



CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

PROYECTO DE LEY PARA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA SALUD DE LOS DEFENSORES DE PUEBLOS INDÍGENAS EN RIESGO O AMENAZA

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente

PROYECTO DE LEY

FÓRMULA LEGAL

LEY PARA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA SALUD DE LOS DEFENSORES DE PUEBLOS INDÍGENAS EN RIESGO O AMENAZA

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene como objeto asegurar la atención integral de la salud física y mental de los defensores de pueblos indígenas en situación de riesgo o amenaza

Artículo 2. Atención de salud de defensores de pueblos indígenas

2.1. El Estado se encuentra obligado a brindar atención médica y psicológica a los defensores de pueblos indígenas sometidos o expuestos a situaciones límites para su integridad. Para dicho fin serán derivados a los establecimientos de salud correspondientes de acuerdo a las medidas dispuestas en el artículo 3.

2.2. Este beneficio se extiende al cónyuge, conviviente y/o hijos de los defensores de pueblos indígenas en situación de riesgo o amenaza.

Artículo 3. Inclusión de medidas coadyuvantes para la protección de las personas defensoras de pueblos indígenas en el Mecanismo Intersectorial

3.1. Se implementan medidas de atención médica y psicológica obligatorias para las personas defensoras de pueblos indígenas en situaciones de riesgo, previamente registradas y verificadas, de conformidad con el procedimiento previsto en el Mecanismo Intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos.

3.2 Se deriva a la persona defensora de pueblos indígenas bajo riesgo a los establecimientos de salud correspondientes para su tratamiento, de acuerdo a las necesidades médicas del caso y su complejidad. En caso haya una afectación física que lo amerite, se traslada a la persona defensora a un hospital de mayor complejidad para su atención inmediata. Estas medidas se extienden a su familia conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA – Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo tiene un plazo de 15 días para adecuar el Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2021-JUS a lo previsto en la presente ley.

Lima, junio de 2025



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2025 15:34:30-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2025 16:30:13-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2025 16:30:22-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Signid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2025 16:36:28-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Comelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2025 16:45:48-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes. -

Se puede definir a las personas defensoras de derechos humanos como aquellas que, de manera pacífica, individual o colectivamente, actúan en la promoción, reconocimiento, defensa y protección de los derechos humanos. Dichos actores pueden estar involucrados en la defensa del derecho de gozar de un medio ambiente sano y equilibrado, o el de la libertad de expresión, entre otros ejemplos. Por la labor que realizan, suelen enfrentarse a personas, grupos u organizaciones en posición de poder u organizaciones ilícitas.

Según hemos venido reportando desde mi despacho, tras el incremento de los asesinatos de los defensores ambientales, principalmente indígenas, en abril de 2019, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos aprobó el "Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos" y el "Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos", para su adecuada protección. Después de dos años, el ministerio advirtió que se requería una intervención articulada del Estado, reemplazando el citado protocolo por el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, en el año 2021.¹

Es así que con la emisión del Decreto Supremo 004-2021-JUS, se aprobó el Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos (en adelante, **el Mecanismo Intersectorial**) que estaba constituido por medidas y procedimientos para garantizar la prevención, protección y acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos frente a las situaciones de riesgo que se presenten como consecuencia de sus actividades².

Pese a dicho avance, algunos de los balances presentados a propósito de su labor daban cuenta de sus imperfecciones. Así se señaló que si bien en principio su aplicación obligaba a la actuación articulada de diversos sectores del Poder Ejecutivo y sus órganos adscritos para mejorar la defensa de las personas defensoras; no obstante, sin la asignación de presupuesto y otros elementos claves, el mecanismo también fracasaría³.

¹ Informe N° 08-2023-2024-CPAAAAE, Informe de Fiscalización sobre las acciones estatales emprendidas para la atención de la Comunidad Nativa Alto Tamaya – Saweto, elaborado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, p. 19

² Artículo 1 del Decreto Supremo 004-2021-JUS, Decreto Supremo que crea el Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

³ Informe N° 08-2023-2024-CPAAAAE, Informe de Fiscalización sobre las acciones estatales emprendidas para la atención de la Comunidad Nativa Alto Tamaya – Saweto, elaborado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, p. 19

Es por ello que la presente propuesta, busca abordar aquellos otros elementos claves que el mecanismo pueda estar obviando o no considerando y que pueden mejorar sustancialmente el abordaje de los problemas que enfrenta, tales, como la atención oportuna de la salud de las personas recurrentemente afectadas en medio de estas circunstancias, como los defensores de pueblos indígenas.

1.2. Fundamentos de la propuesta

Además de los problemas propios que enfrenta el Mecanismo Intersectorial, existen aspectos que no se encuentran debidamente cubiertos por este y que podrían alivianar significativamente la situación de peligro que viven y enfrentan los defensores de los pueblos indígenas.

El monitoreo inmediato y el seguimiento de la salud física y mental de estos actores, es un ámbito que no se encuentra contenido expresamente como parte del Mecanismo Intersectorial. En efecto, si bien el mecanismo contempla un procedimiento de alerta temprana que tiene por finalidad evaluar solicitudes de medidas de protección o medidas de urgente protección para eliminar o mitigar los riesgos de las personas defensoras de pueblos indígenas, este no se encuentra pensando o diseñado para que su atención sea derivada a los centros médicos o de atención psicológica y mental.

Ello se puede además apreciar incluso en su regulación original, en la medida que el Decreto Supremo no contemplaba ni el refrendo ni la coordinación con el Sector Salud. En cambio, el Mecanismo Intersectorial contempla la participación de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Relaciones Exterior, etc. De este modo, las medidas que adopta el mecanismo están pensado en contrarrestar el peligro inmediato o tomar las precauciones para evitar su repetición, pero no incluyen medidas auxiliares o coadyuvantes-porque son medidas de otro tipo- para considerar el bienestar físico y mental de los actores que son expuestos al riesgo inminente, ni el de sus familias, como ocurre frecuentemente con los defensores de pueblos indígenas.

Si bien, el Mecanismo Intersectorial prevé entre sus medidas de protección, la de "[b]rindar atención integral a las víctimas de violencia en el marco de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar"⁴, se debe señalar que estas se encuentran

⁴ **Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos. aprobado por DS 004-2021-JUS**

Artículo 31.- Medidas de protección

Las medidas de protección son otorgadas cuando se encuentran en riesgo derechos distintos a los de la vida o la integridad de la persona defensora de derechos humanos o cuando encontrándose éstos en riesgo, no se identifica un peligro inminente de afectación, siendo las siguientes:

(...)

restringidas justamente al ámbito de aplicación de dicha ley. Ello implica que el Mecanismo Intersectorial básicamente otorga amparo por determinados delitos como violación y abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual, entre otros⁵, por lo que no es abarcador de todos los supuestos de peligro o riesgo por los que un defensor de pueblos indígenas requeriría la atención integral de sus condiciones de salud.

Esta situación se ve confirmada con los testimonios de los actores directamente involucrados en la problemática. Así, Leslie Guimaraes, lideresa de la Comunidad Flor de Ucayali ha señalado que su comunidad vive bajo amenaza del narcotráfico y enfrenta la deforestación de 4100 hectáreas. Tienen en la actualidad un intento de secuestro y el caso del señor Hugo Briones, integrante del comité de vigilancia, quien recibió tres impactos de bala que no ha sido debidamente investigado por el Estado. En su comunidad, existe temor de realizar actividades básicas como pescar; necesitan apoyo educativo para las hijas menores del herido, y también protección especial para los hijos del asesinado líder Quinto Inuma, quienes hoy siguen recibiendo amenazas.⁶ Es decir, se puede apreciar que los actores que pueden recurrir al Mecanismo Intersectorial no necesariamente cuentan con la atención médica adecuada y que viven permanentemente momentos de zozobra y preocupación, así como los familiares directos que dependen de ellos.

También se puede mencionar el caso del líder de la comunidad Kakataibo que ha denunciado un enfrentamiento con presuntos traficantes durante una actividad de georreferenciación realizada por el comité de videovigilancia. Señala que la comisaría de Padre Abad se negó a recibir la denuncia. Aunque el dirigente cuenta con medida de protección, considera que esta es insuficiente, pues la comisaria se encuentra infiltrada y vendría recibiendo llamadas⁷.

e) Brindar atención integral a las víctimas de violencia en el marco de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar."

⁵ **Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar**

"Artículo 5. Definición de violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es cualquier acción o conducta que les causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado.

Se entiende por violencia contra las mujeres:

a. La que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer. Comprende, entre otros, violación, maltrato físico o psicológico y abuso sexual.

b. La que tenga lugar en la comunidad, sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.

c. La que sea perpetrada o tolerada por los agentes del Estado, donde quiera que ocurra."

⁶ Testimonio ofrecido en una reunión con ORAU y comunidades indígenas sobre el Caso Saweto, realizada el 26 de mayo de 2025, en el despacho de la congresista Luque Ibarra.

⁷ Testimonio ofrecido en una reunión con ORAU y comunidades indígenas sobre el Caso Saweto, realizada el 26 de mayo de 2025, en el despacho de la congresista Luque Ibarra.

Nuevamente, se puede apreciar situaciones de estrés y afección emocional que desestabilizan a los actores defensores, así como a su círculo familiar.

En suma, se corrobora la necesidad de establecer lineamientos obligatorios para incorporar medidas de atención médica y psicológicas de tratamiento a los defensores de pueblos indígenas en el Mecanismo Intersectorial.

1.3. Justificación jurídica de la propuesta

Ahora bien, aunque la iniciativa legislativa se encuentra encaminada a disponer la atención obligatoria de la salud física y psicológica de parte de los defensores de pueblos indígenas en situación de riesgo, y de ser el caso de sus familiares inmediatos, la fórmula normativa está precisando que estas medidas coadyuvantes serán incluidas en el procedimiento previsto en el Mecanismo Intersectorial.

Ello es así, porque sin perjuicio de los lineamientos legales que la fórmula disponga se necesita que el Decreto Supremo 004-2021-JUS y sus modificatorias, que es el instrumento normativo que aprueba el Mecanismo Intersectorial, los precise. Más aún porque la fórmula normativa ha sido establecida en armonía con los medidas y procedimientos ya previstos en el Mecanismo Intersectorial vigente, toda vez que estas medidas coadyuvantes para la atención médica y psicológica requiere haber tenido identificado y registrada la situación de riesgo que causa alerta y peligrosidad para los defensores de pueblos indígenas, por lo que justamente corresponde que sea este dispositivo del Poder Ejecutivo que adecúe la obligación legal propuesta.

1.3. 1. Marco jurídico constitucional de la propuesta

Adicionalmente, la presente propuesta no sólo se realiza en armonía con el Mecanismo Intersectorial, vigente mediante Decreto Supremo 004-2021-JUS y modificatorias, sino que se realiza en consonancia con diversos bienes jurídicos que la propia Constitución Política del Perú protege.

- *Artículo 2.1 de la Constitución, sobre derecho fundamental a la integridad.* Al respecto, la Constitución señala que toda persona tiene derecho: "A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar." Sobre este concepto que es amplio, el Tribunal Constitucional ha señalado, entre otros aspectos, que:

Como ha precisado el Tribunal Constitucional en sentencia anterior (Exp. 02333-2004HC, Resolución, Parágrafo 2), el derecho a la integridad personal posee una dimensión física, moral y psíquica. En su dimensión física por (...) el derecho fundamental a la integridad personal garantiza a las personas conservar la estructura orgánica del ser humano y, ende, a preservar la forma, disposición y funcionamiento de los órganos del cuerpo humano y, en general, la salud del cuerpo. La afectación de la integridad física se produce cuando se generan incapacidades,

*deformaciones, mutilaciones, perturbaciones o alteraciones funcionales, enfermedades corpóreas, etc. (...).*⁸

Ello en cuanto a la dimensión física, más adelante señalará también sobre su dimensión síquica que;

*(...) se expresa en la preservación de las habilidades motrices, emocionales e intelectuales. Por consiguiente, asegura el respeto de los componentes psicológicos y discursivos de una persona, tales como su forma de ser, su personalidad, su carácter, así como su temperamento y lucidez para conocer y enjuiciar el mundo interior y exterior del ser humano (...).*⁹

• **Artículo 7.- Derecho a la salud. Protección al discapacitado***

La Constitución señala que: Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

La salud es derecho fundamental por su relación inseparable con el derecho a la vida, y la vinculación entre ambos derechos es irresoluble, ya que la presencia de una enfermedad o patología puede conducirnos a la muerte o, en todo caso, desmejorar la calidad de la vida. Entonces, es evidente la necesidad de proceder a las acciones encaminadas a instrumentalizar las medidas dirigidas a cuidar la vida, w' lo que supone el tratamiento orientado a atacar las manifestaciones de cualquier enfermedad para impedir su desarrollo o morigerar sus efectos, tratando, en lo posible, de facilitar los medios que al enfermo le permitan desenvolver su propia personalidad dentro de su medio social.

*El derecho a la salud comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser, lo que implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento; acciones que el Estado debe proteger tratando de que todas las personas, cada día, tengan una mejor calidad de vida, para lo cual debe invertir en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo adoptar políticas, planes y programas en ese sentido"*¹⁰

El TC también ha puesto de relieve la importancia de la salud mental de las personas:

⁸ STC N.O 4903-2005-PHC/TC, f.j 9

⁹ STC N.O 4903-2005-PHC/TC, f.j. 9

¹⁰ STC N° 2945-2003-AA/TC, F.J. 28

"10. El derecho a la salud mental se encuentra reconocido en las fuentes normativas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así, según el artículo 12.º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, toda persona tiene derecho al "disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental". Por su parte, el Protocolo de San Salvador prevé, en su artículo 10.º, que toda "persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social".

11. Teniendo presente el contenido de los artículos referidos, puede concluirse que en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: a) el derecho a la salud mental es parte integrante del derecho a la salud; b) el derecho a la salud tiene como único titular a la persona humana; c) el derecho a la salud mental tiene como contenido el derecho a disfrutar del mayor nivel posible de salud mental que le permita a la persona humana vivir dignamente; y, d) la salud protegida no es únicamente la física, sino que comprende, también, todos aquellos componentes propios del bienestar psicológico y mental de la persona humana".¹¹

- **Artículo 44.-Deberes del Estado**

La Constitución señala en su artículo 44 que: *"Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación".*

Conforme se desprende de este articulado, son exigencias fundamentales para el Estado peruano la vigilancia de los derechos humanos, así como la protección de su población de amenazas contra su seguridad y bienestar. Claramente el presente proyecto de ley busca atender de manera más satisfactorio los bienes constitucionales que el Estado se encuentra obligado de tutelar y priorizar según el artículo 44. De esta manera, en consonancia con el estándar internacional en materia de derechos humanos, se está buscando reforzar el Mecanismo Intersectorial que se encuentra vigente para la protección oportuna e idónea de defensores de pueblos indígenas. Con ello se busca redundar en una mejor atención a la seguridad y bienestar hacia las comunidades indígenas en su conjunto, ya que ellos dependen en buena parte de la protección de sus líderes y defensores.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta busca establecer la exigencia de atención médica y psicológica a los defensores de pueblos indígenas sometidos a situaciones de riesgo. No obstante, toma en consideración que ya existe un marco normativo vigente a nivel multisectorial, el cual se encuentra regulado a través del Decreto

¹¹ STC N° 02480-2008-PA/TC, F.J. 10 y 11.

Supremo N° 004-2021-JUS y sus modificatorias, que es el instrumento por el que se aprobó el Mecanismo Intersectorial.

En consecuencia, si bien la iniciativa busca establecer la exigencia a nivel legal para la atención de la salud integral de los defensores de pueblos indígenas, la propuesta plantea que estos lineamientos sean incluidos en armonía con el procedimiento de registro y verificación de riesgo ya contenido en el Mecanismo Intersectorial, por lo que se dispone la inclusión de estas nuevas medidas de atención inmediata como parte del Mecanismo.

Adicionalmente, se prevé que el Poder Ejecutivo tiene un plazo de 15 días para adecuar el mencionado Mecanismo Intersectorial a lo previsto en la presente ley.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Esta iniciativa legislativa no genera ningún gasto adicional para el tesoro público. En ese sentido, su aprobación no implica directamente nuevas transferencias del erario nacional porque se atiende con cargo a los presupuestos ya aprobados de las instituciones.

Por otra parte, la aprobación de la propuesta traería consigo varios beneficios que son fácilmente apreciables en favor de la sociedad, en especial con los actores comprometidos en la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, tiene un impacto directo en la mejor protección de la vida, salud y la integridad de los defensores de pueblos indígenas. Igualmente, brinda un clima de mayor seguridad y tranquilidad para la ciudadanía, toda vez que el estándar de protección de los derechos humanos se vuelve más alto al reforzar con nuevas medidas al Mecanismo Intersectorial.

Finalmente, también vale destacar como beneficios de la propuesta, el fortalecimiento de la percepción y aprobación de la gestión de gobierno nacional, brindándole mayor legitimidad de cara a la ciudadanía, sobre todo en aquellos lugares donde la actividad y ejercicio de la defensa de los derechos humanos resulta fundamental para la conservación de recursos naturales en el interior, la protección de la Amazonía y la defensa de los pueblos indígenas. A su vez, ello posiciona al Estado peruano como un estado de mayor credibilidad en el cumplimiento de agendas y compromiso multilaterales relativos a la protección de derechos humanos en la escena internacional.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

El presente proyecto se encuentra vinculado con el Acuerdo Nacional, en relación con la política del punto 1 *"Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho"*, porque implica una mejora en la calidad de nuestra democracia en la medida que refuerza los mecanismos de protección de la integridad y salud de los defensores de pueblos indígenas, que son actores

simbólicos justamente para un sistema democrático, adoptando un enfoque de atención integral inmediato de los problemas que acarrea su labor y exposición al peligro.

En el mismo sentido, tiene vinculación con el punto 28 *"Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial"*, toda vez que las disposiciones que se incorporan vinculadas al Mecanismo Intersectorial, solo tienen como objetivo proteger y resguardar de mejorar manera los derechos a la integridad física y a la salud de los defensores de pueblos indígenas, de conformidad con las garantías que afirman la Constitución y los tratados de derechos humanos.