

Expediente :
Especialista :
Sumilla : **DEMANDA DE ACCIÓN POPULAR**
CONTRA EL D.S. 001-2015-MINEM

SEÑOR JUEZ DE LA SALA ESPECIALIZADA EN LO CIVIL DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

ANTOLIN HUACAR FLORES con DNI N° 23938412, Presidente de la Confederación Nacional Agraria (CNA), HENDERSON RENGIFO HUALINGA con DNI N° 41311642, Presidente de la Asociación de Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana; LUZ GLADIS VILA PIHUE con DNI N° 20069478, Presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú; ROCIO SILVA SANTISTEBAN MANRIQUE con DNI N° 078222730, Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, JUAN MIGUEL JUGO VIERA con DNI N° 07930753, debidamente representados por los abogados Dra. Ana María Leyva Valera con Reg. CAC N°4263 de COOPERACION, Dr. Henry Carhuatocto Sandoval identificado con Registro CAL N° 36283; Domenica Daniela Villena Delgado Reg. CAL N° 62692; Dra. Lilyan Delgadillo Hinostrza con Reg. CAL N° 62662 de IDLADS PERÚ, David Velasco Rondón con Reg. CAL N° 21792 de FEDEPAZ, Dr. Juan Carlos Luis Molleda con Reg. CAL N° 28243, Ana Cecilia Serpa Arana con Reg. CAL N° 26365 de IDL, quienes, a su vez, estarán investidos de la representación judicial de nuestra representada, de conformidad a lo preceptuado en el artículo 74° del Código Procesal Civil, declarando, al mismo tiempo, que nos encontramos instruidos de la representación que otorgamos y de

sus alcances, quienes señalamos como nuestro domicilio procesal en Av. Tingo María N° 495 - Breña, a Ud. respetuosamente decimos:

I. PETITORIO:

En pleno ejercicio de la legitimación reconocida por el inciso 5 del artículo 200° de la Constitución Política del Perú y en artículos del 75° al 97° de la Ley N° 28237 (Código Procesal Constitucional), interponemos **DEMANDA DE ACCION POPULAR** con el objeto que **se deje sin efecto el artículo 3.1.c.iii. del DECRETO SUPREMO N° 001-2015-MINEM**, emitida por el Ministerio de Energía y Minas, por considerarla **ilegal e inconstitucional** por contravenir los artículos 6° y 15° del Convenio N°169 de la OIT, aprobado por Resolución Legislativa N° 26253; artículo 89° de la Constitución Política del Perú; Artículo 7° de la Ley N° 24656- Ley General de Comunidades Campesinas, Artículo 11 de la Ley N° 26505- Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de la Comunidades Campesinas y Nativas. Asimismo, solicitamos que en la sentencia, que oportunamente expida su Judicatura, **se declare la INCONSTITUCIONAL E ILEGALIDAD del Decreto Supremo N° 001- 2015-EM** en su totalidad, **así como disponer su NULIDAD con efectos desde la fecha de su publicación.**

- **Norma ilegal e inconstitucional: Decreto Supremo N° 001- 2015-EM** , publicado el 06 de enero del 2015, **en su artículo 3.1.c.iii.**; del resulta **ilegal e inconstitucional** por contravenir los artículos1, 6°, 7° ,15° y 17° del Convenio N°169 de la OIT, aprobado por Resolución Legislativa N° 26253; Artículo 89° de la Constitución Política del Perú; artículo 7° de la Ley N° 24656- Ley General de Comunidades Campesinas, Artículo 11 de la Ley N° 26505- Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de la Comunidades Campesinas y Nativas; los cuales a continuación pasaremos a exponerlos:

-

- **Norma en cuestión:** El **Decreto Supremo N° 001- 2015-EM** , publicado el 06 de enero del 2015, **en su artículo 3.1.c.iii.**; del resulta **ilegal e inconstitucional** por contravenir los artículos 6°,15° y 17° del Convenio N°169 de la OIT, aprobado por Resolución Legislativa N° 26253; Artículo 89° de la Constitución Política del Perú; artículo 7° de la Ley N° 24656- Ley General de Comunidades Campesinas, Artículo 11 de la Ley N° 26505- Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de la Comunidades Campesinas y Nativas; los cuales a continuación pasaremos a exponerlos:
- **Órgano emisor de la norma ilegal e inconstitucional:** La Norma materia de la presente demanda fue emitida por el **MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS** y refrendado por el Presidente Constitucional de La Republica, Ollanta Humala Tasso.

Sustentamos la presente **DEMANDA DE ACCION POPULAR** bajo los siguientes fundamentos:

II. **FUNDAMENTOS DE HECHO:**

ANTECEDENTES

El **Decreto Supremo N° 001- 2015-EM** , publicado el 06 de enero del 2015, **en su artículo 3.1.c.iii.**; del resulta **ilegal e inconstitucional** por contravenir los artículos 6°,15° y 17° del Convenio N°169 de la OIT, aprobado por Resolución Legislativa N° 26253; Artículo 89° de la Constitución Política del Perú; artículo 7° de la Ley N° 24656- Ley General de Comunidades Campesinas, Artículo 11 de la Ley N° 26505- Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de la Comunidades Campesinas y Nativas; los cuales a continuación pasaremos a exponerlos:

El tenor de la norma expone:

En su artículo 3.1. c.iii. que en el procedimiento de concesión de beneficios, en los casos en que se trate de terrenos superficiales inscritos a nombre de las Comunidades Campesinas, (...)” *se deberá presentar copia legalizada del Acta de Junta Directiva de la Comunicad Campesina que otorga a la autorización el uso del terreno superficial a favor del solicitante, así como la designación de los representantes de la misma, autorizados para suscribir el acto de disposición correspondiente a favor del solicitante”*

II.1. RESPECTO A LA VULNERACIÓN DEL CONVENIO N° 169 DE LA OIT CON LA EMISIÓN DEL DECRETO SUPREMO N°001-2015-EM:

Con fecha 5 de diciembre del año 1993 el Gobierno Peruano expidió la Resolución Legislativa N° 26253, mediante la cual aprueba el **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y después, lo ratifica el 17 de enero del año 1994 y depositado el 2 de febrero de 1994. El referido tratado internacional, conforme lo precisa nuestro Tribunal Constitucional: *no solo conforma nuestro ordenamiento sino que, además, ostenta rango constitucional*¹, por lo que, los derechos humanos que se protegen - **derecho a la autodeterminación y el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas**- son objeto de reconocimiento y protección constitucional².

Bajo tales lineamientos y considerando que el Convenio N° 169 de la OIT resulta de cumplimiento obligatorio, entonces importa que los derechos reconocidos en dicho convenio sean objeto de garantía y protección para las Comunidades Campesinas, puesto que estos desde sus orígenes han mantenido un legado histórico y cultural. Basado en ello, el artículo 1.1.b. del Convenio N° 169 de la OIT considera como indígena a un pueblo que: *“(…)por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, economías, culturales y políticas, o parte de ellas”*; asimismo, en su artículo 1.b precisa que *“La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”*. En ese sentido, al tener las Comunidades Campesinas descendencia precolonial, ocupación territorial y conservación de todo o parte de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; así como, su autoconciencia de la identidad indígena; entonces corresponde que los derechos colectivos previstos en el Convenio 169 de la OIT les sean plenamente garantizados.

Que, conforme a lo expuesto y pese rango constitucional que ostenta el Convenio N°169, documento internacional vinculante y de obligatorio cumplimiento que prevé derechos colectivos para las Comunidades Campesinas, el Ministerio de Energía y Minas emite el Decreto Supremo N° 001-2015-

¹ STC N° 0025-2005-PI/TC

² STC N° 03343-2007-PA/TC

MINEM, publicado el 06 de enero del 2015 en el Diario Oficial El Peruano, violando no sólo el reconocimiento innato que corresponde a las Comunidades Campesinas como Pueblos Indígenas³, sino también viola flagrantemente el **derecho a la autodeterminación y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas plenamente garantizados y protegidos por el Convenio N° 169 de la OIT.**

II.1.1. Respeto a la vulneración del Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos Indígenas con la emisión del Decreto Supremo N° 001-2015-EM:

La emisión de la medida legislativa, **Decreto Supremo N°001-2015-EM, publicado el 06 de enero del 2015, señala en su artículo 3.1.c.iii** que: “En el procedimiento de concesión de beneficios, en los casos en que se trate de terrenos superficiales inscritos a nombre de las Comunidades Campesinas, (...) se deberá presentar copia legalizada del Acta de Junta Directiva de la Comunidad Campesina que otorga a la autorización el uso del terreno superficial a favor del solicitante, así como la designación de los representantes de la misma, autorizados para suscribir el acto de disposición correspondiente a favor del solicitante”. Esta medida legislativa vulnera de manera flagrante el artículo 6° del Convenio N° 169 de la OIT y el artículo 2° de la Ley N° 29785⁴, puesto que, al disponerse que quien otorgue autorización sobre el uso del terreno superficial correspondiente a la Comunidad Campesina sea su Junta Directiva (mediante un Acta) afecta directamente la forma de organización interna de la Comunidad Campesina, la autonomía en su organización y sobre todo la libre disposición de sus tierras⁵; por lo que, el Estado Peruano debió, en primer lugar, conocer la opinión explícita y formal que tiene la Comunidad Campesina/ Pueblo Indígena antes de que esta medida legislativa sea concretada; entonces no habiendo el Estado Peruano respetado el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y mucho menos haber tenido un diálogo para llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de la medida propuesta, en lo que se refiere a la modificación en su forma de organización y toma de decisiones referente a la disposición de sus tierras, corresponde que la norma en cuestión sea declarada NULA por la evidente ilegalidad e inconstitucionalidad en su emisión.

Aunado a ello, resulta importante resaltar que el texto de la norma legislativa cuestionada afecta el derecho a su autonomía en su forma de organización y disposición de sus tierras de las comunidades campesinas, derechos colectivos que son objeto de protección por el Convenio N° 169 de la OIT y el

³ Ver: Artículo 1°, 15° y 17° del Convenio N° 169 de la OIT

⁴ Ver: Artículo 2° de la Ley N° 29785-Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

⁵ Ver: Artículo 89 de la Constitución Política del Perú

artículo 89° de la Constitución Política del Perú; debido a que modifica el procedimiento para la toma de decisiones respecto a actos de disposición de sus territorios, situación que desde un primer momento debió ser puesta en conocimiento de la comunidad campesina para su consulta, conforme a las etapas del proceso de consulta debidamente regulada por el Artículo 8° de la Ley N° 29785- Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En efecto, el numeral 2) del artículo 6° del Convenio 169 de la OIT es sumamente claro cuando establece que se debe consultar cualquier medida administrativa o legislativa que afecte directamente a los pueblos indígenas, en tal sentido, claro está que el **Decreto Supremo N° 001- 2015-EM** si afecta directamente los intereses de las comunidades campesinas , pues éstos tienen el derecho a ser consultados respecto a disposiciones que modifiquen su autonomía indígena y/o afecten su libre determinación; en consecuencia, para ello se deberá tomar en cuenta las medidas necesarias para llevar a cabo un proceso de consulta previa, respetando sus etapas correspondientes, como: la identificación de la medida legislativa o administrativa objeto de la consulta, la identificación de los pueblos indígenas afectados, la publicidad de la medida, la información sobre la medida, la evaluación interna, el proceso de dialogo entre la organización indígena y el pueblo indígena, así como la decisión de la entidad estatal, y previo a ello el plan de consulta que corresponda. Por lo tanto, ante la evidente violación del derecho a la consulta previa corresponde **declarar la NULIDAD del Decreto Supremo N° 001- 2015-EM por la evidente ILEGALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD EN SU EMISION.**

II.1.2. Respetto a la libre determinación de las Comunidades Campesinas reconocido en el artículo 7° del Convenio N°169 de la OIT y vulneración a la misma por la emisión del Decreto Supremo N°001-2015-EM

La medida legislativa, Decreto Supremo N° 001-2015-MINEM, al regular aspectos relevantes de las Comunidades Campesinas, especialmente en su forma de organización interna y aspectos relevantes que atañen a la disposición de sus tierras⁶, estaría vulnerando flagrantemente el Artículo 7° y 15° del Convenio 169 de la OIT, derechos colectivos que son objeto de protección por el Convenio N° 169 de la OIT y el artículo 89° de la Constitución Política del Perú; debido a que modifica el procedimiento para la

⁶ Ver: Artículo 7.1 del Convenio N° 169 de la OIT

toma de decisiones respecto a actos de disposición de sus territorios, situación que desde un primer momento debió ser puesta en conocimiento de las Comunidades Campesinas.

Haciendo referencia a lo expuesto, el **Decreto Supremo N°001-2015-EM, publicado el 06 de enero del 2015, señala en su artículo 3.1.c.iii indica** que: “En el procedimiento de concesión de beneficios, en los casos en que se trate de terrenos superficiales inscritos a nombre de las Comunidades Campesinas, (...) se deberá presentar copia legalizada del Acta de Junta Directiva de la Comunidad Campesina que otorga a la autorización el uso del terreno superficial a favor del solicitante, así como la designación de los representantes de la misma, autorizados para suscribir el acto de disposición correspondiente a favor del solicitante”. Esta medida legislativa vulnera de manera flagrante el artículo 7° del Convenio N° 169 de OIT y el artículo 89° de la Constitución Política del Perú, puesto que, al disponerse que quien otorgue autorización sobre el uso del terreno superficial correspondiente a la Comunidad Campesina sea su Junta Directiva (mediante un Acta) afecta directamente la forma de organización interna de la Comunidad Campesina, la autonomía en su organización y sobre todo la libre disposición de sus tierras⁷; por lo que, el Estado Peruano debió, en primer lugar, conocer la opinión explícita y formal que tiene la Comunidad Campesina. Por lo tanto, ante la evidente violación del derecho a la autodeterminación y autonomía en su organización se debe **declarar la NULIDAD del Decreto Supremo N° 001- 2015-EM por la evidente ILEGALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD EN SU EMISION.**

II.2. RESPECTO A LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN RECONOCIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

En línea con lo expuesto, el **Decreto Supremo N° 001- 2015-EM** viola el derecho de autogobierno y la autonomía en los asuntos internos de los pueblos indígenas, puesto que al disponer que la “*Junta Directiva de la Comunidad Campesina es quien autorizará el uso de sus tierras comunales superficiales*” el Gobierno está imponiendo una forma de decisión al margen de las instituciones de estos pueblos, lo que contraviene al artículo 89° de la Constitución Política del Perú que dice: “Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. **Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo.**(...)”, este dispositivo importa el reconocimiento con rango constitucional del derecho de libre determinación que tienen los pueblos indígenas y del derecho a su

⁷ Ver: Artículo 89 de la Constitución Política del Perú

autonomía o su autogobierno, en las cuestiones relacionadas a sus asuntos internos y locales, así como disponer de medios para financiar sus funciones autónomas⁸.

En ese sentido, entendemos que las comunidades campesinas son autónomas en sus decisiones, especialmente en sus asuntos internos y en materia de su territorio, considerando que este último es un elemento fundamental y central de su vida colectiva. Por ello, atendiendo a ese reconocimiento de rango constitucional es que la Ley N° 24656- Ley General de Comunidades Campesinas precisa que quien debe tomar la decisión de disponer de sus territorios es la Asamblea Comunal en mayoría calificada por lo trascendente de su decisión, y siendo el derecho al territorio un derecho fundamental de las comunidades campesinas y nativas, la posibilidad de que sea tan sólo la junta directiva la que pueda tomar decisiones de disposición, puede poner en riesgo su propia existencia.

II.3. RESPECTO A LA EVIDENTE VIOLACIÓN A LA LEY N° 24656- LEY GENERAL DE COMUNIDADES CAMPESINAS , LEY N° 26505 - LEY DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS TIERRAS DEL TERRITORIO Y CONSECUENTE VULNERACION AL PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA

3.1.1 Respecto a la violación de la Ley N° 24656- Ley General de Comunidades Campesinas con la emisión del Decreto Supremo N°001-2015-EM

Que el dispositivo cuya ilegalidad e inconstitucionalidad señalamos, indica que para el procedimiento de Concesión de Beneficio para terrenos superficiales que se encuentran inscritos a nombre de comunidades campesinas para procedimientos de inicio de actividad de exploración y para la aprobación del plan de minado y autorización de actividades de desarrollo y preparación ,se requiere presentar copia legalizada del "Acta de Junta Directiva de la Comunidad Campesina que otorga a la autorización el uso del terreno superficial a favor del solicitante, así como la designación de los representantes de la misma, autorizados para suscribir el acto de disposición correspondiente a favor del solicitante." que en resumidas cuentas, significa que quien otorgue la autorización para el uso de su terreno superficial es la Junta Directiva de la Comunidad; lo cual contraviene en definitiva la Ley N° 24656- Ley General de Comunidades Campesinas, que en su artículo 7° dispone que "Las tierras de las Comunidades

⁸ Artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Campesinas (..) por excepción podrán ser enajenadas previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad (...)". En tal sentido, cuando la norma fija que por Junta Directiva se ha de autorizar un acto disposición sobre el territorio indígena, y no por Asamblea General como corresponde, **violenta** la autonomía y autogobierno de las Comunidades Campesinas, así como la responsabilidad y competencia que tiene la Asamblea Comunal para la toma de decisiones relacionada con las tierras comunales con el cual tienen una ancestral relación espiritual y cultura.

3.1.2 Respetto a la Ley N°26505- Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio con la emisión del Decreto Supremo N°001-2015-EM

Que, el Decreto Supremo N° 001- 2015-EM vulnera el artículo 11° de la Ley N° 26505, el cual establece que :"**Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá del Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme a no menos de los dos tercios de todos sus miembros de la comunidad**"; norma que precisa con mayor énfasis la importancia que ejerce la Asamblea Comunal para la toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a sus tierras comunales (el cual se constituye como su fuente de subsistencia, y el espacio en el que desarrollan sus tradiciones, actividades sociales, culturales y económicas). En ese sentido, reiteramos que siendo la tierra lo más valioso en términos religiosos, de espiritualidad y cosmovisión para la comunidad campesina o nativa (en tanto garantiza su subsistencia como tal), el órgano indicado para la toma de decisiones sobre la misma, siempre debe ser la Asamblea Comunal, máxima instancia de decisión integrada por los comuneros (conforme lo establecen las normas de superior jerarquía sobre el Decreto Supremo N° 001- 2015-EM en cuestión). Asimismo, y corresponde advertir que las normas legales indicadas obedecen a lo dispuesto en el artículo 89° de la Constitución Política del Perú que reconoce la autonomía de las comunidades campesinas y nativas en su organización comunal y en sus formas de decisión sobre el uso y libre disposición de sus tierras; por lo que el D.S. 001-2015-EM deviene en ilegal e inconstitucionalidad.

II.4. RESPECTO A QUE LO REGULADO POR EL D.S. 001-2015-EM IMPORTA LA EVIDENTE VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE JERARQUÍA DE NORMAS:

Aquí es necesario recordar que según nuestro ordenamiento constitucional y legal, la pirámide de jerarquía de normas jurídicas de más alto nivel son las normas constitucionales (Constitución), luego, en segundo nivel de jerarquía, vienen las normas legales (Ley) y finalmente las normas como decretos supremos, resoluciones ministeriales, etc.. Es decir, el principio de jerarquía de normas nos indica que una norma de menor jerarquía no pueden contravenir a otra norma de mayor jerarquía. Siendo así, un decreto supremo como el caso del D.S. 001-2015-EM en modo alguno puede contradecir lo ordenado en una Ley (Ley N°26505- Ley N° 24656) y menos en la Constitución Política del Perú (artículo 89°).

Que en virtud a lo aquí expuesto, corresponde recordar que la omisión de la consulta previa a los pueblos indígenas referente a medidas administrativas y legislativas, en diversas ocasiones, la vulneración de los derechos reconocidos constitucionalmente /autodeterminación/, y violación de normas legales / Ley N°26505- Ley N° 24656/, , en diversas ocasiones, ha traído consigo conflictos sociales, por eso es que, en el uso de los instrumentos legales que nos proporciona el estado constitucional y democrático de derecho es que acudimos a vuestro órgano jurisdiccional para demandar la declaración judicial de inconstitucionalidad e ilegalidad de todo el Decreto Supremo 001-2015-EM disponiéndose, igualmente, la nulidad de los efectos legales de dicha norma, por encontrarse nuestra solicitud conforme a Derecho.

II.5. RESPECTO A LA VULNERACIÓN DEL CONVENIO N° 169 DE LA OIT CON LA EMISIÓN DEL DECRETO SUPREMO N°001-2015-EM:

Con fecha 5 de diciembre del año 1993 el Gobierno Peruano expidió la Resolución Legislativa N° 26253, mediante la cual aprueba el **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y después, lo ratifica el 17 de enero del año 1994 y depositado el 2 de febrero de 1994. El referido tratado internacional, conforme lo precisa nuestro Tribunal Constitucional: *no solo conforma nuestro ordenamiento sino que, además, ostenta rango constitucional*⁹, por lo que, los derechos humanos que se protegen - **derecho a la autodeterminación y**

⁹ STC N° 0025-2005-PI/TC

el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas- son objeto de reconocimiento y protección constitucional¹⁰.

Que, pese rango constitucional que ostenta el Convenio N°169, el Ministerio de Energía y Minas emite el Decreto Supremo N° 001-2015-MINEM, publicado el 06 de enero del 2015 en el Diario Oficial El Peruano, violando el **derecho a la autodeterminación y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.**

II.5.1. Respeto a la vulneración del Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada con la emisión del Decreto Supremo N°001-2015-EM:

La emisión del **Decreto Supremo N°001-2015-EM, artículo 3.1.c.iii** publicado el 06 de enero del 2015, señala que: “en el procedimiento de concesión de beneficios, en los casos en que se trate de terrenos superficiales inscritos a nombre de las Comunidades Campesinas, (...) *se deberá presentar copia legalizada del Acta de Junta Directiva de la Comunidad Campesina que otorga a la autorización el uso del terreno superficial a favor del solicitante, así como la designación de los representantes de la misma, autorizados para suscribir el acto de disposición correspondiente a favor del solicitante*”, medida legislativa¹¹ que vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas (regulado en los artículos 1.a. y 2 del Convenio N° 169 de la OIT¹², y en el Artículo 2° y 3° de la Ley N°29785- Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) puesto que, al afectar su forma de organización interna debió el Estado conocer, primero, la opinión explícita y formal que tiene el pueblo indígena antes de que esta se concrete; el tal sentido, corresponde que la norma en cuestión sea declarada NULA por la evidente ilegalidad e inconstitucionalidad en su emisión.

Conforme a lo expuesto, resulta importante resaltar que el texto de la norma legislativa en cuestión afecta el derecho a su autonomía en su forma de organización y disposición de sus tierras de las comunidades campesinas, derechos colectivos que son objeto de protección por el Convenio N° 169 de la OIT y el artículo 89° de la Constitución Política del Perú; debido a que modifica el procedimiento para la toma de decisiones respecto a actos de disposición de sus territorios, situación que desde un primer momento debió ser puesta en conocimiento de la comunidad campesina para su consulta, conforme a las etapas del proceso de consulta debidamente regulada por el Artículo 8° de la Ley N° 29785- Ley del Derecho a

¹⁰ STC N° 03343-2007-PA/TC

¹¹ Ver: Artículo 3° de la Ley N° 29785

¹² Ver: Artículo 1.a del Convenio N°169 de la OIT

la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En efecto, el numeral 2) del artículo 6° del Convenio 169 de la OIT es sumamente claro cuando establece que se debe consultar cualquier medida administrativa o legislativa que afecte directamente a los pueblos indígenas, en tal sentido, claro está que el **Decreto Supremo N° 001- 2015-EM** si afecta directamente intereses de los pueblos indígenas/ comunidades campesinas pues éstos tienen el derecho a ser consultados respecto a disposiciones que modifiquen su autonomía indígena y/o afecten su auto libre determinación; en consecuencia, para ello se deberá tomar en cuenta las medidas necesarias para llevar a cabo un proceso de consulta previa, respetando sus etapas correspondientes, como: la identificación de la medida legislativa o administrativa objeto de la consulta, la identificación de los pueblos indígenas afectados, la publicidad de la medida, la información sobre la medida, la evaluación interna, el proceso de dialogo entre la organización indígena y el pueblo indígena, así como la decisión de la entidad estatal, y previo a ello el plan de consulta que corresponda. Por lo tanto, ante la evidente violación del derecho a la consulta previa corresponde **declarar la NULIDAD del Decreto Supremo N° 001- 2015-EM por la evidente ILEGALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD EN SU EMISION.**

III. **FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

III.1. **RESPECTO A LA VULNERACION DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LA COMUNIDADES CAMPESINAS**

Con fecha 5 de diciembre del año 1993 el Gobierno Peruano expidió la Resolución Legislativa N° 26253, mediante la cual aprueba el ***Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo***, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y después, lo ratifica el 17 de enero del año 1994 y depositado el 2 de febrero de 1994. El referido tratado internacional, conforme lo precisa nuestro Tribunal Constitucional: *no solo conforma nuestro ordenamiento sino que, además, ostenta rango constitucional*¹³, por lo que, los derechos humanos que se protegen - **derecho a la autodeterminación y el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas**- son objeto de reconocimiento y protección constitucional¹⁴.

¹³ STC N° 0025-2005-PI/TC

¹⁴ STC N° 03343-2007-PA/TC

Bajo tales lineamientos y considerando que el Convenio N° 169 de la OIT resulta de cumplimiento obligatorio, entonces importa que los derechos reconocidos en dicho convenio sean objeto de garantía y protección para las Comunidades Campesinas, puesto que estos desde sus orígenes han mantenido un legado histórico y cultural. Basado en ello, el artículo 1.1.b. del Convenio N° 169 de la OIT considera como indígena a un pueblo que: “(...)por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, economías, culturales y políticas, o parte de ellas”; asimismo, en su artículo 1.b precisa que “ La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”. En ese sentido, al tener las Comunidades Campesinas descendencia precolonial, ocupación territorial y conservación de todo o parte de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; así como, su autoconciencia de la identidad indígena; entonces corresponde que los derechos colectivos previstos en el Convenio 169 de la OIT les sean plenamente garantizados.

Que, conforme a lo expuesto y pese rango constitucional que ostenta el Convenio N°169, documento internacional vinculante y de obligatorio cumplimiento que prevé derechos colectivos para las Comunidades Campesinas, el Ministerio de Energía y Minas emite el Decreto Supremo N° 001-2015-MINEM, publicado el 06 de enero del 2015 en el Diario Oficial El Peruano, violando no sólo el reconocimiento innato que corresponde a las Comunidades Campesinas como Pueblos Indígenas¹⁵, sino también viola flagrantemente el **derecho a la autodeterminación y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas plenamente garantizados y protegidos por el Convenio N° 169 de la OIT, los cuales han sido ampliamente fundamentados y mencionados en líneas precedentes.**

El Estado peruano ha suscrito la mayoría de tratados internacionales de derechos humanos sobre pueblos indígenas y minorías, así como los tratados de derecho internacional humanitario. De acuerdo a

¹⁵ Ver: Artículo 1°, 15° y 17° del Convenio N° 169 de la OIT

disposiciones internacionales¹⁶ e internas¹⁷ el Estado peruano está obligado a cumplir los tratados suscritos, reconociéndoles supremacía sobre la normatividad interna. Los instrumentos internacionales en materia de reconocimiento y respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas establecen un conjunto de obligaciones para el Estado peruano. Así, interesa resaltar que los Convenios de la OIT referidos a pueblos indígenas fueron introducidos con fuerza vinculante a nuestro ordenamiento jurídico, tales como los Convenio N° 107 y N° 169 de la OIT. Así, por la ratificación del Convenio 169 de la OIT el Estado peruano **se obligó** a respetar los derechos de los pueblos indígenas y adecuar la legislación nacional en favor de los mismos. El Artículo 6° y 15° del Convenio 169 OIT, prevé: “que toda medida administrativa o legislativa que afecta directamente los pueblos indígenas debe ser objeto de Consulta Previa” además de,

III.2. RESPECTO A LA JERARQUÍA CONSTITUCIONAL:

III.2.1. La Jerarquía Constitucional del Convenio 169 de la OIT

El Tribunal Constitucional -TC señala que los “tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, ostentan rango constitucional” (STC N.° 0025-2005-PI/TC, Fundamento 33). De tal manera, habiéndose aprobado el Convenio N.° 169 mediante Resolución Legislativa N.° 26253, publicada el 5 de diciembre de 1993, su contenido es parte integrante de nuestro derecho interno y de rango constitucional, tal como lo explicita el artículo 55 de la Constitución. Siendo además obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales.

Por consiguiente, en virtud del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el tratado internacional viene a complementar -normativa e interpretativamente- las cláusulas constitucionales sobre pueblos indígenas que, a su vez, concretizan los derechos fundamentales y las garantías institucionales de los pueblos indígenas y sus integrantes.¹⁸ Ello constituye un hito significativo en el fortalecimiento de los Derechos Indígenas, pues aunque doctrinariamente no había duda de que el Convenio 169 de la OIT tenía rango constitucional y que era parte de los llamados Tratados Internacionales de Derechos Humanos, el que lo haya determinado de manera categórica el TC acaba de una vez con cualquier incertidumbre sobre el tema a futuro y no sólo ello sino que lo

¹⁶ Ver: Artículos 26° y 27° de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Adoptada el 23 de mayo de 1969 y en vigor desde el 27 de enero de 1980).

¹⁷ Ver: Artículos 55°, 56°, inciso 1, y 57° de la Constitución Política del Perú de 1993.

¹⁸ Fundamento 31 de la STC N.° 03343-2007-PA/TC

convierte en un instrumento jurídico al que se puede acudir como fundamento a nivel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en tanto ya es parte de nuestra “Constitución Dogmática”.

En ese orden de ideas, sostenemos que el Decreto Supremo N° 001-2015-EM refleja la evidente inconstitucional e ilegal intervención del Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas, en la forma de gobierno y autonomía en las decisiones sobre los asuntos internos de las Poblaciones Indígenas - Comunidades Campesinas.

Por lo tanto, cuando mediante el D.S. 001-2015-EM se faculta a las Juntas Directivas de las Comunidades Campesinas a otorgar autorización para el uso de sus tierras comunales/tierras superficiales se vulnera la autonomía comunal o la forma de organizarse de las Comunidades Indígenas reconocidas por la Constitución y la Ley. Igualmente, al constatarse que la elaboración misma del Decreto Supremo N° 001-2015-EM no fue consultada a dichas comunidades, esta actitud estatal en sí misma constituye afectación en la autonomía de gobierno de las Comunidades Campesinas (especialmente cuando se decide sobre sus tierras comunales/superficiales, la cultura de los pueblos indígenas, al derecho a la identidad étnica y cultural y autogobierno). Es decir, esta norma, igualmente, debió ser objeto de consulta previa conforme se señala expresamente en artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT cuando establece que se debe consultar cualquier medida administrativa o legislativa que afecte directamente a los pueblos indígenas, y que claro está que el **Decreto Supremo N° 001- 2015-EM** afecta directamente intereses de los pueblos indígenas en tanto, tal como lo hemos señalado líneas arriba, éstos tienen el derecho a ser consultados respecto a disposiciones que modifiquen su autonomía indígena y/o afecten su libre determinación; en consecuencia, para ello se deberá tomar en cuenta las medidas necesarias para llevar a cabo una consulta previa como por ejemplo la identificación de los pueblos indígenas afectados, la publicidad de la medida, la información sobre la medida, la evaluación interna, el proceso de dialogo entre la organización indígena y el pueblos indígena, la decisión de la entidad estatal, y previo a ello el plan de consulta.

III.2.2. La Supremacía de la Constitución Política del Perú

Nuestra norma suprema, como es la Constitución Política del Perú que se encuentra en la cúspide y, por ende, con mayor fuerza y peso normativo frente a cualquier otra norma de nuestro Ordenamiento jurídico que hace notar la notable diferencia de preponderancia y preferencia frente a ellas. Ello porque en la Teoría del Derecho, la Constitución de un Estado fija los límites y define las relaciones entre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), base sobre la cual se estructura un sistema jerárquico de leyes que permiten la organización y el normal desenvolvimiento del estado y la sociedad.

En ese sentido, sostenemos que el **Decreto Supremo N° 001- 2015-EM**, que determina que *La Junta Directiva de la Comunidad Campesina es quien otorgaría la autorización del uso del terreno superficial*; está alterando el orden social, cultural, administrativo, y político de las Comunidades Campesinas basados en el derecho de autogobierno reconocido constitucionalmente y conforme se aprecia en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas. Asimismo, sostenemos que con dicho Decreto Supremo se está soslayando la competencia que tiene la Asamblea General de la Comunidad, para la toma de decisiones indígenas, especialmente las que versan sobre los actos de disposición y otros de sus tierras comunales, el cual se constituye como elemento fundamental para su existencia.

En efecto, los derechos antes expuestos se encuentran protegidos por el artículo 89° de la Constitución Política del Perú establece que: *“Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, (...)”*. Esta disposición se traduce en el derecho a la libre determinación que tienen los pueblos indígenas y el ejercicio el derecho a la autonomía o al autogobierno, en las cuestiones relacionadas a sus asuntos internos y locales, así como en materia de su territorio, entendido para estos efectos como tierra superficial comunal (considerado como un elemento fundamental para su existencia como pueblo y/o comunidad). Atendiendo a ello es que nuestra constitución política y nuestras normas con rango de ley han reconocido el hecho de que quien debería tomar la decisión de disponer y/o enajenar el terreno superficial de las Comunidades Campesinas es la máxima autoridad de la Comunidad Campesina, esto es, la Asamblea General de la Comunidad.

III.2.3. Respecto a la Jerarquía Legal:

Ley No. 24656: Ley General de Comunidades Campesinas y la Ley No. 26505: Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas:

Como nos informa la teoría del derecho las normas legales vienen a ser sancionadas por la autoridad competente, para mandar o prohibir algo en consonancia con la justicia, el orden y el equilibrio. Son normas de carácter general que regulan la actividad sectorial por lo tanto su jerarquía normativa es categóricamente superior. A la vez esta jerarquía demuestra que la norma inferior encuentra en la superior la razón o fuente de su validez y por esa misma razón no puede contravenirla ni desnaturalizarla.

Como ya lo hemos señalado líneas arriba, respecto a la jerarquía normativa debemos precisar que en primer lugar tenemos a nuestra norma fundamental que es la Constitución Política del Perú y, luego las Leyes (normas con rango de ley, al igual que los Resoluciones Legislativas, Decretos Ley, Decretos de Urgencia, Ordenanzas Municipales, etc.). Si una norma de rango inferior como es el **Decreto Supremo N° 001- 2015-EM** contradice a una Ley como el caso de las dos leyes antes citadas, resulta evidente que se debe dejar sin efecto lo antes posible sobre la base a las reglas de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho como el caso del Perú.

Entonces, conforme a lo aquí expuesto, el dispositivo cuya legalidad e inconstitucionalidad cuestionamos con la presente demanda, al indicar que para el procedimiento de Concesión de Beneficio para terrenos superficiales que se encuentran inscritos a nombre de comunidades campesinas sólo se requiere el Acta en la que consta la decisión de la Junta Directiva autorizando el uso de las tierras y la designación de los representantes para suscribir el acto correspondiente; contraviene abiertamente lo sancionado por el artículo 7° de la Ley N° 24656- Ley General de Comunidades Campesinas que señala: "Las tierras de las Comunidades Campesinas (..) por excepción podrán ser enajenadas previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad (...)". Asimismo, contraviene abiertamente lo ordenado por el artículo 11° de la Ley N° 26505 el cual establece que :"**Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá del Acuerdo de la Asamblea General con**

el voto conforme a no menos de los dos tercios de todos sus miembros de su comunidad"; norma que enfatiza la importancia que ejerce la Asamblea Comunal para la toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a sus tierras comunales.

Por lo tanto, insistimos en que dicha DD-S. 001-2015-EM es una norma ilegal y debe de ser expulsada, cuanto antes del ordenamiento jurídico.

IV. **PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA**

El artículo 87 del Código Procesal Constitucional indica que: "*el plazo para interponer la demanda de Acción Popular prescribe a los cinco (05) años desde el día de la publicación de la norma*". En el presente caso la norma denunciada fue publicada el 06 de enero del 2015, por lo que a la fecha de presentación de esta demanda estamos dentro del plazo de prescripción.

V. **PARTE EMPLAZADA**

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS, que se deberá notificar en a quien se le deberá notificar en Av. Las Artes Sur N° 260 – San Borja y al **Procurador Público del Ministerio de Energía y Minas** a quien se le notificará en Av. Las Artes Sur N° 260 – San Borja.

VI. **VIA PROCEDIMENTAL**

La presente demanda debe tramitarse con arreglo a las normas dispuestas en los artículos 84° al 97° del Código Procesal Constitucional.

VII. **MEDIOS PROBATORIOS**

Al respecto, cabe señalar que la Acción Popular es un proceso constitucional de control normativo que tiene por objeto proteger jurídicamente la primacía de la Constitución y de la ley respecto de

normas de jerarquía inferior a la ley. Es decir, un proceso de puro derecho, en el cual resulta improcedente ofrecer como medios de prueba normas jurídicas que forman parte del derecho nacional, sólo corresponde enunciar –mas no acreditar existencia- la norma cuestionada con la presente demanda. Sin perjuicio de ello, cumplimos con acompañar copia simple del Decreto Supremo N° 001-2015-EM, en la medida que de la lectura que de él se haga se evidenciará que resulta ilegal e inconstitucional.

VIII. ANEXOS

- 1.a Copia simple del Decreto Supremo N° 001-2015-EM, con la que se acredita su existencia
- 1.b Copia del Documento Nacional de identidad de los que suscriben la demanda.

Por lo Expuesto:

Pido a Ud., señor que la Sala Civil Superior de su digna Presidencia se sirva declarar fundada la demanda en todos sus extremos, daclarándose sin efecto legal alguna al Decreto Supremo N° 001-2015-EM, por ser conforme a Derechos

AL PRIMER OTROSÍ: Que, acompaño copias suficientes de la presente demanda y sus anexos para la notificación de ley a las partes procesales.

Lima, 23 de abril de 2015