

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 0011-2025-DP/ADHPO-PPUE

Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13395/2025-CR, que propone la Ley que modifica el artículo 19 del Decreto Ley 22175 para fortalecer la estructura de autogobierno comunal indígena

1. INTRODUCCIÓN

Mediante el Oficio N° 0694-2025-2026-CPAAAAE/CR¹, la presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, solicita a nuestra institución emitir opinión técnica respecto al Proyecto de Ley N° 13395/2025-CR, que propone la “Ley que modifica el artículo 19 del Decreto Ley N° 22175 para fortalecer la estructura de autogobierno comunal indígena”.

En atención a lo señalado, la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias² constitucionales de protección de derechos fundamentales, considera pertinente emitir opinión a la iniciativa legislativa en mención, con el objetivo de que sean considerados durante el proceso de estudio y debate a cargo de la mencionada Comisión.

2. ANÁLISIS

El proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 19 de Decreto Ley N.° 22175 para facultar a las comunidades nativas a “establecer mecanismos propios de vigilancia y protección de sus integrantes y de sus territorios, en armonía con sus prácticas culturales y el orden constitucional”.

Texto vigente	Texto propuesto (modificación)
<p>Artículo 19º.- Los conflictos y controversias de naturaleza civil de mínima cuantía que se origine entre los miembros de una Comunidad Nativa, así como las faltas que se comentan, serán resueltas o sancionadas en su caso, en forma definitiva, por sus órganos de gobierno. En los procesos civiles y penales los Tribunales Comunes o Privativos, según el caso, tendrán en cuenta al resolver, las costumbres, tradiciones, creencias y valores socioculturales de las Comunidades.</p>	<p>Artículo 19º.- Los conflictos y controversias de naturaleza civil de mínima cuantía que se originen entre los miembros de una Comunidad Nativa, así como las faltas que se cometan, serán resueltas o sancionadas en su caso, en forma definitiva por sus órganos de gobierno. En los procesos civiles y penales los Tribunales Comunes o Privativos, según sea el caso, tendrán en cuenta al resolver, las costumbres, tradiciones, creencias y valores socio-culturales de las Comunidades. Como parte de la estructura de organización comunal pueden constituir mecanismos propios de vigilancia y protección de sus integrantes y de sus territorios, en armonía con sus prácticas culturales y el orden constitucional.</p>

¹ Recibido el 11 de diciembre de 2025 con ingreso n.° 001-2025-015678.

² Artículo 161 de la Constitución Política del Perú.

De la matriz se puede advertir el siguiente análisis:

A. Análisis a la luz del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

El Convenio 169 de la OIT reconoce en sus artículos 8 y 9, el derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus instituciones, costumbres y procedimientos propios para la solución de conflictos internos, siempre que estos sean compatibles con los derechos humanos fundamentales reconocidos a nivel nacional e internacional. Del mismo modo, establece que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

En relación con la propuesta de modificatoria sobre los “mecanismos propios de vigilancia y protección”, el mismo Convenio reconoce el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades de desarrollo y a participar de manera efectiva en la gestión de sus territorios³. Adicionalmente, establece la obligación de los Estados de prevenir intrusiones no autorizadas y adoptar medidas eficaces para garantizar la protección jurídica de los derechos de propiedad y posesión de estos pueblos. Sobre esta base, se fundamenta la propuesta de implementar mecanismos comunales de vigilancia para ejercer este derecho. No obstante, el propio instrumento internacional advierte que la validez de estas prácticas consuetudinarias se encuentra subordinadas al respeto y protección irrestricto de los derechos humanos.

B. Análisis a la luz de la Constitución Política del Perú

El artículo 149 de la Constitución Política reconoce de manera explícita la jurisdicción especial de las Comunidades Campesinas y Nativas. Complementariamente, el artículo 2 inciso 22, establece el derecho de toda persona a la paz, la tranquilidad y el disfrute del tiempo libre, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, lo cual fundamenta la facultad de las comunidades para organizarse en aras de garantizar dicha seguridad interna. Del mismo modo, el artículo 89 reconoce la autonomía de las comunidades campesinas y nativas para organizarse, en virtud del cual existe un deber de abstención por parte del Estado que se materializa en el respeto de las prácticas y costumbres de cada comunidad.

Sin embargo, el mismo cuerpo legal⁴ prescribe que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas son las instituciones encargadas de las funciones de mantener el orden interno y la defensa nacional, respectivamente. En ese contexto, la propuesta legal requiere de un análisis exhaustivo, puesto que las atribuciones y el marco legal de la fuerza pública no podrían ser equiparadas con las acciones efectuadas por miembros de las comunidades nativas, por más legítimas que estas sean.

La mención de “en armonía (...) con el orden constitucional” advierte que cualquier otra intervención, incluidas las de origen consuetudinarios, se encuentra supeditada a lo prescrito por la Constitución. Precisamente, por este análisis, los mecanismos comunales

³ Artículos 5, 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.

⁴ Artículos 165 y 166 de la Constitución Política.

de vigilancia propuestos deben ser evaluados minuciosamente y diseñados en estrecha coordinación con las autoridades nacionales, con el fin de preservar la armonía entre las prácticas consuetudinarias y el orden constitucional.

El equilibrio entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria constituye, precisamente, un desafío pendiente en nuestro país. Dicho análisis debe determinar los alcances de los mecanismos propios de vigilancia, establecer protocolos de coordinación obligatoria entre estos, la Policía Nacional y el Ministerio Público, definir límites explícitos sobre el uso de la fuerza y la imposición de sanciones, así como prever un régimen de capacitación constante y supervisión permanente por parte del Estado.

C. Análisis de la Exposición de Motivos

El proyecto de Ley, en su exposición de motivos, sustenta de manera adecuada la propuesta, además contextualiza las razones que justifican la modificación normativa. Su fundamento se sustenta en los principios del derecho a la libre determinación, la crítica situación de seguridad, y la ausencia del Estado en territorios de comunidades nativas — lo que refuerza la lucha por la supervivencia frente a las economías ilícitas—, así como en la existencia de autoridades indígenas que buscan fortalecer sus formas de organizarse y consolidar sus expresiones organizativas preexistentes.

No obstante, para su efectiva implementación, se requiere el desarrollo de una normativa complementaria que precise con claridad los alcances, límites y aspectos críticos de estos mecanismos. Dicha regulación debe establecer, de manera imperativa, los procedimientos de coordinación entre los integrantes de las comunidades y las autoridades del Estado. Asimismo, debe abordar otros elementos esenciales para su viabilidad, tales como el financiamiento y el régimen de responsabilidad aplicable ante posibles excesos en el ejercicio de sus funciones.

Cabe destacar que el Congreso de la República tiene pendiente la elaboración de una ley marco de coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial, en ese sentido, el Tribunal Constitucional⁵ ha exhortado al Poder Legislativo dicha normativa, en la necesidad de establecer normas claras que regulen la interacción y coordinación garantizando el respeto de los derechos fundamentales y la autonomía, siendo esencial para prevenir conflictos, y salvaguardar los derechos de las partes involucradas.

Sin duda, esta ley es indispensable para operativizar la propuesta, ya que debe establecer un régimen seguro y predecible que atienda los aspectos detallados, garantizando así el principio de seguridad jurídica mediante el cual las personas puedan prever las consecuencias de sus actos.

⁵ Sentencia 154/2021 (Exp. N.º 03158-2018-PA/TC).

En consecuencia, la viabilidad operativa del presente proyecto de ley depende necesariamente de la emisión y aprobación de dicha Ley de Coordinación por parte del Congreso de la República, instrumento pendiente que resulta indispensable para su correcta aplicación.

Finalmente, considerando que este proyecto de ley impacta directamente en la situación jurídica de los pueblos indígenas, es necesario que se evalúe su sometimiento a un proceso de consulta previa, tal como lo establece el artículo 6° del Convenio N° 169 de la OIT, la Ley N° 28736, Ley del Derecho a la Consulta Previa, y su reglamento. Si bien el Congreso no cuenta con un procedimiento interno para su implementación, esta omisión no enerva su obligación de consultar medidas legislativas, en el marco del artículo 55° de la Constitución Política del Perú, que establece que los tratados celebrados por el Perú y en vigor forman parte del derecho nacional.

3. CONCLUSIONES

- La propuesta de mecanismos propios de vigilancia y protección tiene un sólido respaldo en el derecho a la libre determinación reconocido por el Convenio 169 de la OIT y en la autonomía y jurisdicción especial que garantiza la Constitución Política del Perú. No obstante, este derecho es limitado, ya que su ejercicio está expresamente subordinado al respeto irrestricto de los derechos humanos fundamentales.
- La implementación efectiva y segura de estos mecanismos requiere, de manera ineludible, el desarrollo de una normativa complementaria que precise con claridad sus alcances, límites, procedimientos de coordinación obligatoria con las autoridades del Estado (Policía Nacional y Ministerio Público), el régimen de financiamiento, y un sistema de responsabilidad por posibles excesos, entre otros aspectos que exija la implementación de la pertinencia cultural. Sin este desarrollo, se estaría generando posibles riesgos de conflictos de competencia y vacíos de seguridad jurídica.
- La viabilidad del proyecto de ley está condicionada a la aprobación previa de una Ley de coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial, la cual ha sido exhortada por el Tribunal Constitucional y sigue pendiente en el Congreso. Esta ley es fundamental para establecer un régimen predecible que armonice ambas jurisdicciones, garantice los derechos fundamentales y prevenga conflictos, operativizando así el principio de seguridad jurídica.
- Antes de la aprobación de esta propuesta legislativa, el Congreso de la República tiene la obligación de someter la misma a un proceso de consulta previa, libre e informada con los pueblos indígenas, de conformidad con la Ley N° 29785 y el Convenio 169 de la OIT. Esta consulta deberá realizarse respetando los principios de buena fe, interculturalidad y plazo razonable, a fin de asegurar la participación efectiva y el diálogo con las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos indígenas concernidos.

4. RECOMENDACIONES

En consideración a lo expuesto, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú, se recomienda a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República considerar el análisis y observaciones técnica señaladas por nuestra institución en el presente informe.

En virtud de dicho análisis, nuestra institución emite su opinión **FAVORABLE EN PARTE**, respecto del Proyecto de Ley N° 13395/2025-CR, puesto que su validación estaría supeditada de manera ineludible a la aprobación de la Ley de coordinación entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Especial de las Comunidades Campesinas y Nativas, tal como ha sido exhortado por el Tribunal Constitucional, norma que resulta esencial para garantizar la seguridad jurídica, la coordinación efectiva y la constitucionalidad del mecanismo propuesto.

Sin otro particular, me valgo de la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Lima, 30 de diciembre de 2025

Atentamente,

PPUE
JARQ/mlc



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 31/12/2025. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0157 7334 0475 6989