta, a través de un escrito de fecha 15 de diciembre de 2014, solicitan a Perúpetro la nulidad de lotes, concesiones y contratos o cualquier autorización sobre el territorio del Pueblo Achuar del Perú.
36. En el escrito de fecha 5 de febrero de 2015, al no obtener respuesta, el Pueblo Achuar solicita la nulidad del acto administrativo que crea el Lote 64, así como de los subsecuentes actos emitidos por Perúpetro con relación a dicho lote. Con fecha 19 de febrero de 2015, Perúpetro S.A notifica el oficio GGRL-LEGL-069-2015, mediante el cual señala que no es viable su pedido, ya que no correspondía efectuar la consulta de los decretos supremos que autorizaron la suscripción de los contratos petroleros puesto que no había marco legal sino hasta que se emitió la Ley de Consulta Previa del Perú, así como su respectivo reglamento.
37. El Tribunal nota que los argumentos de las entidades emplazadas se fundamentan en que, a la fecha en que se dispuso el territorio que, en la actualidad, conforme el Lote 64, no se encontraban aun en vigencia los estándares del derecho a la consulta reconocidos en la actual Ley 29785. El Tribunal discrepa de esta interpretación por dos razones: i) no se puede supeditar la protección del derecho a la propiedad de las comunidades indígenas a la entrada en vigencia de la Ley de Consulta Previa; y, ii) existieron varios actos que ocurrieron, inclusive, luego de la ratificación del Convenio 169 de la OIT que debieron ser sometidos a consulta del Pueblo Achuar.
  - i) *La protección del derecho a la propiedad de la Comunidad Achuar no puede quedar supeditada a la ratificación de un tratado internacional*
38. Como se ha mencionado, la estrecha conexión del derecho a la consulta con otras libertades reconocidas en la Constitución -y que son indispensables para la supervivencia de las comunidades indígenas- genera que su exigibilidad en el



ordenamiento peruano no dependa del Convenio 169 de la OIT.

39. Esto se deriva, en primer lugar, de la especial situación de vulnerabilidad a la que se ven expuestas las comunidades indígenas, sobre todo cuando se trata de litigios relativos al derecho a la propiedad. Esta condición se advierte por múltiples factores. Por ejemplo, es ya conocido el contexto histórico de discriminación y postergación que, durante siglos, ellas han sufrido por parte del Estado, y que generó que no se les reconocieran como titulares de diversos derechos. Esto generó, a su vez, que las comunidades suelen encontrarse, en mayor medida que el resto de la sociedad, expuestas a la pobreza, y ello se refleja en los bajos índices de calidad en diversos servicios públicos, como ocurre con la salud y la educación. Sin embargo, uno de los problemas más recurrentes para los pueblos indígenas es, sin duda, el relativo al acceso y la tenencia de sus tierras. Todo este contexto de postergación se refuerza por las condiciones estructurales en las que se desenvuelve el sistema de justicia en los procesos judiciales en los que participan las comunidades. Cuestiones como la dificultad por el no conocimiento o comprensión del idioma castellano han generado considerables dificultades para que ellas puedan conocer los verdaderos alcances de los acuerdos o pactos celebrados con las empresas, o, en caso ellas hubiesen advertido alguna irregularidad, para poder plantear un caso ante un tribunal de justicia.
40. De esta exposición a situaciones de vulnerabilidad se desprende que el Estado peruano se encuentre obligado a garantizar la adopción de medidas de tutela reforzada a su favor. Entre ellas, claro está, se encuentra el deber de velar que no se vean despojadas de sus territorios, ya que ello puede ocasionar un severo impacto en sus condiciones de vida, lo cual obedece a la conocida conexión que existe entre los lugares en los que habitan y los recursos indispensables para su supervivencia física y cultural. En ese sentido, se ha señalado que “[e]n lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres” [Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas de 17 de junio de 2005, párr. 63].
41. De esto se desprende que el Estado peruano se encuentra obligado de garantizar que, en el marco de acuerdos entre las empresas y los pueblos indígenas, no se presenten asimetrías en lo relativo a las negociaciones. Ciertamente, esto no supone negar que existe un amplio margen dentro del cual resulta jurídicamente viable que se puedan llegar a acuerdos compatibles con los derechos que la Constitución reconoce a favor de estos últimos. Sin embargo, cuando se adviertan pactos o arreglos que sean manifiestamente irrazonables, el Estado no puede permanecer en una situación pasiva. Se ha señalado, al respecto, que “el Estado deberá siempre vigilar de cerca el comportamiento de las empresas para garantizar que se respeten plenamente los derechos de los pueblos indígenas y que se recurra plena y debidamente a las consultas exigidas” [Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las



libertades fundamentales. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/12/34. Informe de 15 de julio de 2009, pág. 21].

42. De esta forma, una primera razón para que la exigibilidad del derecho a la consulta - y el consecuente deber del Estado de evitar asimetrías en las negociaciones entre las comunidades y las empresas- es la relativa a que los pueblos indígenas, por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, pueden verse expuestos a situaciones en las que los acuerdos contengan cláusulas manifiestamente irrazonables. Esto suele ocurrir, entre otras razones, por las dificultades en la comprensión respecto de los acuerdos realizados. En esa medida, estimo que el Estado debe asumir un rol de garante para velar porque las condiciones y los términos de las negociaciones contengan ventajas para ambas partes, y no solo para una de ellas.
43. En segundo lugar, otro motivo que justifica que la protección del derecho a la consulta -respecto de aquellas conductas que ocurrieron antes de su entrada en vigor- no deba depender de la protección que dispensa la actual Ley de Consulta Previa, es que, como se pudo mencionar con anterioridad, el contenido constitucionalmente protegido de este derecho se encuentra ineludiblemente relacionado con otras libertades fundamentales. De este modo, que la consulta solo pueda reconocerse por la previa ratificación del Convenio significa que, en la práctica, las comunidades indígenas no puedan ejercer un importante grupo de derechos reconocidos a su favor tanto en la propia Constitución de 1993 (y la de 1979), como en los diversos tratados sobre derechos humanos suscritos por el Estado peruano.
44. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha decretado la responsabilidad internacional de Estados que no realizaron un proceso de consulta pese a que no habían ratificado el Convenio 169 de la OIT. Esto se debía, para el organismo regional, a que la protección de las comunidades indígenas y de sus respectivas propiedades es algo que bien puede desprenderse del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sobre ello, la Corte sostuvo que era necesaria  

una interpretación del artículo 21 de la Convención Americana al grado de exigir el derecho de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales a que determinen y gocen, libremente, de su propio desarrollo social, cultural y económico, el cual incluye el derecho a gozar de la particular relación espiritual con el territorio que han usado y ocupado tradicionalmente [Corte IDH. Caso Saramaka vs. Surinam. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 28 de noviembre de 2007, párr. 95].
45. Por lo expuesto, el derecho a la consulta previa, para su efectivo reconocimiento, no depende de la entrada en vigencia de la Ley 29785, y más aun por los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

ii) *La existencia de conductas que debieron ser sometidas a consulta de la*



*Comunidad Achuar, después de la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT*

46. El Tribunal advierte que las entidades emplazadas han deducido, desde el inicio del presente proceso constitucional, la excepción de prescripción. Han señalado, en relación con lo ocurrido en el Lote 64, que para la fecha en que se desarrollaron los hechos de este caso no se encontraba en vigor la Ley de Consulta Previa.
47. En primer lugar, el Tribunal no comparte la tesis expuesta en el oficio GGRL-LEGL-069-2015, mediante el cual señala que no era viable su pedido de anulación de las concesiones en el territorio del Pueblo Achuar debido a que no había marco legal sino hasta que se emitió la Ley de Consulta Previa del Perú, así como su respectivo reglamento. Sobre ello, es importante mencionar que la obligación del Estado peruano de proteger tanto la propiedad como la identidad cultural de los pueblos indígenas se deriva no solo del Convenio 169 de la OIT, sino también de la propia Constitución de 1993.
48. De esta forma, a la fecha en la que se expidieron los decretos supremos que disponían de los territorios comprendidos en el Lote 64, ya existían estándares tanto nacional como internacionales para la protección del derecho a la consulta. Así, el Decreto Supremo N° 33-95, el cual dispuso la conformación, extensión, delimitación y nomenclatura del Lote 64, ubicado en la provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto, Región Loreto, Nor Oriente del Perú, adjudicándolo a Perúpetro S.A. y declarándolo materia de negociación de contrato, no fue sometido a consideración del Pueblo Achuar pese a que, para ese momento, ya se encontraba en vigencia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En este mismo decreto se dispuso la aprobación del Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Lote 64, el cual se celebró entre Perúpetro S.A. y Atlantic Richfield Perú Inc., Sucursal del Perú, con intervención del Banco Central de Reserva del Perú.
49. También nota este Tribunal que se expidieron diversos decretos supremos sobre territorio ancestral del Pueblo Achuar que no fue sometido a algún proceso de consulta. Se puede mencionar, por ejemplo, el caso del Decreto Supremo N° 021-2010-EM, el cual aprobado con el objeto de extender por tres (03) años el plazo de la fase de exploración del contrato de licencia sobre el territorio de la comunidad.
50. Por todo lo expuesto, corresponde declarar fundada la demanda en este punto, con la finalidad que se respete y garantice el territorio ancestral del Pueblo Achuar en el actual Lote 64. En consecuencia, debe ordenarse la suspensión de las operaciones que se estén desarrollando en dicha zona e iniciarse un nuevo proceso de consulta para que se determine si es que el Pueblo Achuar, en caso así lo decida, desea que continúen o no los proyectos que en la actualidad operan en ese territorio.

Por estos fundamentos, mi voto es por lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda. En consecuencia corresponde:
  - a) Exhortar a los gobiernos regionales a no incurrir en dilaciones indebidas respecto del trámite de solicitudes relativas al reconocimiento del derecho a la personalidad jurídica de pueblos indígenas.
  - b) Disponer la suspensión de las operaciones desarrolladas en el Lote 64, y ello con el propósito de iniciar un proceso de consulta en los términos expuestos en los párrafos 49 y 50 de esta ponencia.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo demás que contiene.

S.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**PONENTE LEDESMA NARVÁEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

### **VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Con el debido respeto por lo resuelto por mis colegas, no obstante, considero que se deben formular las siguientes precisiones:

1. Entre los temas más recurrentes que ha conocido el Tribunal Constitucional, referidos a las comunidades campesinas y nativas, así como de los pueblos originarios o indígenas en nuestro país, destacan aquellos en los que, precisamente, ha existido una mayor conflictividad y, por ende, una mayor cantidad de denuncias y demandas constitucionales. Éstas recaen en el reconocimiento de su personalidad jurídica, la posesión ancestral de sus territorios y por ello, el derecho a la propiedad comunal y el derecho a la consulta previa.
2. De otro lado, no es posible negar que nos encontramos en un país multicultural. Aquello, que ya ha sido reconocido por este Tribunal, implica la aceptación de distintas culturas, manifestaciones culturales y diversas actitudes de ser y entender lo que es ser peruano y peruana, del desarrollo a la libre personalidad, de la visión comunitaria de las costumbres que provienen de la experiencia histórica, religiosa y étnica; y que informa a su manera y en su singularidad peculiar la identidad nacional en todas sus variantes. Además, ha afirmado que la cláusula constitucional de igualdad [artículo 2, inciso 2 de la Constitución], contiene un reconocimiento implícito de tolerancia a la diversidad como valor inherente al texto fundamental y como una aspiración de la sociedad peruana. Así, la tolerancia a la diversidad contempla también diferentes formas de aceptar concepciones de justicia y de respetar el ejercicio del poder contramayoritario, siempre que no contravengan directamente los derechos fundamentales y los fines esenciales del Estado [STC 1126-2011-PA/TC, fund. 13].
3. En la misma línea de lo ya expuesto, este Tribunal también ha manifestado que “la Constitución de 1993 ha reconocido a la persona humana como miembro de un Estado multicultural y poliétnico; de ahí que no desconozca la existencia de pueblos y culturas originarias y ancestrales del Perú” [STC 0042-2004-AI/TC, fund. 1]. Tal reconocimiento constitucional no es una mera declaración formal de principios sin consecuencias tangibles; por el contrario, implica un cambio relevante en la propia noción de Estado y la sociedad. Así, la inclusión de la perspectiva multicultural (o intercultural) en la Constitución, implica un giro copernicano en el concepto de Nación y, por consiguiente, en el de identidad nacional.
4. En ese escenario, resulta importante señalar que, en el presente caso, precisamente, los temas que han sido abordados recaen sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica del Pueblo Indígena u Originario



Achuar, de la protección hacia la posesión ancestral de sus territorios, de los derechos a la participación, consulta y consentimiento, por todas las concesiones derechos, títulos habilitantes, lotizaciones u otros derechos otorgados dentro de su territorio. En tal sentido, corresponde ahora manifestar mi posición sobre estos temas tan recurrentes, y que en diversas ocasiones genera la violación de los derechos de diferentes grupos étnicos y culturales en nuestro país, en particular, en el caso que se analiza, de un grupo cuya categoría se encuentra dentro de lo que se denomina pueblos originarios o indígenas.

### **Sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades nativas y campesinas y de los pueblos indígenas u originarios**

5. En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), ha sido la Corte Interamericana el órgano que se ha pronunciado respecto de la personalidad jurídica y la situación de las comunidades indígenas y de los miembros individuales de aquellas. En el caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay [Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006], señaló que:

188. El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica representa un parámetro para determinar si una persona es titular o no de los derechos de que se trate, y si los puede ejercer. La violación de aquel reconocimiento supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de ser titular de esos derechos y contraer obligaciones, y hace al individuo vulnerable frente a la no observancia de los mismos por parte del Estado o de particulares.

189. Es deber del Estado procurar los medios y condiciones jurídicas en general, para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido por sus titulares. En especial, el Estado se encuentra obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de este derecho, en atención al principio de igualdad ante la ley.

6. En el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam [Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007], la Corte estableció que:

168. La Corte nota que es necesario el reconocimiento de la personalidad jurídica de los miembros individuales de la comunidad para el goce de otros derechos, como el derecho a la vida y a la integridad personal. Sin embargo, dicho reconocimiento individual no toma en cuenta el modo en que los miembros de los pueblos indígenas y tribales en general, y el Saramaka en particular, gozan y ejercen un derecho en especial; es decir, el derecho a usar y gozar colectivamente de la propiedad de conformidad con sus tradiciones ancestrales.





171. El reconocimiento de su personalidad jurídica es un modo, aunque no sea el único, de asegurar que la comunidad, en su conjunto, podrá gozar y ejercer plenamente el derecho a la propiedad, de conformidad con su sistema de propiedad comunal, así como el derecho a igual protección judicial contra toda violación de dicho derecho.

173. En este caso, el Estado no reconoce que el pueblo Saramaka pueda gozar y ejercer los derechos de propiedad como una comunidad. Asimismo, la Corte observa que se le ha negado a otras comunidades en Surinam el derecho de solicitar protección judicial contra presuntas violaciones de su derecho a la propiedad colectiva, precisamente porque un juez consideró que esa comunidad no tenía la capacidad legal necesaria para solicitar dicha protección. Esto sitúa al pueblo Saramaka en una situación vulnerable donde los derechos a la propiedad individual pueden triunfar sobre los derechos a la propiedad comunal, y donde el pueblo Saramaka no pueda solicitar, como personalidad jurídica, protección judicial en contra de las violaciones a sus derechos de propiedad reconocidos en el artículo 21 de la Convención.

174. En conclusión, el pueblo Saramaka es una entidad tribal distintiva que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, tanto respecto del Estado así como de terceras partes privadas, en tanto que carecen de capacidad jurídica para gozar, colectivamente, del derecho a la propiedad y para reclamar la presunta violación de dicho derecho ante los tribunales internos. La Corte considera que el Estado debe reconocer a los integrantes del pueblo Saramaka dicha capacidad para ejercer plenamente estos derechos de manera colectiva. Esto puede lograrse mediante la adopción de medidas legislativas o de otra índole que reconozcan y tomen en cuenta el modo particular en que el pueblo Saramaka se percibe como colectivamente capaz de ejercer y gozar del derecho a la propiedad. Por tanto, el Estado debe establecer las condiciones judiciales y administrativas necesarias para garantizar la posibilidad de reconocimiento de su personalidad jurídica, a través de la realización de consultas con el pueblo Saramaka, con pleno respeto a sus costumbres y tradiciones, y con el objeto de asegurarle el uso y goce de su territorio de conformidad con su sistema de propiedad comunal, así como del derecho de acceso a la justicia e igualdad ante la ley.

175. El incumplimiento por parte del Estado de llevarlo a cabo ha resultado en la violación del derecho de los miembros del pueblo Saramaka al reconocimiento de su personalidad jurídica conforme al artículo 3 de la Convención en relación con su derecho a la propiedad de acuerdo con el artículo 21 de dicho instrumento y el derecho a la protección judicial conforme al artículo 25 del mismo cuerpo legal, así como respecto de la obligación general de los Estados de adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectivo esos derechos y respetar y asegurar su libre y pleno ejercicio sin discriminación, de conformidad con los artículos 2 y 1.1 de la Convención, respectivamente.

7. Así, el Sistema de Protección Interamericana de Derechos Humanos, a través de la jurisprudencia de su Corte, ha enfatizado la obligación de los Estados en la protección del reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y pueblos originarios en el marco de la defensa del derecho a la propiedad comunal y a la protección judicial, para lo cual



deberá adoptar las medidas legislativas o de otra índole necesarias para asegurar el efectivo ejercicio de sus derechos.

8. Asumir una posición contraria, esto es, insistir en no adoptar las medidas legales o administrativas para asegurar la efectiva protección del derecho a la personalidad jurídica de las comunidades y pueblos originarios los hace inexistentes, los invisibiliza y, por tanto, les niega todos los demás derechos que pueden reclamarse justamente a través de su reconocimiento formal, pese a su existencia material.
9. De otro lado, dentro de nuestro ordenamiento interno, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades campesinas y nativas se encuentra establecido en el artículo 89 de la Constitución, el cual establece que “las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad de las Comunidades Campesinas y Nativas”.
10. Así también, el artículo 7 de la Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, dispone que “El Estado reconoce la existencia legal y la personalidad jurídica de las Comunidades Nativas”, mientras que en su artículo 8 establece que “Las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso”.
11. Es cierto que dichas disposiciones constitucionales y legales no hacen referencia a los pueblos originarios o indígenas o a la comunidad afroperuana asentada en nuestro país, por lo menos, de manera explícita; no obstante, conforme a lo establecido por el artículo 55 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional y las normas relativas a los derechos y a la libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú, con lo cual, nuestro ordenamiento reconoce que los pueblos indígenas u originarios preexisten al Estado mismo, tienen existencia legal y personería jurídica. Es más, reiterada jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que en el Perú los tratados sobre Derechos Humanos tienen rango constitucional.



12. Ello además es compatible con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales que reconoce a los pueblos indígenas y tribales (artículo 1); con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos 3, 4, 5 9 y 34); y con la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2016 (artículo IX). Es más, conforme al artículo 191 de la Constitución de 1993 se estableció que, en cuanto a los derechos de participación a través de cuotas, la ley debe establecer porcentajes mínimos para hacer accesibles la representación de, entre otros, *los pueblos originarios en los Consejos Regionales* [énfasis agregado].
13. Ahora bien, en autos, se ha acreditado, en relación a la exigencia del reconocimiento de la personalidad del pueblo Achuar, que se ha producido la sustracción de la materia controvertida por voluntad de uno de los demandados –la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Loreto– al haber expedido esta la Resolución 253-2018-GRL-P del 25/06/2018, a través del cual se satisfizo la pretensión de la parte demandante, además, se ha determinado declarar fundada este extremo de la demanda.
14. A pesar de ello, es preciso manifestar que si bien la Dirección Agraria del Gobierno Regional de Loreto ha reconocido al Pueblo Achuar, a la fecha no existe un registro, ni tampoco un procedimiento de inscripción, en estricto, para los pueblos originarios o indígenas, hecho que dificulta definitivamente el goce efectivo de sus derechos colectivos.
15. Actualmente, existe un libro de comunidades campesinas y nativas en el Registro de Personas Jurídicas ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp), regulado por el Código Civil, pero no existe un libro de pueblos originarios, con lo cual, solo se le faculta su inscripción a través de la figura de “asociaciones”, situación que desnaturaliza la real concepción de estos pueblos como organizaciones indígenas ancestrales.
16. Esta omisión legislativa genera una situación de estado de cosas inconstitucional que requiere ser explicitado en todo momento. En efecto, la praxis jurídica en nuestro país se ha limitado a la regulación de la inscripción y registro de las comunidades nativas y campesinas, y, por ende, a que el Estado proteja el derecho a la personalidad jurídica de dichas comunidades, no sucede lo mismo con los pueblos originarios u indígenas, pese a que la existencia de éstos, muchas veces, trasciende y preexiste al Estado mismo. Así, es posible registrar a un colectivo o comunidad que forma parte de un pueblo, pero no es posible registrar al pueblo como tal.



17. De otro lado, la Defensoría del Pueblo también ha destacado la dificultad por la que atraviesan los pueblos y comunidades en nuestro país para el efectivo ejercicio de sus derechos colectivos, entre otros, su derecho a la propiedad, debido a la ausencia de normas que regulan el deslinde y titulación de las comunidades campesinas, así como de la demarcación y titulación de las comunidades nativas<sup>1</sup>. En el mismo sentido, ha manifestado que tanto el proceso de reconocimiento como de titulación contiene una regulación compleja, dispersa y, a veces, hasta contradictoria, que complica mucho más los referidos procesos<sup>2</sup>.
18. En tal sentido, resulta inconstitucional la ausencia de un procedimiento de inscripción y de registro de los pueblos originarios o indígenas a fin de que puedan ejercer válidamente su derecho a la personalidad jurídica y así gozar de todos sus derechos en forma plena, razón por la cual, considero que ese estado de cosas debe ser declarado como tal, esto es, inconstitucional y exigir que el Congreso de la República emita una ley que consagre el Registro de los Pueblos Indígenas en nuestro país.

### **Sobre la posesión ancestral y la propiedad comunal de las comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios**

19. De otro lado, en relación con el derecho a la propiedad de las comunidades nativas, campesinas y pueblos indígenas, este Tribunal, en anterior pronunciamiento, descartó una concepción civilista del derecho a la propiedad de aquellas.
20. En efecto, en la STC 01126-2011-PA/TC, fundamento 21, el Tribunal Constitucional manifestó que la visión civilista de la propiedad debe ser recompuesta desde una mirada multicultural, esto es, tomando en cuenta aspectos culturales propios para el caso de los pueblos indígenas, debido a la relevancia que las tierras tienen para ellos. En dicha sentencia, recogió e hizo suyos los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yakye Axa vs Paraguay*. Específicamente en lo concerniente al vínculo espiritual de las comunidades para con sus territorios. En dicho caso, la Corte Interamericana estableció que “la

---

1 Informe Defensorial 002-2018-DP/AMASPPI/PPI, “El largo camino hacia la titulación de las comunidades nativas y campesinas”, 2018 [Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-002-2018-DP-AMASPPI-PPI.pdf>].

2 Informe Defensorial 002-2014-DP/AMASPPI/PPI, “Análisis de la Política Pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas”, 2014 [Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-N-002-2014-DP-AMASPPI-PPI.pdf>].



estrecha vinculación de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 [derecho a la propiedad privada] de la Convención Americana” [fundamento 137 del caso *Yakye Axa vs Paraguay*].

21. Además, se advirtió que si bien la Constitución hace referencia a la protección de las tierras de las comunidades campesinas y nativas [artículos 88 y 89 de la Constitución], sin recoger el concepto de “territorio” de forma expresa, ha sido el Convenio 169 el que establece en su artículo 13 que la utilización del término “tierras” debe incluir el concepto de “territorios”. La diferencia entre el concepto de tierra y territorio radica en que el primero se encuentra dentro de una dimensión civil o patrimonial, mientras que el segundo tiene una vocación política de autogobierno y autonomía. Así, esta dimensión política del término territorio se ajusta a la realidad de los pueblos indígenas, que descienden de las poblaciones que habitaban lo que ahora es el territorio de la República del Perú., pero que, no obstante, luego de haber sido víctimas de conquista y colonización, mantienen sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o partes de ellas [fund. 22].
22. En ese marco, el artículo 18 del Convenio 169 establece que: “La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.” Así, la Constitución establece una garantía expresa sobre la propiedad de la tierra en forma comunal o cualquier otra forma asociativa [artículo 88] y además prescribe en el artículo 89 que las comunidades campesinas y nativas deciden sobre el uso y la libre disposición de sus tierras, desprendiéndose de ello la facultad para decidir quiénes ingresan a sus territorios.
23. En consecuencia, el Estado está en la obligación de proteger el ejercicio del derecho a la propiedad de los pueblos originarios e indígenas sobre su territorio; no obstante, el ejercicio de dicho derecho no es posible sin el reconocimiento previo de la personalidad jurídica tal y como previamente fue manifestado.

#### **Sobre el derecho a la consulta previa de las comunidades campesinas, nativas y de los pueblos indígenas**

24. Conviene recordar que, en anteriores oportunidades, ya este Tribunal Constitucional reconoció la existencia de un derecho a la consulta previa en la STC 0024-2009-AUTC y se pronunció sobre ello [STC 1717-2014-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

PC/TC, entre otros]. En estos casos, se ha puesto en evidencia los conflictos surgidos entre los proyectos o megaproyectos de inversión en minería, hidrocarburos, etc. por un lado, y de otro, el derecho a la identidad cultural, la posesión ancestral y la consulta previa de los pueblos indígenas y comunidades en nuestro país.

25. Así también, ya en anteriores oportunidades me he referido al rol de los jueces y juezas constitucionales como agentes de integración social, en tanto y en cuanto cumplen un papel de promotores de la cohesión social, la inclusión social, la reconciliación social o la prevención social. También he hecho mención a la “función moderadora” de los Tribunales Constitucionales, constatando que cumplen una función de mediación, buscando evitar la generación de conflictos y promoviendo consensos sobre cuestiones de relevancia constitucional. En ese mismo tenor, se verifica que las cortes constitucionales coadyuvan a la pacificación de las relaciones sociales, propiciando la ausencia de nuevos conflictos o promoviendo la solución rápida y eficaz de los ya existentes.
26. Es importante entonces que la judicatura constitucional se avoque cabalmente a la resolución de este tipo de controversias. Aquello no solamente se encuentra encaminado a brindar una respuesta oportuna y adecuada para quienes alegan que sus derechos han sido vulnerados (lo cual de suyo tiene innegable relevancia), sino que ayudaría inclusive a moderar o pacificar los conflictos, a aliviar el daño a la zozobra en la que viven muchas comunidades, y a eliminar la incertidumbre respecto a grandes y seguramente productivos proyectos de inversión.
27. Señalado esto, debe también tenerse en cuenta que nuestra Constitución, así como las demás normativas del ordenamiento jurídico peruano hoy se encuentran “convencionalizadas”, lo cual implica que esta normativa debe ser leída, comprendida y aplicada conforme a lo previsto en los tratados sobre Derechos Humanos, apostándose por la configuración de un Derecho común, inspirado en lo señalado por los tratados vigentes, su jurisprudencia vinculante y aquellas pautas que ya se nos imponen como normas de *ius cogens*.
28. En ese marco aparece el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada como un mecanismo mediante el cual se puede evitar la conflictividad social; lograr que una población conozca o acepte libremente los efectos de un proyecto sobre la base de los acuerdos arribados; y distribuir los beneficios de los proyectos. Es por ello que en los casos donde se alega la inexistencia de una consulta previa se plantean muchas importantes cuestiones, las cuales deberán ser absueltas en su momento.



29. Y es que, de una parte, la consulta previa parece ser un requisito de validez *sine qua non*, constitutivo de la viabilidad y conformidad constitucional de los proyectos que impactan en las comunidades. Asimismo, debe constatarse que en muchos casos declarar la nulidad de un proyecto podría traer consecuencias nefastas que se sumen a las que eventualmente ya podrían existir.
30. En este escenario, como en el presente caso, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la consulta previa, no es sensato formular en abstracto, o como única opción, respuestas radicales del tipo “todo o nada”. En estos casos, conviene tomar en cuenta ciertas variables, como la del posible impacto o efecto que acarrearía la decisión del Tribunal si se cierra o revierte un proyecto, o la del deber especial de reparar y o superar los daños que se hubieran generado en la comunidad o comunidades involucradas.
31. Con respecto a lo primero, y tal como lo he venido aduciendo en mis votos en casos anteriores a este, respecto de los efectos de cesar proyectos, considero que pueden tomarse en cuenta, a modo de propuesta inicial, cuatro dimensiones: la dimensión económica (vinculada a la rentabilidad económica del proyecto para el país y a la posible redistribución de los beneficios); la dimensión estratégica (referida a la utilidad de los recursos a partir de una mirada estratégica de la supervivencia o el desarrollo del país, recursos hídricos, recursos energéticos, biodiversidad, etcétera); la dimensión política prospectiva (que implica tomar en cuenta los planes oficiales que encaminan el futuro del país), y la dimensión legal (la cual alude a tomar en cuenta los efectos jurídicos y las cargas generadas con la posibilidad de cerrar o revertir proyectos).
32. Ahora bien, y por el lado de las comunidades y pueblos indígenas, tal vez son más evidentes estas dos dimensiones: la dimensión cultural-espiritual (que alude a los daños que puede generar en la idiosincrasia, forma de vida, cultura, etcétera, de las comunidades) y la dimensión del daño directo (referido al impacto en la vida, salud, alimentación, etcétera, para quienes viven en las comunidades).
33. Por ende, y teniendo en cuenta estos posibles efectos, considero que, de ser el caso, correspondería a los jueces o juezas constitucionales resolver con responsabilidad, en el marco de sus funciones moderadora y pacificadora, tomando para ello en serio las consecuencias o los efectos de su decisión.
34. Ahora bien, como lo he indicado en otra oportunidad [fundamento de voto de la Sentencia 00012-2020-PI], no se desprende que la carga de la prueba en relación con la afectación de los pueblos implica una especie de “prueba



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

diabólica”, imposible de satisfacer en la medida que no pueden hacerse cargo de las preconcepciones, cosmovisiones y hasta prejuicios de las autoridades. Siendo así, de manera complementaria debe precisarse que, por ejemplo, los órganos jurisdiccionales deben resolver los casos relacionados a las consultas previas considerando que, posiblemente, los pueblos titulares del derecho pertenecen a una manifestación cultural diferente, por lo que deben incluir en su análisis la visión de las comunidades para resolver las controversias que conocen” [Sentencia 02196-2014-PA, fund. 17]. De este modo, debe verse en la consulta la consecución de un *verdadero diálogo intercultural*, conforme al cual, “dentro de la pluralidad de sujetos de diversas culturas se pueda entablar un diálogo, tomando en cuenta las costumbres de cada pueblo indígena y evaluando la mejor metodología aplicable para cada caso en concreto”, ello, no solo para “obtener acuerdos que signifiquen garantizar los legítimos intereses de los pueblos indígenas como la preservación de la calidad ambiental de su territorio, de sus diversas actividades económicas y culturales, en su caso de la justa compensación e incluso, la completa adecuación a nuevos modos de vida; sino en especial al concepto de coparticipación en el disfrute de la riqueza obtenida por la industria ubicada dentro del territorio de determinados pueblos indígenas, los que deberán resultar notoriamente beneficiados” [Sentencia 00022-2009-PI, fund. 33].

35. Además de lo indicado, en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional ha brindado un trato deferente a las personas o colectivos en situación de vulnerabilidad, como es precisamente el caso de diversos pueblos y comunidades originarias o campesinas, muchas de las cuales pueden encontrarse en situación de pobreza o de manifiesto desequilibrio frente al Estado o a grandes empresas, por lo cual, con base en el principio *favor debilis* –manifestación del principio *pro persona* que subyace a ocasiones en las que el Tribunal Constitucional, por ejemplo, al atender a los “sujetos merecedores de especial protección constitucional”–, corresponde brindar una tutela especialmente protectora, además de aplicar la regulación ya prevista por el Nuevo Código Procesal Constitucional pertinente a estos efectos, como es el caso de los principios *pro actione*, de economía procesal, de elasticidad, de dirección del proceso, etc.
36. No es extraño que en los últimos decenios se hayan generado diversos conflictos sociales que inciden sobre temas y derechos vinculados a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas debido a la actividad propiciada por la minería, hidrocarburos, gas, etc. así como a temas ligados a los derechos medioambientales. Dichos conflictos surgen en virtud del interés de las comunidades y pueblos por mantener su cultura, su idiosincrasia, su autodeterminación, su lengua propia y su territorio.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01171-2019-PA/TC  
LORETO  
FEDERACIÓN DE LA  
NACIONALIDAD ACHUAR  
DEL PERÚ (FENAP)

37. Por todo lo expuesto, considero que en el presente caso *corresponde declarar un estado de cosas inconstitucional frente a la ausencia de una regulación explícita para la inscripción y registro de los pueblos indígenas u originarios*. Por esta razón, este Tribunal Constitucional debería disponer que el Congreso de la República elabore, en el plazo de un año, una norma que establezca un Registro de Pueblos Originarios u Indígenas.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**