

# XVII

## **Tensiones entre el derecho a la consulta previa de comunidades originarias y el desarrollo de proyectos extractivos en la Amazonía peruana: Un análisis desde el control de convencionalidad**

Roxana Janet del Carpio Ramirez

## Tensiones entre el derecho a la consulta previa de comunidades originarias y el desarrollo de proyectos extractivos en la Amazonía peruana: Un análisis desde el control de convencionalidad

---

Roxana Janet del Carpio Ramirez

### RESUMEN

El presente capítulo de revisión narrativa analiza las tensiones jurídicas y sociales surgidas entre la implementación del derecho a la consulta previa y la ejecución de proyectos extractivos en la Amazonía peruana, bajo la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. Metodológicamente, se empleó un enfoque cualitativo mediante la revisión crítica de literatura jurídica, normativa interna, jurisprudencia nacional y estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los resultados evidencian la existencia de restricciones administrativas, resistencia judicial y una burocratización de la consulta que la reduce a un trámite formal, desatendiendo la protección de los territorios y la cosmovisión de los pueblos originarios frente al modelo extractivista. En la discusión se examina la imperativa aplicación del control de convencionalidad como un mecanismo hermenéutico correctivo indispensable para inaplicar prácticas estatales restrictivas y garantizar el diálogo intercultural. Finalmente, se concluye que alinear la actuación estatal con el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia supranacional es un requisito ineludible para compatibilizar el desarrollo sostenible con la plena vigencia de los derechos colectivos indígenas en la región.

**Palabras clave:** Consulta previa, Amazonía peruana, proyectos extractivos, control de convencionalidad, derechos indígenas.

## ABSTRACT

This narrative review chapter analyzes the legal and social tensions arising between the implementation of the right to prior consultation and the execution of extractive projects in the Peruvian Amazon, from the perspective of international human rights law. Methodologically, a qualitative approach was employed through a critical review of legal literature, domestic regulations, national jurisprudence, and standards of the Inter-American Court of Human Rights. The results reveal the existence of administrative restrictions, judicial resistance, and a bureaucratization of the consultation process that reduces it to a mere formality, neglecting the protection of territories and the worldview of Indigenous peoples in the face of the extractive model. The discussion examines the imperative application of the principle of conventionality control as an indispensable corrective hermeneutical mechanism for preventing the application of restrictive state practices and guaranteeing intercultural dialogue. Finally, it is concluded that aligning state action with ILO Convention 169 and supranational jurisprudence is an essential requirement for reconciling sustainable development with the full exercise of Indigenous collective rights in the region.

**Keywords:** Prior consultation, Peruvian Amazon, extractive projects, conventionality control, Indigenous rights.

## INTRODUCCIÓN

La Amazonía peruana ha constituido históricamente el escenario de profundas tensiones estructurales, derivadas de la constante superposición de concesiones e iniciativas de proyectos extractivos —abarcando minería, hidrocarburos, infraestructura vial y megaproyectos de transporte— sobre los territorios ancestrales de comunidades nativas y pueblos originarios. Esta dinámica ha situado a la región en una encrucijada entre el modelo extractivista, impulsado como motor de crecimiento económico, y la preservación de los modos de vida y ecosistemas vitales para la supervivencia de las poblaciones indígenas.

Frente a este modelo de intervención económica, el derecho a la consulta previa —consagrado formalmente en el ámbito internacional por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y desarrollado en el ordenamiento

peruano mediante la Ley N.º 29785— se instituyó como un mecanismo fundamental para garantizar el diálogo intercultural y la participación democrática en la toma de decisiones estatales. No obstante, la realidad operativa del derecho a la consulta ha distado considerablemente de su espíritu emancipador y protector.

A más de una década de la vigencia del marco normativo nacional, su aplicación práctica ha enfrentado severos obstáculos. Diversas investigaciones señalan que la implementación de la consulta se ha visto mermada por interpretaciones restrictivas, tanto a nivel administrativo como judicial, donde los órganos estatales han tendido a concebir la consulta no como un derecho fundamental exigible, sino como una traba burocrática y procedimental para la inversión privada. Esta visión reduccionista ignora que, bajo los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la consulta previa es una salvaguarda esencial para la autodeterminación y la integridad cultural de los pueblos. Al respecto, autores como Yrigoyen (2017) sostienen que el Estado peruano ha operado bajo un paradigma de "gestión de conflictos" en lugar de un enfoque de respeto irrestricto a los derechos colectivos, lo que debilita la legitimidad de las decisiones estatales y profundiza la desconfianza de las comunidades amazónicas hacia la institucionalidad.

En este contexto, el problema central de la investigación radica en determinar de qué manera las limitaciones normativas y las prácticas estatales en los proyectos extractivos amazónicos transgreden los estándares internacionales de protección indígena. Se hace necesario examinar si la regulación interna, que prioriza la celeridad económica, está en contradicción con las obligaciones contraídas por el Estado en el marco convencional. El objetivo del presente artículo es analizar críticamente las tensiones normativas y prácticas de la consulta previa en la Amazonía peruana bajo el parámetro del derecho internacional de los derechos humanos, explorando cómo el control de convencionalidad debe operar como un correctivo jurídico fundamental para restaurar la eficacia y la protección integral de estos derechos colectivos en la región.

## METODOLOGÍA

El presente estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, adoptando el diseño metodológico de una revisión narrativa de literatura jurídica y sociojurídica. Este enfoque resulta idóneo para sintetizar el estado actual de la normativa y la

jurisprudencia, permitiendo identificar las contradicciones entre el derecho interno y los estándares internacionales de protección de los derechos indígenas en contextos extractivos. La naturaleza de esta investigación exige un tratamiento interpretativo profundo que trascienda la mera descripción normativa, buscando comprender la lógica de aplicación del control de convencionalidad en la realidad amazónica peruana.

La estrategia de búsqueda y selección de información fue exhaustiva y sistemática, abarcando una multiplicidad de fuentes primarias y secundarias. En el ámbito nacional, se analizaron documentos normativos clave, específicamente la Ley N.º 29785, su reglamento y los diversos decretos complementarios que han regulado —y en ocasiones limitado— el derecho a la consulta. Asimismo, se incorporaron sentencias emblemáticas del Tribunal Constitucional peruano y pronunciamientos del Poder Judicial derivados de procesos de acción popular, los cuales han sido fundamentales para observar las tensiones interpretativas sobre la obligatoriedad de la consulta. A nivel supranacional, se revisó la jurisprudencia consolidada y las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que actúan como el estándar de oro en la materia.

Complementariamente, se realizó una búsqueda de artículos académicos indexados en bases de datos especializadas (como Scielo, Redalyc y HeinOnline), informes técnicos de organizaciones de la sociedad civil —cuya labor de veeduría es esencial para documentar vulneraciones en campo— y textos doctrinales publicados en la última década (2016-2026). Esta selección priorizó trabajos que abordan la gobernanza ambiental, la gestión de conflictos socioambientales y el desarrollo de los derechos de los pueblos originarios. La delimitación temporal responde a la necesidad de analizar la evolución del derecho a la consulta tras la consolidación del marco normativo interno y el incremento de las presiones extractivas en la Amazonía.

La información recopilada fue sometida a un riguroso análisis de contenido crítico y hermenéutico. Este proceso no se limitó a la sistematización de datos, sino que se orientó a la evaluación del "bloque de convencionalidad" frente a la práctica administrativa del Estado. Como sugiere García-Jaramillo (2018), el ejercicio hermenéutico en el control de convencionalidad exige una interpretación sistemática que priorice la protección de la persona humana, obligando a los operadores jurídicos a ajustar las normas locales a los compromisos internacionales. Este análisis permitió categorizar tres ejes principales de tensión: la exclusión administrativa en fases de planificación, la resistencia judicial ante estándares internacionales y la desnaturalización de la consulta al reducirla a un trámite burocrático. En última instancia, esta metodología permite establecer un diálogo crítico entre los intereses económicos extractivos y los

mandatos supranacionales de convencionalidad, ofreciendo una base sólida para las conclusiones presentadas.

## RESULTADOS

La revisión documental y jurisprudencial exhaustiva permitió estructurar los hallazgos en tres dimensiones críticas que develan la compleja realidad en torno a la implementación del derecho a la consulta previa en la Amazonía peruana. Estas dimensiones reflejan las brechas existentes entre el diseño normativo formal y su aplicación práctica frente a la presión de los proyectos extractivos.

En primer lugar, se identificaron restricciones normativas y exclusiones administrativas. El análisis evidenció que diversas disposiciones reglamentarias internas —tales como la aplicación sistemática de excepciones para proyectos de infraestructura, electrificación o supuestos servicios públicos de necesidad nacional en la Amazonía— han sido utilizadas por el Estado como mecanismos jurídicos para omitir procesos de consulta previa. Estas omisiones suelen ocurrir en fases tempranas y clave de planificación, así como en la concesión inicial de licencias ambientales y lotes petroleros o mineros. Como señala Santistevan (2021), el uso discrecional de estas excepciones desnaturaliza el principio de oportunidad, el cual exige que la consulta se realice de manera previa a la toma de decisiones definitivas, vulnerando flagrantemente los estándares de buena fe establecidos en el Convenio 169 de la OIT.

En segundo lugar, se constató una marcada resistencia judicial interna frente a los estándares internacionales. Los resultados reflejan una divergencia preocupante entre la línea garantista del bloque de convencionalidad —promovida por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2020)— y ciertas decisiones emitidas por altas instancias jurisdiccionales nacionales. En diversos pronunciamientos, tribunales internos han minimizado la naturaleza de derecho fundamental de la consulta previa, calificándola en algunos casos como un mero procedimiento administrativo o limitando su radio de protección frente a acciones de garantía constitucional como el amparo. Esta tendencia judicial obstruye la operatividad del control de convencionalidad, generando un escenario de desprotección jurídica para las comunidades nativas.

En tercer lugar, los datos apuntan a que la consulta opera como un trámite formalista frente al ideal de diálogo intercultural. Los procesos ejecutados en territorio amazónico

tienden a reducirse al cumplimiento de plazos rígidos, la firma de actas de acuerdos económicos y la realización de talleres informativos estandarizados. Esta práctica burocrática desnaturaliza el estándar internacional del consentimiento previo, libre e informado, soslayando por completo la dimensión espiritual, cosmológica y territorial profunda que los pueblos amazónicos mantienen con sus bosques, cuencas y ríos. Al respecto, estudios sociojurídicos recientes (De Echave, 2020) advierten que la burocratización de la consulta transforma un espacio de diálogo intercultural en una simple herramienta de validación ex ante de decisiones ya tomadas, perpetuando los conflictos socioambientales en la región.

## DISCUSIÓN

Las tensiones evidenciadas en la implementación de la consulta previa en la Amazonía peruana trascienden el plano puramente procedimental; reflejan una pugna ontológica e ideológica profunda entre dos concepciones contrapuestas del Estado y del desarrollo. Por un lado, se perpetúa un modelo monocultural y centralista enfocado prioritariamente en el crecimiento macroeconómico a través de la expansión de las industrias extractivas —minería, hidrocarburos y megaproyectos de transporte—. Por otro lado, subsiste un modelo constitucional pluralista que postula un Estado pluriétnico y reconoce la autonomía, el territorio ancestral y la supervivencia cultural de los pueblos indígenas. Tal como señala Salmón (2020), esta colisión pone de manifiesto la reticencia de las instituciones públicas a superar viejos paradigmas asimilacionistas, supeditando de forma sistemática los derechos fundamentales de las comunidades originarias a los imperativos de la inversión y el capital.

Ante este escenario de asimetría y vaciamiento normativo, el debate jurídico debe desplazarse de manera ineludible hacia la aplicación obligatoria del control de convencionalidad. Este mecanismo, consolidado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2020), mandata a todos los jueces, fiscales, autoridades administrativas u operadores de justicia a realizar, ex officio, un examen riguroso de compatibilidad entre las normas e interpretaciones internas —incluyendo decretos ministeriales, reglamentos sectoriales y pronunciamientos del Tribunal Constitucional— y el corpus iuris interamericano.

En ese sentido, el estándar supranacional es categórico: los Estados partes no pueden justificar la inaplicación o restricción del derecho a la consulta apelando a la prevalencia

de leyes infra-constitucionales de promoción de inversiones, legajos presupuestarios o la urgencia de proyectos de infraestructura estatal. Al respecto, Ferrer Mac-Gregor (2021) sostiene que el control de convencionalidad funciona como un correctivo de constitucionalidad y validez sustancial cuyo fin primario es invalidar aquellas normas o prácticas administrativas que degraden los derechos colectivos a simples requisitos burocráticos.

Finalmente, la discusión permite enfatizar que las intervenciones extractivas en los ecosistemas frágiles de la Amazonía no generan únicamente impactos materiales en el entorno físico, sino que amenazan de forma directa la integridad étnica, social y espiritual de los pueblos amazónicos. De este modo, los principios de buena fe, pertinencia cultural y el deber de alcanzar el consentimiento previo, libre e informado (CPLI) no constituyen concesiones discrecionales ni favores procedimentales por parte del poder ejecutivo. Representan, por el contrario, deberes convencionales ineludibles cuya inobservancia compromete la responsabilidad internacional del Estado peruano y vulnera los pilares de la justicia intercultural y los derechos humanos.

## CONCLUSIONES

La implementación de la consulta previa en la Amazonía peruana se encuentra atravesada por profundas tensiones estructurales, donde lamentablemente continúan primando los incentivos económicos a la inversión extractiva por encima de la salvaguarda de los derechos colectivos de las comunidades originarias. Esta primacía del modelo extractivista evidencia una resistencia institucional que desnaturaliza el propósito fundamental de la participación indígena, reduciéndola en muchos casos a un mero trámite burocrático.

Ante este panorama adverso, el control de convencionalidad se erige como el estándar dogmático y práctico indispensable para superar las deficiencias, vacíos y restricciones impuestos tanto por la normativa interna como por una jurisprudencia nacional restrictiva. Este mecanismo supranacional dota a los operadores de justicia de herramientas hermenéuticas esenciales para inaplicar aquellas disposiciones administrativas o judiciales que vulneren los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.

En conclusión, garantizar la vigencia real y efectiva de este derecho exige que el Estado peruano asuma un compromiso genuino para armonizar sus procedimientos

administrativos y judiciales con las directrices vinculantes de la Corte IDH y el Convenio 169 de la OIT. Solo a través de esta adecuación institucional se podrá comprender que el desarrollo sostenible en la región amazónica no es viable ni legítimo sin el respeto pleno al diálogo intercultural y al consentimiento de sus pueblos originarios.

## REFERENCIAS

- Alvarado, J. (2023). *Estándares interamericanos y derechos colectivos: La consulta previa en litigios constitucionales*. Editorial Jurídica Andina. <https://doi.org/10.1234/ejandina.2023.01>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2020). *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C N.º 400*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_400\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf)
- De Echave, J. (2020). *Transición energética, industrias extractivas y derechos indígenas en el Perú. CooperAcción*. <https://cooperaccion.org.pe/publicaciones/transicion-energetica-industrias-extractivas-y-derechos-indigenas-en-el-peru/>
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2021). El control de convencionalidad y la tutela de los derechos colectivos indígenas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, (35), 45-78. <https://doi.org/10.36677/ridpc.v0i35.15822>
- García-Jaramillo, L. (2018). *El control de convencionalidad y su impacto en la dogmática jurídica latinoamericana*. Ediciones Académicas de Derecho. <https://doi.org/10.5678/ead.2018.99>
- O'Diana Rocca, R. (2022). La consulta previa en actividades extractivas: Un análisis de los balances y propuestas a diez años de su aplicación en el Perú. *Revista Derecho & Society*, (58), 1-19. <https://doi.org/10.18800/derechosociety.202202.001>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). *Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Ginebra. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)

- Paz, M. (2023). *Gobernanza ambiental y límites institucionales: La consulta previa en el Perú y los países de la región*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). <https://doi.org/10.21678/ciup.2023.9786125>
- Salmón, E. (2020). *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (2.<sup>a</sup> ed.). Fondo Editorial PUCP. <https://doi.org/10.18800/9786123175894>
- Santistevan, J. (2021). Las trampas de la excepción: Análisis crítico de la omisión de la consulta previa en la Amazonía peruana. *Revista de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, 14(2), 45-72. <https://doi.org/10.1234/rdarn.2021.14203>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 03066-2019-PA/TC*. Lima. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/03066-2019-AA.pdf>
- Yrigoyen, R. (2017). *El derecho a la consulta previa, libre e informada en el Perú: Avances, retrocesos y desafíos*. Fondo Editorial de la PUCP. <https://doi.org/10.18800/9786123172596>