

**"COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE LOS HECHOS ACONTECIDOS EN LA
CIUDAD DE BAGUA, ALEDAÑOS Y OTROS, DETERMINANDO
RESPONSABILIDADES A QUE HAYA LUGAR"**

**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2009-2010
Segunda Legislatura Ordinaria**

**INFORME EN PRESENTADO POR EL
CONGRESISTA GUIDO LOMBARDI ELIAS**

VOLUMEN 2



Salv
SECRETAR
Dot FE
cu 7/10
104
268



OR

Lima, 5 de mayo de 2010

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. SOBRE LA COMISIÓN INVESTIGADORA.....	1
I.1. Naturaleza y mandato.....	1
I.2. Objetivos de la investigación:.....	1
I.3. Integrantes.....	6
I.4. Plan de trabajo y metodología.....	6
I.5. Actividades realizadas.....	8
I.6. Gestión de la información.....	17
I.6.1. Pedidos de información.....	17
I.6.2. Documentos remitidos y recibidos.....	25
I.6.3. Gestión.....	25
II. MARCO NORMATIVO	26
II.1. Criterios a tomar en cuenta para definir el marco normativo del informe.....	26
II.1.1. Criterios generales.....	26
II.1.2. Criterios específicos.....	27
III. CRONOLOGÍA SOBRE LOS HECHOS OBJETO DE INVESTIGACIÓN... 31	
DOLOR Y DUELO EN EL PERU.....	89
IV. ANÁLISIS.....	104
IV.1. Principales Antecedentes del Conflicto.....	104
IV.1.1. Pueblos Indígenas Amazónicos: características y relación con el Estado.....	104
IV.1.2. La actuación del Poder Ejecutivo y Legislativo en relación a los decretos legislativos.....	117
IV.1.3. El derecho a la consulta previa.....	124
IV.1.4. La Explotación Minera en la Cordillera del Cóndor: El papel de INRENA, SERNANP, el Ministerio de Energía y Minas y la Empresa Minera Afrodita.....	129
IV.1.5. La actuación del Congreso de la República.....	154



IV.1.6. La actuación del Poder Ejecutivo en relación al conflicto de Bagua: La Unidad de Prevención de Conflictos de la Presidencia de Consejo de Ministros, el Ministerio de Ambiente y el INDEPA.....	169
IV.1.7. Medios de Comunicación, ONGs e Iglesia.....	177
IV.1.8. Penalización de la Protesta.....	185
 IV.2. Los actos violentos del 5 junio del 2009 y la actuación del Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa.....	187
IV.2.1. La Curva del Diablo el 5 de Junio.....	187
IV.2.2. La Estación 6 de Petro Perú el 5 de Junio de 2009.....	194
IV.2.3. Las Fuerzas Armadas y el 5 de Junio.....	206
 V. LA ACTUACIÓN CON POSTERIORIDAD AL 5 DE JUNIO DEL 2009.....	209
 VII. RESPONSABILIDADES.....	213
VII.1. Propuesta de esquema de establecimiento de responsabilidades institucionales.....	213
VII.1.1. Parámetro de valoración de las responsabilidades frente a la pretendida regulación sobre las tierras amazónicas.....	213
VII.1.2. Criterios para el establecimiento de las responsabilidades.....	214
VII.1.2.1 Responsabilidades del Congreso de la República.....	214
VII.2. Sobre la responsabilidad política de la Ministra del Interior por los Hechos de violencia ocurridos en Bagua y zonas aledañas, el 5 de junio del 2009.....	216
VII.2.1. El marco normativo de la responsabilidad política del Ministro del Interior por el ejercicio de las funciones de policía a través de la Policía Nacional del Perú.....	216
VII.2.2. Criterios para establecer la responsabilidad política del Ministro del Interior por el ejercicio defectuoso de las funciones de policía a través de la Policía Nacional del Perú.....	218
VII.3. La responsabilidad política de la Ministra del Interior Mercedes Cabanillas por los hechos de violencia ocurridos en Bagua.....	222
VII.4. Responsabilidades en el Poder Ejecutivo por la aprobación de los decretos legislativos sobre los territorios amazónicos.....	227



VII.5. Responsabilidad del Ministro de Interior Octavio Salazar por infracción del artículo 97º de la constitución y los artículos 35º y 88 del Reglamento del Congreso de La República.....	243
VII.5.1. Parámetro normativo para establecer la responsabilidad del Ministro del Interior por infracción a la Constitución.....	245
VII.6. Inconstitucionalidad por omisión del Congreso frente al derecho a la consulta previa establecida en el Convenio N° 169º de la OIT, así como al mandato de legislación adecuada para la Amazonía establecido en el artículo 69º de la Constitución.....	250
VIII. CONCLUSIONES.....	255
VIII.1 ASPECTOS GENERALES.....	255
VIII.2. RESPECTO A LA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS	256
VIII.3. SOBRE LA PROTESTA INDÍGENA Y LA GESTIÓN DEL CONFLICTO	257
VIII.4. SOBRE EL OPERATIVO.....	259
VIII.5. RESPECTO A LAS MUERTES.....	260
VIII.6. RESPECTO A LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS.....	261
IX. RECOMENDACIONES.....	264



IV. ANÁLISIS

IV.1. Principales Antecedentes del Conflicto

IV.1.1. Pueblos Indígenas Amazónicos: características y relación con el Estado²⁸³

Las poblaciones indígenas del Perú no han podido ser integradas al espacio legal y político desde antes de que se constituyera en una nación independiente. Esta carga de exclusión no es uniforme a lo largo de su territorio, se acentúa en la región amazónica, donde se crea el mito de su riqueza no explorada y de la ausencia de población responsable. Su propio nombre evoca la tribu de mujeres salvajes que no criaban a sus hijos varones. El estereotipo ha pervivido por que justificaba la explotación sin límites de sus recursos naturales y convertía a sus pobladores en la parte vociferante (y por tanto muda) del paisaje. Además, la distancia y la pobreza de comunicaciones, contribuyeron a que su cultura, conducta social, tradiciones populares, reacciones frente a la autoridad nacional; por no ser conocidas fuesen calificadas como inexistentes.



En este contexto, la presencia del Estado fue siempre impositiva, calcando el modelo de lo reglamentado para las provincias de la sierra, de tal forma que las formas de asociación campesina, la reforma agraria, el ordenamiento sobre el agua, la educación escolar o la educación bilingüe; se construyeran en función de una geografía equivocada, bajo el presupuesto, no necesariamente cierto, de que su aplicación había sido un éxito.

Pero la Amazonía nunca fue sólo paisaje, su población, de casi 300,000 habitantes, siguiendo patrones de conducta que le eran conocidos, había tomado conciencia de la fuerza que le da la acción comunitaria, y dada su distribución en torno a los cauces de los ríos, había formado federaciones que representan intereses específicos de los pobladores de las riberas de los ríos, y las afinidades étnicas que hoy día se identifican en función del casi centenar de lenguas que todavía son usadas.



Estas federaciones agrupan a jefes de familias que reunidos en asambleas son la autoridad reconocida, que suele usar portavoces para intercambiar opiniones, hacer alianzas, declarar las hostilidades, solicitar ayuda, etcétera, en general, para establecer relación con el universo exterior a su comunidad. Pero los jefes de familia (hablamos de "familia extensa", que ahora se les conoce como apus) no delegan su autoridad, simplemente encargan su palabra para un determinado asunto a quien es capaz de expresarla mejor. Este comportamiento tiñe la actitud de las federaciones cuando se agrupan en asociaciones que pueden tener miles de asociados (AIDSESP, CONAP y algunas más), pero su pertenencia a tal o cual asociación, a nuestros ojos, no tiene ninguna firmeza, por que quienes creemos ser sus representantes, necesitan recurrir a la asamblea de mayores de cada federación, para mantenerse o ser descartados como portavoces.

²⁸³ Informe Completo de Asesor de la Comisión, Luis Millones Santa Gadea (Anexo 31)

La consecuencia inmediata de esta actitud es que la relación con el Estado es difícil, ya que las autoridades amazónicas no tienen el interlocutor estable que se está buscando. Esto no coloca la responsabilidad del diálogo inexistente en la sociedad amazónica. El problema real es que nuestro conocimiento de tales sociedades es pobrísimo, hay mejores estudios sobre estas poblaciones en el país vecino de Ecuador, con el que compartimos varias de las etnias a ambos lados de la frontera, sin mencionar los recursos con que Brasil alimenta la investigación sobre el territorio amazónico.

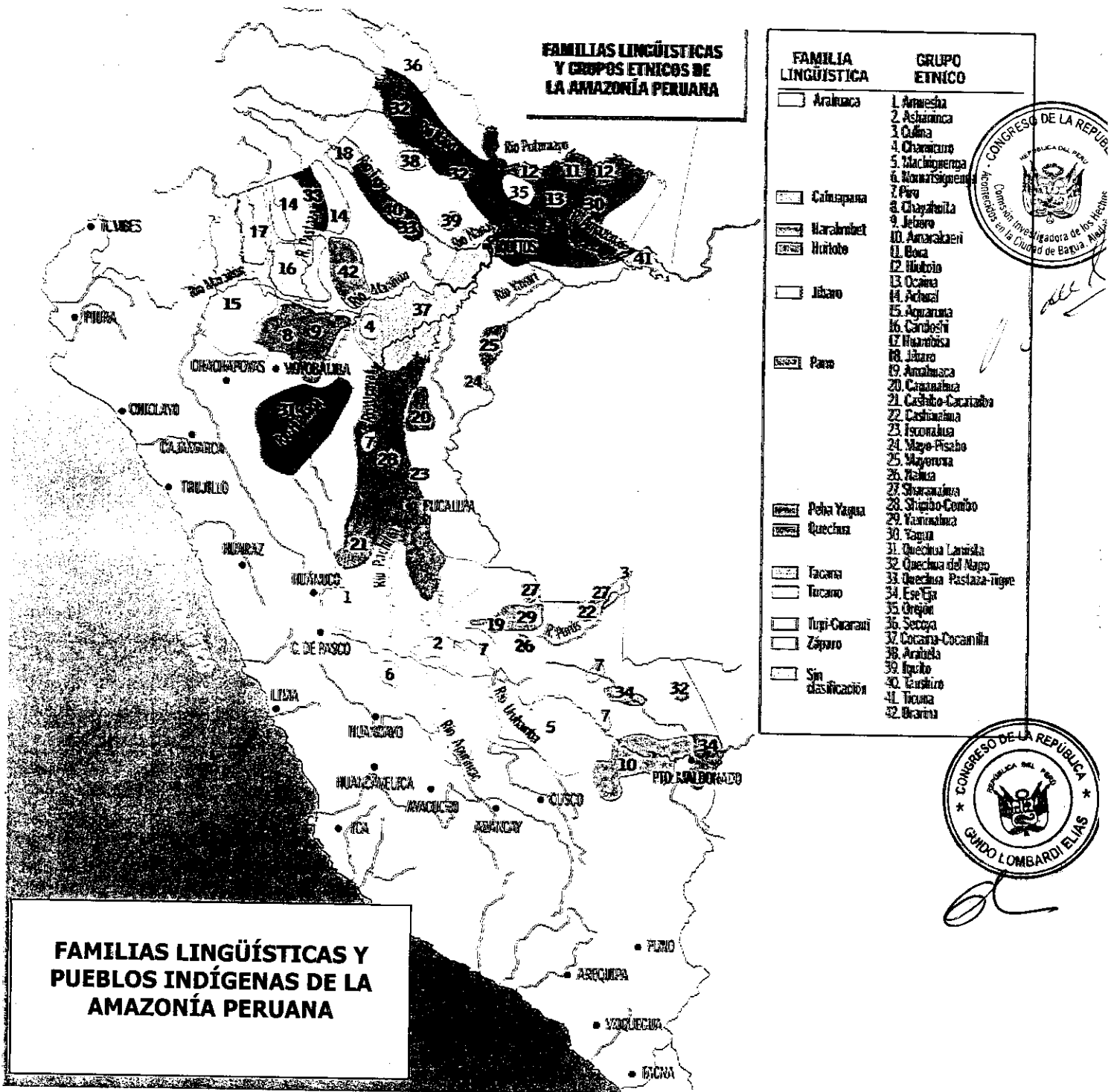
No estamos hablando de conocimientos que se puedan englobar (o despreciar) con el calificativo de académicos, como se ha hecho muchas veces, la realidad nos dice que Brasil necesita los recursos hidráulicos que se encuentran en el Perú para el fortalecimiento de su energía eléctrica, y que con Ecuador compartimos un subsuelo rico en oro y petróleo, codiciado por las empresas mineras. Los acuerdos internacionales y el sentido común nos dice que es imprescindible llegar a un acuerdo con los peruanos que viven en esta región, y que tiene los mismos derechos y deberes que el resto de ciudadanos. No conocemos las razones por las que a su organización la vemos como fragmentaria, estamos seguros que existe un patrón cultural que permite a su vez la recomposición de su poder asociativo, de manera suficiente para que la vida comunal y supra-comunal siga en marcha. Allí debe apuntar nuestra búsqueda, pero debemos invertir dinero y esfuerzo en conocerlo. Si el representante (o portavoz) de AIDSESP está ahora refugiado en Nicaragua, cualquiera que sea o no sea su culpabilidad, es un triste ejemplo de las dificultades del diálogo. Por otra parte, tampoco los gobiernos nacionales pueden estar orgullosos de la estabilidad de sus interlocutores o de haber cumplido las promesas de desarrollo en la Amazonía que se hicieron tantas veces. El conflicto del año pasado en Bagua no es un incidente aislado, es una cadena de reuniones sin resultados concretos y de paros y tomas de carretera (y finalmente agresiones) que tiene responsables en ambas partes.

La fácil acusación a las iglesias y organizaciones internacionales por los conflictos en la selva y otras regiones del Perú, es una manera de colocar la responsabilidad en quienes tiene la cercanía del problema que debiera tener el gobierno. Atacarlas es encontrar un blanco fácil, penalizando lo que estas instituciones conocen, en lugar de remediar nuestra ignorancia. Lo poco que se sabe de la Amazonía y en este caso de awajunes y wampiles, está acumulado en sus archivos y en el conocimiento de sus promotores, que recorren la región cientos de veces más que los funcionarios públicos.

Pero sería absurdo reducir la problemática amazónica a la solución de un problema de diálogo, tenemos mucho que ganar al incorporar una escala de valores que pertenece a una sociedad que es nuestra y que ha sobrevivido miles de años, con riquezas que recién la ecología y la medicina moderna se ha preocupado de difundir. Una flora espléndida y una fauna apenas vislumbrada, y al mismo tiempo, el conocimiento de sus virtudes y peligros debiera ser suficiente para que nos volquemos a aprender de quienes son sus propios maestros. Son saberes que se van perdiendo, derechos sobre sustancias que podemos desperdiciar, capacidades artísticas que se pueden destruir. La construcción de una nación significa que se conozca su territorio y su gente, estamos al borde de admitir nuestra incapacidad de hacerlo.

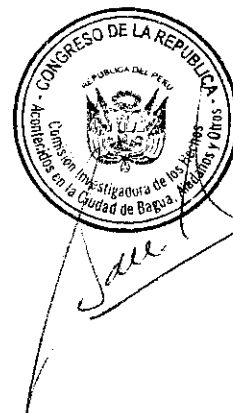


FAMILIAS LINGÜÍSTICAS Y PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS



Los pueblos indígenas amazónicos con mayor población censada (2007) son los Ashaninkas (26.6%), Awajún (16.6%) y Shipibo-Conibo (6.8%). Juntas representan el 50% de toda la población indígena amazónica.

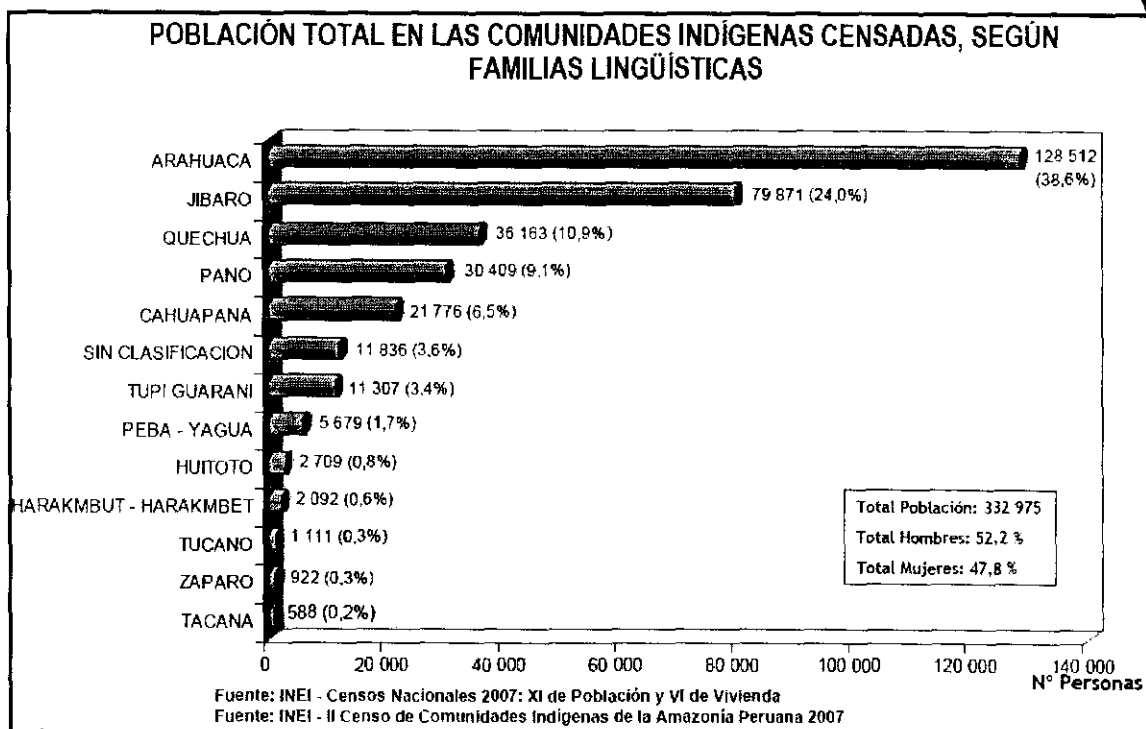
Arahuaca	<ul style="list-style-type: none"> • Ashaninka(26.6 %) • Matsiguenga (3.4 %) • Asheninka(2.6 %) • Nomatsiguenga.....(2.4 %) • Yanasha(2.3 %) • Piro.....(1.0 %) • Caquinte.....(0.1 %) • Culina.....(0.1 %) • Chamicuro – Cocama Cocamilla *.....(0,0 %) • Resigaró – Ocaina *(0.0 %)
Cahuapana	<ul style="list-style-type: none"> • Chayahuita.....(6.4 %) • Jebero – Chayahuita.....(0.1%) • Jebero.....(0.0 %)
Harakmbut – Harakmbet	<ul style="list-style-type: none"> • Amarakaeri.....(0.3 %) • Arazaeri.....(0.1 %) • Huachipaeri(0.1 %) • Pukirieri.....(0.1 %) • Kisamberi-Sapitieri-Amarakaeri *..... (0.0 %) • Toyoeri – Amahuaca – Matsiguenga* (0.0 %) • Toyoeri – Shipibo Conibo – EseÁ'ejja • Arazaeri - Matsiguenga*..... (0.0 %)
Huitoto	<ul style="list-style-type: none"> • Huitoto-Murui.....(0.5 %) • Bora.....(0.2 %) • Huitoto-Meneca.....(0.1 %) • Huitoto Muiname.....(0.0 %) • Ocaina.....(0.0 %)
Jíbaro	<ul style="list-style-type: none"> • Aguaruna (Awajun).....(16.6 %) • Achual.....(3.3 %) • Huambisa.....(3.1 %) • Candoshi – Murato (Shapra).....(1.0 %) • Jíbaro – Achual*.....(0.1 %)
Pano	<ul style="list-style-type: none"> • Shipibo – Conibo.....(6.8 %) • Cashinahua.....(0.7 %) • Cashibo- Cacataibo.....(0.6 %) • Matses.....(0.5 %) • Yaminahua.....(0.2%) • Amahuaca.....(0.1 %) • Capanahua.....(0.1 %) • Sharanahua – Marinahua * (0.1 %)



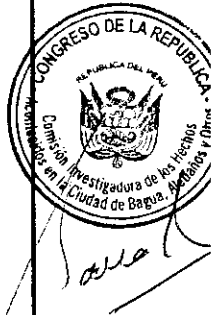
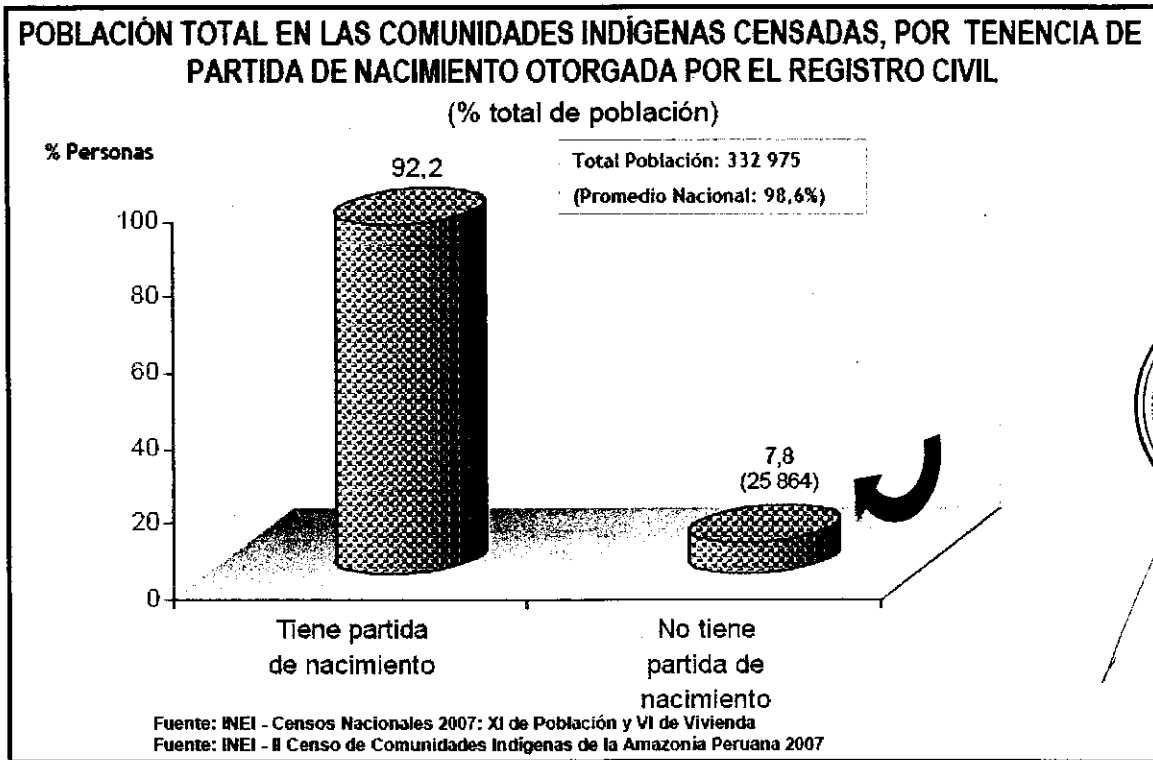
	<ul style="list-style-type: none"> • Marinahua.....(0.0 %) • Mastanahua-Sharanahua-Marinahua * (0.0 %)
Peba – Yagua	<ul style="list-style-type: none"> • Yagua.....(1.7 %)
Quechua	<ul style="list-style-type: none"> • Quichua.....(5.7 %) • Lamas (Llacuash).....(5.1 %) • Kichwaruna.....(0.0 %)
Sin clasificación	<ul style="list-style-type: none"> • Ticuna.....(2.1 %) • Urarina.....(1.5 %)
Tacana	<ul style="list-style-type: none"> • EseÁ'ejja.....(0.2 %)
Tupi Guaraní	<ul style="list-style-type: none"> • Cocama-Cocamilla.....(3.4 %)
Tucano	<ul style="list-style-type: none"> • Secota.....(0.3 %) • Orejón.....(0.1 %)
Zaparo	<ul style="list-style-type: none"> • Arabela.....(0.1 %) • Iquito.....(0.2 %)



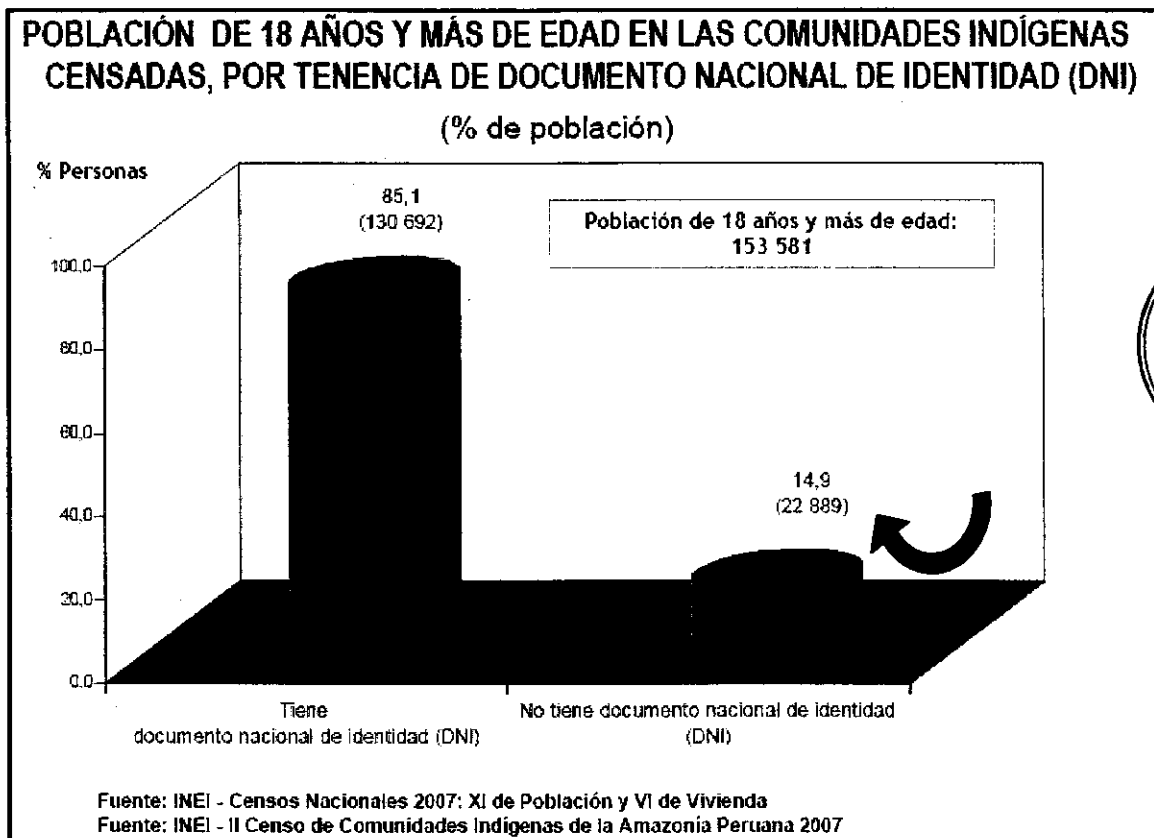
* Corresponde a más de un pueblo en una misma comunidad.



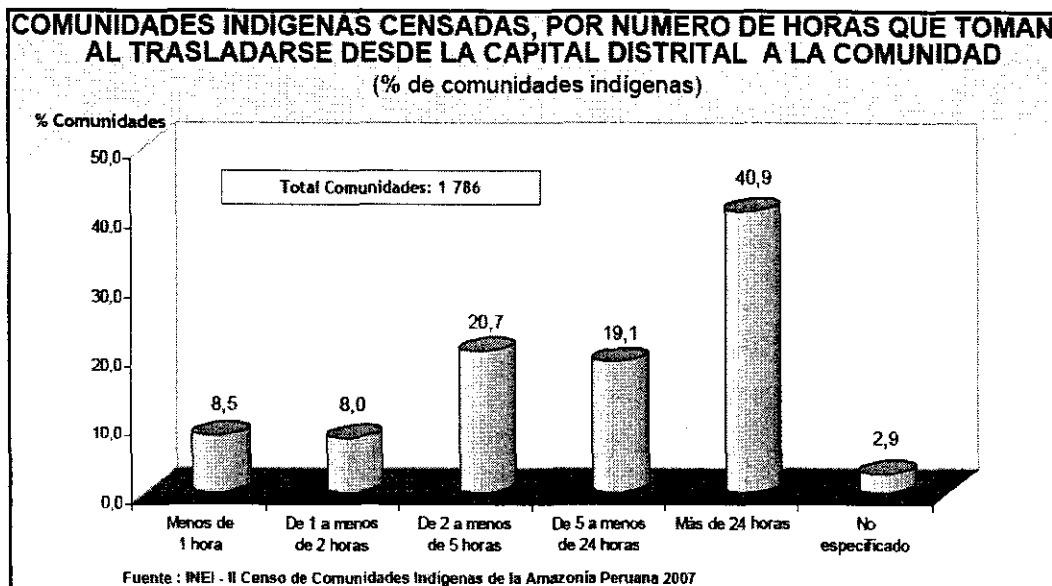
Mientras que la tasa nacional de población sin partida de nacimiento es 1%



Mientras que población nacional sin DNI es 3.2%...



Ahora bien, para obtener DNI hay que trasladarse...



Nivel de electrificación.

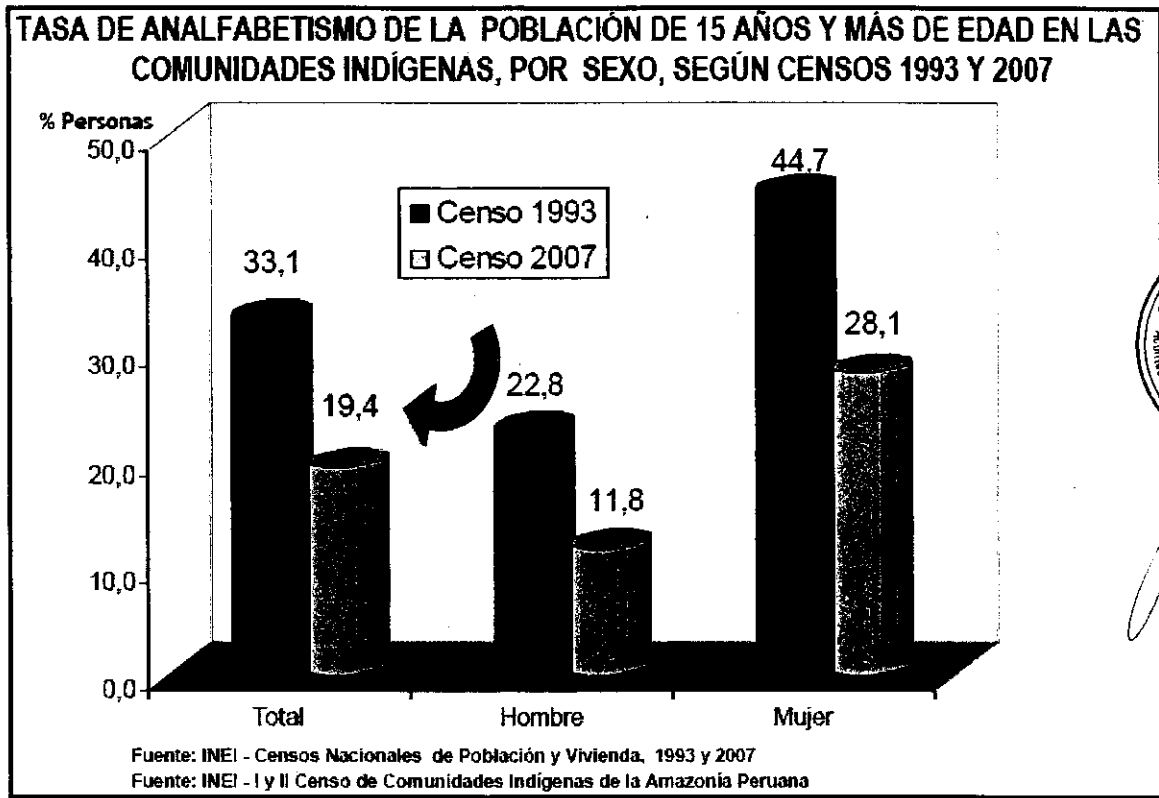
Perú: 20 provincias de más alta y más baja electrificación, 2007

Cuántil I: El más alto nivel de electrificación		Cuántil V: El más bajo nivel de electrificación	
Provincias	Coefficiente de electrificación	Provincias	Coefficiente de electrificación
Ilo	0,95	Doc de Mayo	0,28
Lima	0,95	Datem del Marañón	0,27
Cusco	0,94	Huancabamba	0,27
Calleo	0,93	Ayabaca	0,27
Arequipa	0,91	La Mar	0,25
Trujillo	0,90	Sánchez Gamón	0,25
Chiclayo	0,88	San Marcos	0,25
Huancayo	0,87	Hualgayoc	0,23
Talara	0,87	Yarowiza	0,22
Islay	0,86	Lauricocha	0,22
Santa	0,86	San Miguel	0,22
Yauli	0,85	Cutervo	0,21
Jorge Basadre	0,84	Jukán	0,20
Pacasmayo	0,84	Marañón	0,19
Huaraz	0,84	San Pablo	0,19
Tarma	0,84	Vicos Huamán	0,19
Jauja	0,84	Chumbivilcas	0,19
Barranca	0,83	Pachitea	0,18
Tumbes	0,83	Puerto Inca	0,11
Urubamba	0,83	Condorcanqui	0,10

FUENTE: PNUD.

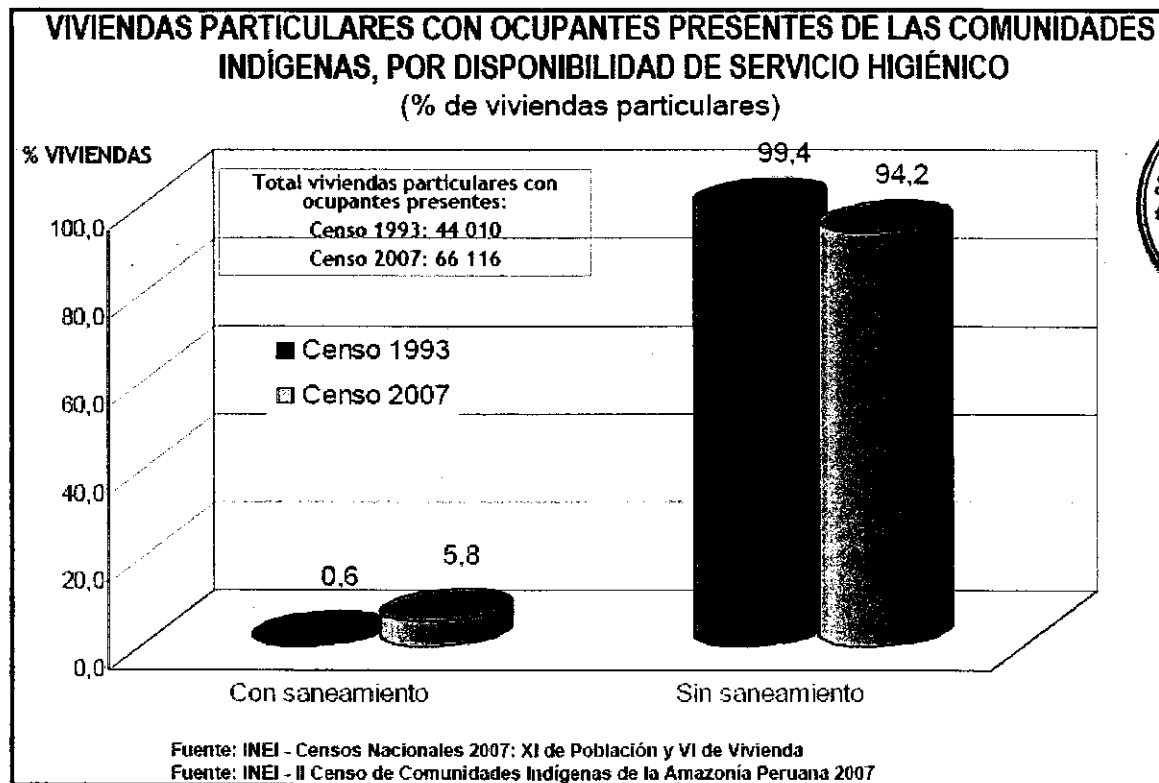


Mientras que la tasa de analfabetismo nacional es de 7.1%...



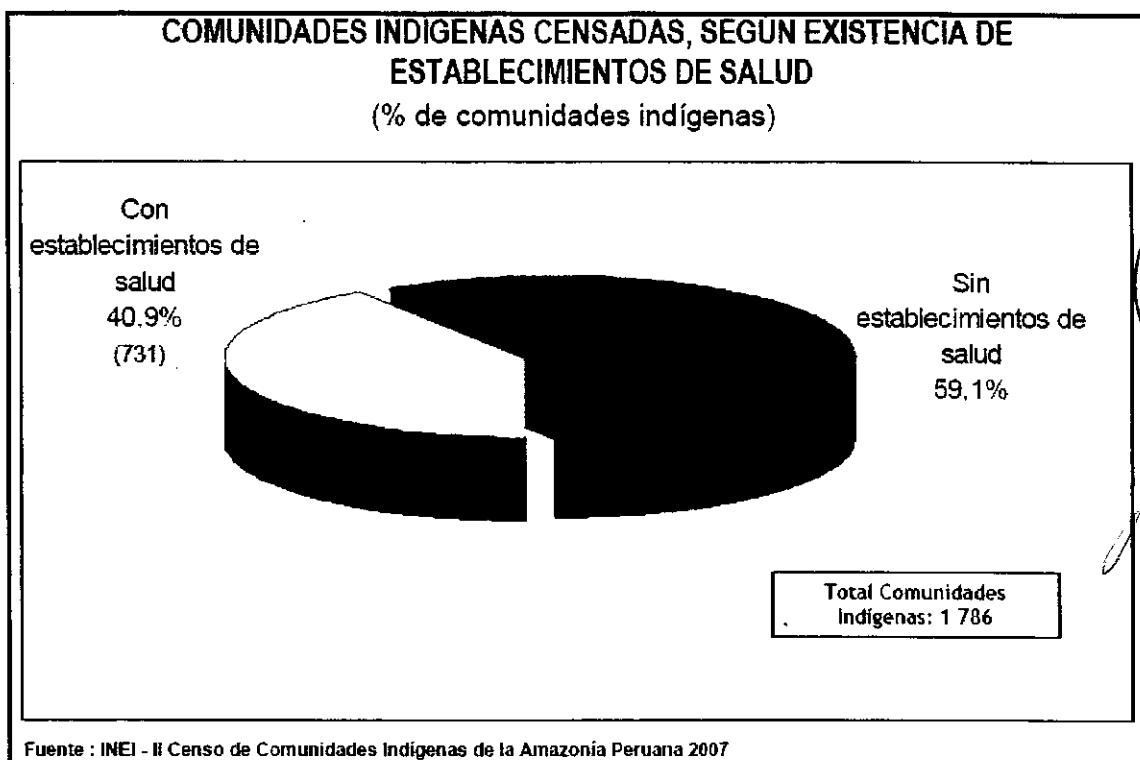
Salle

Imaginemos un día sin servicio higiénico...

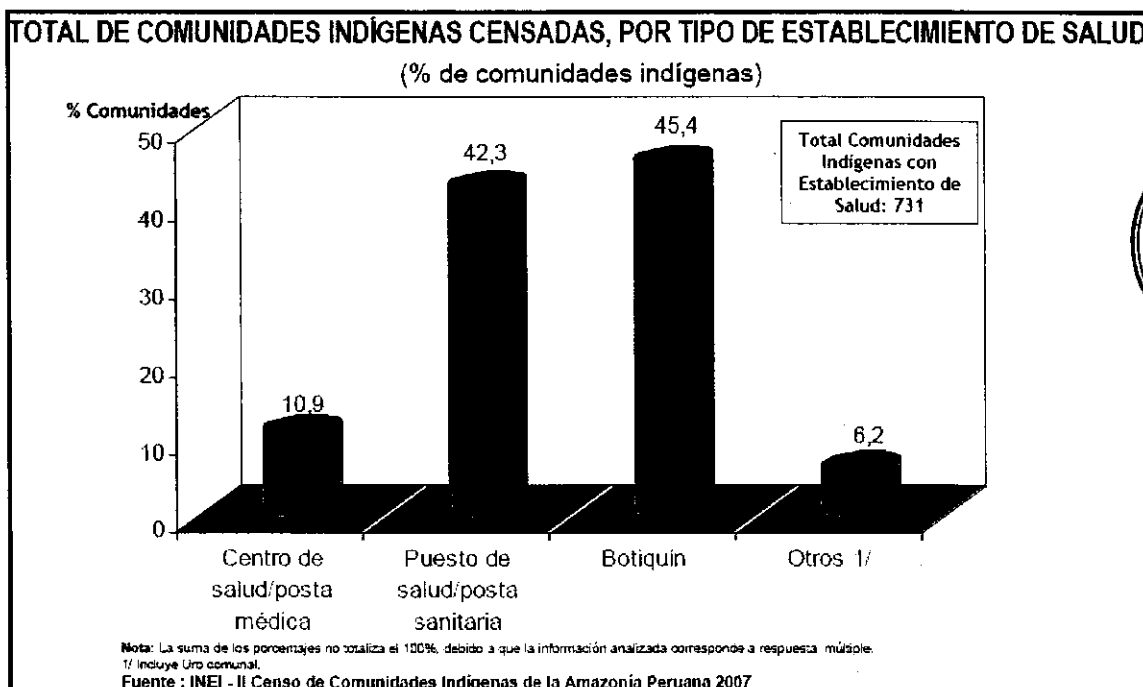


62

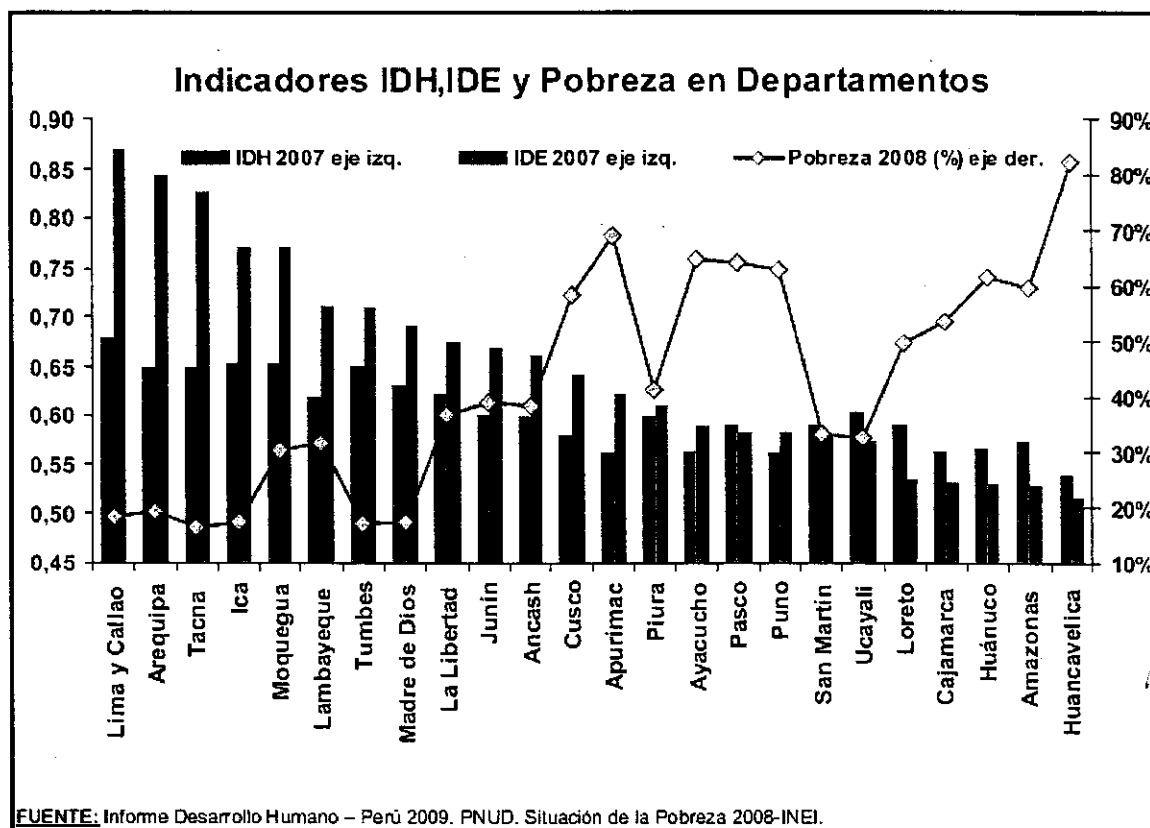
Casi el 60 % no tiene establecimiento de salud alguno



**y del 40 % que si lo tiene, casi la mitad tiene por establecimiento de salud...
iii un botiquín !!**



ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, ÍNDICE DE DENSIDAD DEL ESTADO Y POBREZA POR DEPARTAMENTOS



La Amazonía baja: un gran desafío aún pendiente

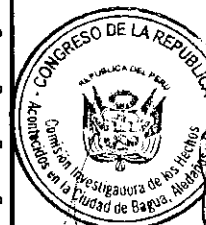
Representada por las provincias de selva baja más alejadas y menos servidas por el Estado: la provincia de Condorcanqui al norte del departamento de Amazonas; la mayoría de provincias de Loreto, con excepción de Maynas, su provincia capital (IDE medio alto), y la antes citada provincia de Alto Amazonas; el departamento de Ucayali, con excepción también de su provincia capital, Coronel Portillo (IDE medio alto); y las provincias de Puerto Inca en Huánuco y Manu en Madre de Dios.

Prácticamente todas estas provincias, excepto las capitales de departamento, exhiben resultados bajos en el IDE (todas por debajo de 0,50).

Como indicador de ello, de las 20 provincias con menor IDE en el país, 7 de ellas están en esta vasta región, incluyendo las tres que ocupan los últimos lugares en este ranking (Condorcanqui en Amazonas, Datem del Marañón en Loreto y Puerto Inca en Huánuco).

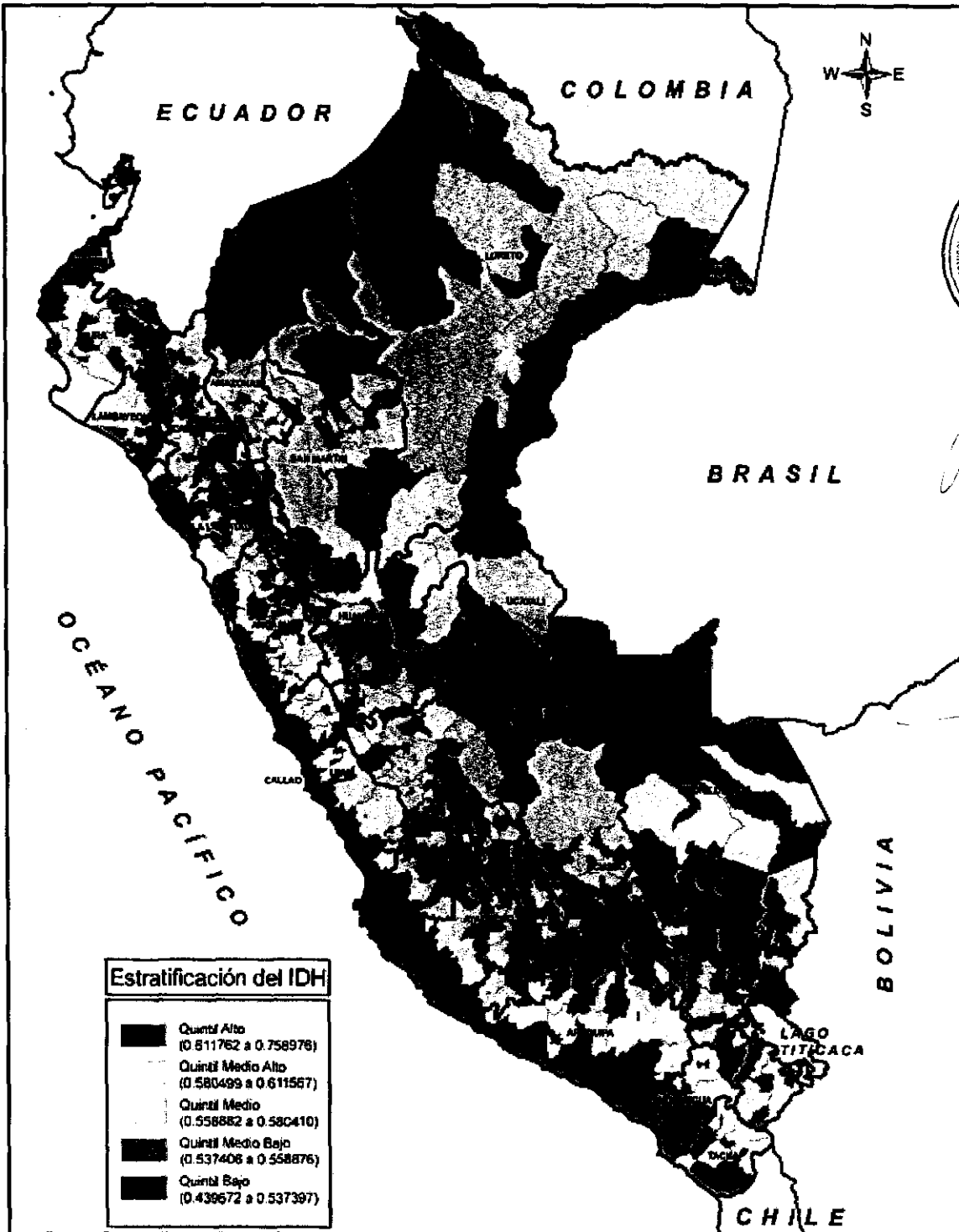
Este es el gran desafío pendiente del Estado peruano: cómo hacer llegar sus servicios con eficiencia y efectividad a estas áreas remotas y escasamente pobladas, sin por ello sacrificar la sostenibilidad de la Amazonía.

FUENTE: <http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/idh2009vol1-03cap2.pdf>

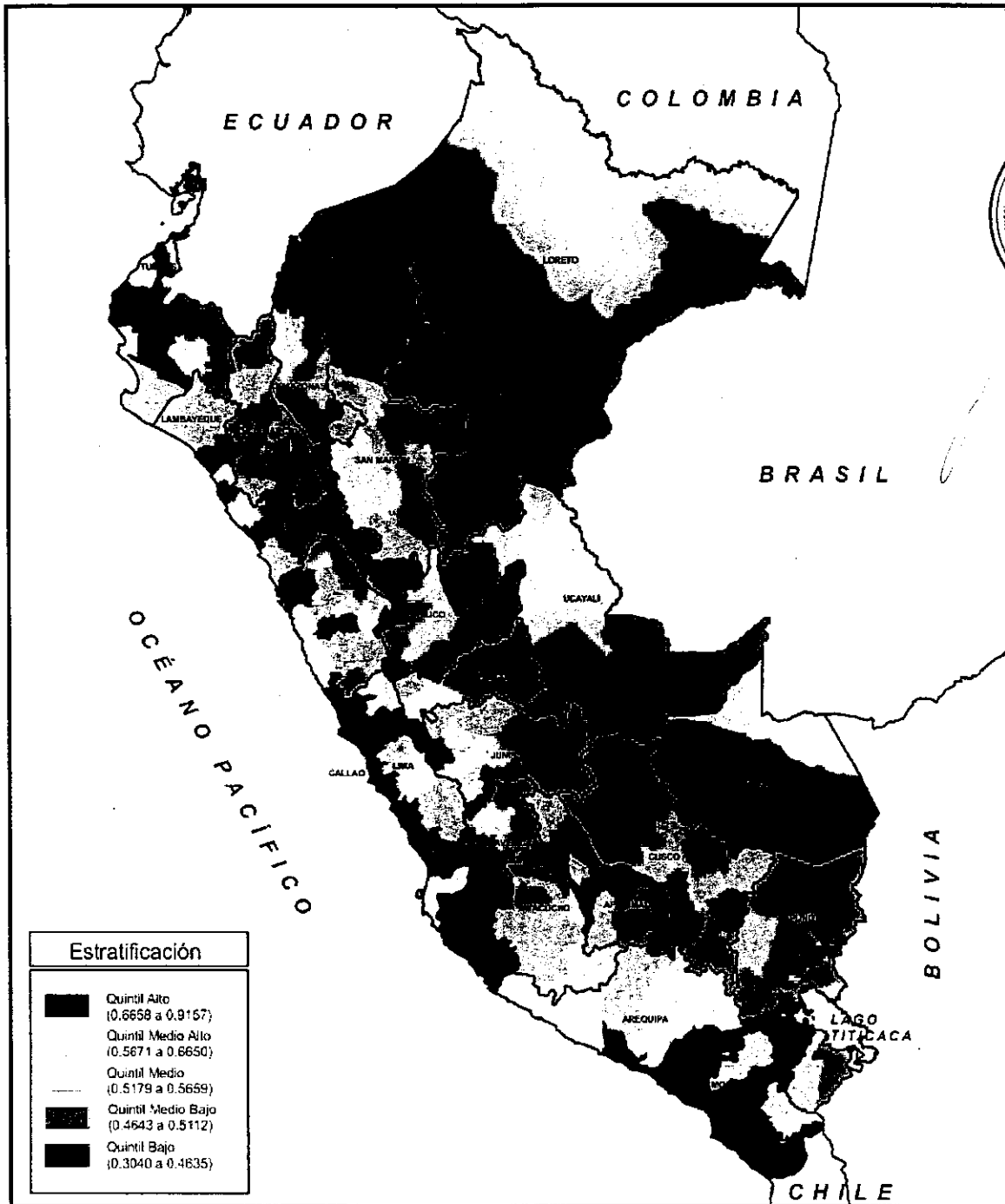


GL

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO



ÍNDICE DE DENSIDAD DEL ESTADO.



Estratificación	
	Quintil Alto (0.6658 a 0.9157)
	Quintil Medio Alto (0.5671 a 0.6650)
	Quintil Medio (0.5179 a 0.5659)
	Quintil Medio Bajo (0.4643 a 0.5112)
	Quintil Bajo (0.3040 a 0.4635)



Handwritten signature



Handwritten signature

**Centro Poblado Napuruka, distrito de Nieva, Provincia de Condorcanqui,
Departamento Amazonas.**



IV.1.2. La actuación del Poder Ejecutivo y Legislativo en relación a los decretos legislativos²⁸⁴

Los dolorosos acontecimientos de Bagua generaron una ola de comentarios respecto a los decretos legislativos, su constitucionalidad, el mecanismo de delegación de facultades legislativas, el control parlamentario sobre lo promulgado por el Ejecutivo y una serie de temas afines.

En tal sentido, el presente capítulo pretende:

1. Identificar los problemas en torno a la delegación de facultades legislativas otorgada mediante Ley N°29157.
2. Identificar los problemas en torno al uso de la delegación de facultades por parte del Ejecutivo en virtud a la Ley N°29157.
3. Hacer una propuesta (que eventualmente se pueda transformar en una iniciativa de ley) para mejorar el sistema de delegación de facultades a fin de que la experiencia vivida sea capitalizada.



IV.1.2.1. Problemas en torno a la delegación de facultades legislativas

La cronología de los sucesos nos es útil:

- 12.12.07: Presentación de Proyecto de Ley de delegación de facultades.
13.12.07: Dispensa de trámite de comisiones. Acuerdo de Junta de Portavoces
14.12.07: Orden del día
Aprobado en 1° votación
Dispensado de 2° votación



Durante el debate del 14 de diciembre, surge la propuesta de conformar una comisión que ejerciera cierto control sobre la facultad que se estaba delegando. En un primer momento el mismo gobierno, a través del Premier ofrece la conformación de una comisión mixta compuesta por miembros del Ejecutivo y el Legislativo que ejercieran control concurrente. La propuesta fue desestimada porque se consideró que, con esta fórmula, el Congreso asumía responsabilidad respecto a una facultad que estaba delegando. Fue entonces que se llegó a un acuerdo político para conformar una Comisión Multipartidaria del Congreso que ejerciera el control concurrente que se estimaba necesario. Dicha Comisión se conformó e instaló y su accionar será analizado en otro momento del presente informe.

Algunas observaciones respecto a la delegación de facultades:

- Los términos en los que esta fue otorgada son amplísimos y, al parecer los legisladores eran concientes de ello; de ahí la insistencia en diseñar algún tipo de control.
- El art. 2 de la ley establece los límites de la delegación. En su primera parte se indican taxativamente las materias delegadas. Es importante observar que el Congreso añadió la última materia (relativa a la competitividad agro-

²⁸⁴ El presente análisis se elaboró en base al informe sobre el particular que elaboró el Dr. Francisco Eguiguren Praeli para OXFAM AMERICA (Anexo 32)

pecuaria) pero no objetó ninguna de las solicitadas por el Ejecutivo. En su segunda parte el mencionado artículo establece un límite adicional al remitir las materias antes detalladas al "marco del TLC con USA". En tal sentido, la norma delegaba facultades pero estableciendo dos límites: las materias y el marco en que esas materias podían ser reguladas. Adicionalmente se estableció el límite temporal de 180 días para cumplir con el mandato

- Desde la perspectiva formal, la delegación de facultades no adolece de defecto alguno, aun cuando se argumentó por aquel entonces que no era necesaria ya que el Congreso estaba dispuesto a sesionar en legislatura extraordinaria y de manera exclusiva para debatir los proyectos que el Ejecutivo considerara necesario. No obstante lo anterior, el acuerdo político mayoritario fue optar por la delegación señalándose, entre otros argumentos, que el tiempo apremiaba y se trataba de legislación especializada.

IV.1.2.2. Problemas en torno al uso de la delegación de facultades

A lo largo de los 180 días en uso de las facultades conferidas, el Ejecutivo expidió 99 decretos legislativos, siendo dictados 76 de ellos en el último mes, en especial las últimas semanas.

Del análisis de los decretos se puede observar que mediante ellos se ha procedido a una verdadera reforma del marco regulatorio en diversas actividades económicas así como de la estructura organizacional del Estado, lo que ha supuesto la creación de un nuevo ministerio, modificación de la organización y funciones de otros, creación y modificación de competencias de organismos públicos, entre otros.

Es de observar que 6 decretos no hacen referencia en su parte considerativa a ninguna de las materias incluidas en la delegación aunque están referidos al TLC (4 invocan el capítulo 16 de propiedad industrial, 1 el fortalecimiento de la gestión forestal y otro la protección de la propiedad intelectual)

IV.1.2.3. Algunas observaciones respecto al uso de las facultades delegadas

Una pauta indispensable cuando se evalúa los alcances y el contenido de la delegación legislativa es que debe predominar una interpretación restrictiva de las facultades conferidas ya que se trata de una competencia original del Congreso y la delegación de facultades se desnaturaliza cuando excede los términos razonables de lo enunciado en la ley que concede el encargo.

Siguiendo la pauta expuesta se constata un uso extensivo y abusivo de la facultad delegada. Si bien la mayoría de los decretos hacen referencia o coinciden formalmente con las materias delegadas, los siguientes no guardan ninguna vinculación con el TLC:

- D. Leg. 998: referido a la calidad de la formación docente.
- D. Leg. 996: Ejecución de programas sociales
- D. Leg 999: Ley de Aeronautica Civil
- D. Leg 1003: Patrimonio Cultural de la Nación
- D. Leg 1006: Subasta las acreencias del Estado
- D. Leg. 1008: Modifica Sistema AFP



[Handwritten signature]



[Handwritten signature]

- D. Leg. 1009: Ordenamiento y venta de sedes del gobierno
- D. Leg. 1017: Ley de Contrataciones del Estado
- D. Leg. 1018: Central de compras públicas – Perú Compras
- D. Leg. 1023: Autoridad Nacional del Servicio Civil
- D. Leg. 1024: Cuerpo de Gerentes Públicos
- D. Leg 1027 y 1084: Pesca de anchoveta
- D. Leg 1029: Ley de Procedimiento Administrativo General
- D. Leg 1031: Eficiencia en la actividad empresarial del Estado
- D. Leg 1037: Promover viviendas de interés social
- D. Leg. 1044: Represión de la competencia desleal
- D. Leg. 1049: Ley de Notariado
- D. Leg 1050: Ley General del Sistema Concursal
- D. Leg 1051: Ley de Transporte y Tránsito Terrestre
- D. Leg. 1057: Régimen Especial CAS
- D. Leg. 1061: Ley de Mercado de Valores
- D. Leg 1065: Ley de residuos sólidos
- D. Leg. 1066: Otorgamiento de becas
- D. Leg. 1067: Proceso Contencioso Administrativo
- D. Leg. 1068: Defensa Jurídica del Estado
- D. Leg. 1070: Ley de Conciliación
- D. Leg. 1088: CEPLAN



Dados los límites del presente informe, nos concentraremos en los decretos legislativos que afectan a los pueblos indígenas²⁸⁵:

- **D. Leg. 994: Promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola**

OBSERVACIONES:

- El MINAG constituiría un CEPRI para la captación y regulación de inversiones. Esto modificaría la organización y funciones de un ministerio lo que se debe hacer mediante ley ordinaria del Congreso. Igualmente se le hace encargo a los gobiernos locales y regionales lo que supone una modificación a una ley orgánica.
- Se vulnera el derecho a consulta consagrado en el inc. 1 del art. 6 del Convenio 169 de la OIT



- **D. Leg. 1064: Régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario**

OBSERVACIONES

- Deroga una ley (26505) que exige para ello mayoría calificada.
- Se vulnera el derecho a consulta consagrado en el inc. 1 del art. 6 del Convenio 169 de la OIT. Igualmente el art. 7 que consagra el derecho de los Pueblos Indígenas a decidir sus prioridades de desarrollo y partici-

²⁸⁵ Exposición de Motivos de los Decretos Legislativos en cuestión (Anexo 33)

par en la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas que los afecten.

- **D. Leg. 1015 y 1073: Unificación de los procedimientos de la Sierra y Selva con los de la Costa para mejorar su producción y competitividad.**

OBSERVACIONES

- La modificación de los procedimientos para la toma de decisiones comunales no corresponde a los términos de la delegación conferida.
- Deroga una ley (26505) que exige para ello mayoría calificada.
- Se vulnera el art. 17.2 del Convenio 169 de la OIT que se debe consultar a los pueblos indígenas cuando se trate de legislar sobre su capacidad para enajenar sus tierras.



- **D. Leg. 1079: Establece medidas que garanticen el patrimonio de las áreas naturales protegidas**

OBSERVACIONES

- Se abre la posibilidad de inaplicar algunas normas que no son explicitadas para derogarlas tácita y no expresamente y evitar la oposición.

- **D. Leg. 1081: Sistema Nacional de Recursos Hídricos**

OBSERVACIONES

- Se modifica una Ley Orgánica (MINAG) lo que la hace inconstitucional.

- **D. Leg. 1089: Régimen Temporal Extraordinario de formalización y titulación de predios rurales.**



OBSERVACIONES

- Al no ser excluidas de manera expresa las comunidades nativas pueden ver vulnerados sus derechos.

- **D. Leg. 1090: Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**

OBSERVACIONES

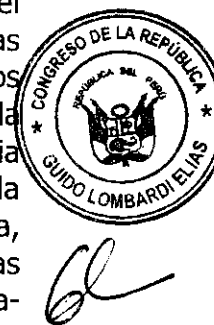
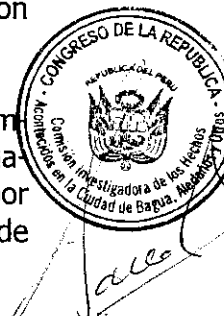
- Es discutible que en el marco de la delegación se dicte una norma tan general.
- Se vulnera el derecho a consulta consagrado en el inc. 1 del art. 6 del Convenio 169 de la OIT

IV.1.2.4. Proyectos de Ley recogidos por los Decretos Legislativos

De los 99 decretos legislativos promulgados por el Poder Ejecutivo, 17 de ellos tenían como antecedente Proyectos de Ley remitidos por el Poder Ejecutivo, que se encontraban en comisiones, algunos en espera de un dictamen, otros rechazados de plano. Sobre este tema la Ministra Araoz en una sesión de la Comisión de seguimiento afirmó "(...) hemos tomado varias de las normas que el Ejecutivo envió al Congreso y que, me imagino, por el propio proceso no tuvieron avances, algunas de ellas estaban a nivel de dictamen, es cierto, otras estaban solamente a nivel de predictamen, en 17 oportunidades revisadas y no aprobadas ni discutidas o postergadas en cuarto intermedio, y nosotros sentíamos que eran prioritarias. Y por eso retomamos esas normas y las comenzamos a ejecutar." (Mercedes Araoz: Comisión Multipartidaria encargada de revisión previa)

Sin embargo, durante el proceso de elaboración de los decretos legislativos, también se tomaron los contenidos de proyectos de ley dictaminados de manera negativa por las Comisiones Ordinarias del Congreso o evaluadas de manera crítica por instituciones como la Defensoría del Pueblo. A continuación dos ejemplos claros de ello:

1. El decreto legislativo 1015 (promulgado el 20 de mayo del 2008) es una versión casi exacta del proyecto de ley 01992/2007-PE que se presentó por el Poder Ejecutivo el 19 de diciembre del 2007 que propone la modificación de la Ley N° 26505, Ley de inversión privada en las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Este proyecto obtuvo un dictamen negativo en mayoría de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología el 15 de abril del 2008 y casi un año después, un dictamen negativo de la comisión agraria el 1 de diciembre del 2008. Cabe mencionar que dicho proyecto fue decretado a la Comisión Agraria en diciembre del 2007, y recién derivado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, a solicitud del Presidente de esta Comisión, en marzo del 2008, a pesar de la relación directa entre el contenido del proyecto y las comunidades indígenas. En los dictámenes mencionados se incluyen los pronunciamientos o comunicaciones de diversas instituciones opuestas a la promulgación de esta ley. Las instituciones incluyen: la Federación Agraria Departamental de Ayacucho, la Junta Distrital de Regantes de Ayacucho, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería, la Confederación Campesina del Perú, la Federación de Pueblos Indígenas Kechwas de la Región de San Martín, el Centro Peruano de Estudios Sociales, la Confederación Nacional Agraria, la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e instituciones Agrarias del Perú-Coordinadora Rural, entre otras.
2. El decreto legislativo 1089 (publicado el 28 de junio del 2008) es una versión muy similar al proyecto de ley 01770/2007-PE que se presentó por el Poder Ejecutivo el 22 de octubre del 2007, cuyo objetivo era establecer el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, comunidades campesinas y comunidades nativas. Este proyecto fue decretado a la Comisión de Vivienda y Construcción y a la Comisión Agraria obteniendo un dictamen negativo en la Comisión Agraria por unanimidad el 10 de diciembre del 2008. La Comisión Agraria recibió opiniones preocupa-



das por la aplicación de esta ley de instituciones como: la Defensoría del Pueblo, La Confederación Campesina del Perú, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, del Centro de Desarrollo Indígena Amazónico, de la Confederación nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería, entre otras.

Cabe mencionar que el 19 de mayo del 2008, antes de la publicación de ambos decretos, la Defensoría del Pueblo emite su informe N° 016-2008-DP/ASPMA-PCN, en el cual evalúa los proyectos de ley 01992/2007-PE, 01770/2007-PE, y 01900/2007-CR. El informe estipula que los proyectos analizados traerían consecuencias nocivas para las comunidades indígenas con el aumento de conflictividad social y el incremento de la vulnerabilidad indígena y rural en relación a la migración y seguridad alimentaria.

Llama la atención que el contenido del Proyecto de Ley 01992/2007-PE haya sido recogida por el Decreto Legislativo 1015 a pesar de contar con un dictamen negativo en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, y Afro peruanos, Ambiente y Ecología, como también sorprende que el contenido del Proyecto de Ley 01770/2007-PE haya sido retomado por el Decreto Legislativo 1089 a pesar de contar con una evaluación técnica exhaustiva y crítica de la Defensoría del Pueblo a través de su informe N° 016-2008-DP/ASPMA-PCN.



De todo lo anterior podemos concluir:

- I. El Ejecutivo ha hecho un uso excesivo de las facultades delegadas aprovechándolas para expedir normas con ninguna o escasa vinculación al TLC, desnaturalizando la delegación. De ahí deriva la inconstitucionalidad de varios decretos.
- II. En el caso en particular de los pueblos indígenas, se ha omitido la consulta contemplada en convenio 169 de la OIT, lo que también deviene en inconstitucional.
- III. El Ejecutivo ha legislado sobre materia que ya tenía opinión negativa tanto por las Comisiones Ordinarias del Congreso como de la Defensoría del Pueblo.



IV.1.2.5. La propuesta

Para entender la crisis generada por la avalancha de normas expedidas por el Ejecutivo es ilustrativo revisar el informe de la "Comisión Multipartidaria encargada de la revisión previa de los proyectos de decretos legislativos destinados a la plena ejecución del TLC con USA²⁸⁶"

La Comisión Multipartidaria se instauró tardíamente el 8 de abril del 2008, y estuvo conformada por los Congresistas Alda Mirta Lazo Hornung (Presidenta), Martín Pérez Monteverde (Vice-Presidente), Rolando Reategui Flores (Secretario), César Zumaeta Flores y Wilder Ruiz Silva.

²⁸⁶ Informe Final de la Comisión Multipartidaria para la revisión previa de los proyectos de decretos legislativos destinados a la plena ejecución del APC Peru-EEUU. (Anexo 34)

Dicha comisión emitió su informe final indicando lo siguiente:

- I. Se realizaron 3 sesiones públicas y dos privadas con la presencia del Comité Interministerial de Implementación de Acuerdos Comerciales y Apoyo a la Competitividad Económica (CIIACE) presidido por la Ministra del MINCETUR.
- II. La comisión señala haber solicitado reiteradamente al Poder Ejecutivo y a la Ministra Araoz, se les entregue previamente el texto de los decretos, a los que el Ejecutivo se negó en el entendido que las facultades le permitían expedir directamente las normas, limitándose a enviar fichas informativas una vez publicada la norma. En más de 18 casos ni siquiera se enviaron las fichas que eran simples resúmenes de media página lo que impedía evaluar normas que algunos casos tenían más de 200 artículos
- III. La Comisión recibió a lo largo de los tres meses de trabajo (abril-junio 2008), las fichas de sólo 50% de los decretos publicados, de tal forma que tomó conocimiento de los otros 50% a través del Diario El Peruano, y gran parte, el mismo 28 de junio del 2008.
- IV. Los integrantes reclaman por negativa del Poder Ejecutivo a entregar documentación ampliatoria y de absolver preguntas expresas en relación a ciertas normas. Por lo tanto, no cabe duda que las fichas técnicas, resultaron ser insuficientes para el análisis de los decretos legislativos.
- V. La Comisión hace particular énfasis en el hecho de que el Poder Ejecutivo solicita facultades sin haber efectuado la evaluación técnica legal de las normas requeridas para la implementación del Acuerdo Comercial con los Estados Unidos, lo que trae como consecuencia decretos legislativos que no necesariamente guardan relación directa con los compromisos asumidos por el Gobierno en la materia estipulada.



Asimismo, en sesión de esta Comisión, la Ministra Araoz se niega a entablar una evaluación conjunta y participativa de los decretos legislativos. Esto se hace evidente con el Oficio N.º 374-2008/Mincetur, presentado en la sesión de la Comisión el 4 de julio del 2008, por medio del cual la Ministra, respondiendo una invitación de la Comisión para exponer los decretos a publicarse el 26 de junio, rechaza esta misma, indicando que la normativa debe ser primeramente aprobada por el Consejo de Ministros²⁸⁷.



Sin embargo, pese a lo anterior, no se podría llegar a afirmar que el incumplimiento de este acuerdo político constituya un vicio de inconstitucionalidad de las normas. Nos encontramos frente a un caso en el que la legalidad se mantiene intacta a pesar de algunos defectos que atacan su legitimidad.

No hemos podido determinar aun si la omisión de la inclusión del acuerdo político en el texto de la ley 29157 se debió a un descuido o a una maniobra política. En todo caso la negativa del Ejecutivo a cumplir con el acuerdo acarrearía responsabilidad política del gabinete de aquel entonces.

²⁸⁷ Transcripciones de las sesiones de la Comisión Multipartidaria para la revisión previa de los proyectos de decretos legislativos destinados a la plena ejecución del APC Peru-EEUU (Anexo 35)