

LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS ANTI-SIDH COMO AMENAZA AL ACCESO A LA JUSTICIA SUPRANACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS PERUANOS

ANTI-IAHRS LEGISLATIVE INITIATIVES AS A THREAT TO PERUVIAN INDIGENOUS PEOPLE'S ACCESS TO SUPRANATIONAL JUSTICE

Luis Pebe Muñoz*

Instituto de Democracia y Derechos Humanos

Gonzalo Ugarte Gaita**

Instituto de Democracia y Derechos Humanos

Daniela Pulido Ramírez***

Instituto de Democracia y Derechos Humanos

This article analyzes legislative initiatives promoted in the Peruvian Congress between 2022 and 2025 that seek to obstruct access to supranational jurisdiction as provided for in article 205 of Peru's Political Constitution, with particular attention to their consequences for indigenous peoples. Two differentiated strategies are identified: a first phase of direct institutional rupture, evidenced in five bills aimed at denouncing the American Convention on Human Rights; and a second phase of indirect institutional obstruction, represented by Law 32301, which reforms the Law creating the Peruvian Agency for International Cooperation and introduces sanctions against the use of international cooperation for legal representation before international instances.

The analysis demonstrates that these initiatives constitute a systematic threat to access to international human rights protection mechanisms, affecting indigenous peoples in a

Este artículo analiza las iniciativas legislativas promovidas en el Congreso peruano entre los años 2022 y 2025 que buscan obstaculizar el acceso a la jurisdicción supranacional prevista en el artículo 205 de la Constitución Política del Perú, con especial atención a sus consecuencias para los pueblos indígenas. Se identifican dos estrategias diferenciadas: una primera fase de ruptura institucional directa, evidenciada en cinco proyectos de ley orientados a la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y una segunda fase de obstrucción institucional indirecta, representada por la Ley 32301, que reforma la Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional e introduce sanciones contra el uso de cooperación internacional para el patrocinio legal ante instancias internacionales.

El análisis demuestra que estas iniciativas configuran una amenaza sistemática al acceso a mecanismos internacionales de protección de derechos

* Bachiller en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Becario del programa Queen Elizabeth Scholars en la Facultad de Derecho de la Universidad McGill. Asistente de docencia de los cursos Derechos Humanos y Temas de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la PUCP. Miembro del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la PUCP. Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5592-8746>. Contacto: luis.pebem@pucp.edu.pe

** Bachiller en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Asistente de docencia de los cursos Derecho Internacional Público y Derecho de los Tratados en la Facultad de Derecho de la PUCP. Practicante en el Área Académica y de Investigaciones del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP. Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-5493-5034>. Contacto: gugarte@pucp.edu.pe

*** Bachillera en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Asistente de docencia del curso Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la PUCP. Miembro del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la PUCP. Practicante en el Área Académica y de Investigaciones del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP. Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1793-2512>. Contacto: daniela.pulido@pucp.edu.pe

particularly severe manner, as they face structural barriers that limit their direct access to these instances. Based on Inter-American jurisprudence and internal constitutional limits, it is argued that these measures contradict both the international obligations assumed by the Peruvian State and the principles of conventionality control. The research concludes that, although methodologically distinct, both strategies converge in emptying the constitutional right to resort to supranational jurisdiction of its content, particularly affecting those who find in the Inter-American System an indispensable mechanism for the protection of their collective rights.

KEYWORDS: Access to supranational jurisdiction; legislative initiatives; indigenous peoples; Inter-American Human Rights System.

humanos, afectando de manera especialmente grave a los pueblos indígenas, quienes enfrentan barreras estructurales que limitan su acceso directo a estas instancias. A partir de la jurisprudencia interamericana y los límites constitucionales internos, se sostiene que estas medidas contradicen tanto las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano como los principios del control de convencionalidad. La investigación concluye que, aunque metodológicamente distintas, ambas estrategias convergen en vaciar de contenido el Derecho Constitucional de recurrir a la jurisdicción supranacional, afectando especialmente a quienes encuentran en el Sistema Interamericano un mecanismo indispensable para la protección de sus derechos colectivos.

PALABRAS CLAVE: Acceso a la jurisdicción supranacional; iniciativas legislativas; pueblos indígenas; Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 205 de la Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, la Constitución) establece que, al agotar la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que esta reconoce, puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Estado peruano es parte. Esta disposición constitucional no solo reconoce la existencia de mecanismos supranacionales de protección de derechos humanos, sino que configura una vía subsidiaria fundamental para aquellos casos en que los recursos internos resultan insuficientes o ineficaces.

Para los pueblos indígenas, el acceso a la justicia supranacional, particularmente a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH), ha adquirido una relevancia especial debido a las barreras estructurales que estos enfrentan en el acceso a la justicia a nivel interno. En ese sentido, la discriminación sistémica, las limitaciones económicas, las barreras idiomáticas y culturales, y la ausencia de mecanismos judiciales específicos para proteger sus derechos colectivos han convertido al SIDH en una instancia subsidiaria indispensable para la protección efectiva de los derechos territoriales, culturales y de identidad de los pueblos indígenas.

Pese a lo anterior, entre 2022 y 2025, el Congreso peruano ha promovido múltiples iniciativas legislativas orientadas a obstaculizar sistemáticamente el acceso al SIDH. Estas iniciativas constituyen una amenaza que puede analizarse mediante dos fases estratégicas diferenciadas: una primera etapa caracterizada por intentos directos de denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH), y una segunda fase materializada en la modificación de la Ley de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (en adelante, APCI). Esta última reforma busca garantizar la impunidad institucional en aquellos escenarios donde los afectados se ven compelidos a recurrir al respaldo de organizaciones no gubernamentales dependientes del financiamiento de cooperación técnica internacional.

En ese contexto, el presente artículo examina esta problemática analizando, en primer lugar, el marco constitucional del acceso a la justicia supranacional en el ordenamiento jurídico peruano, así como la naturaleza jurídica del artículo 205 de la Constitución. En segundo lugar, se caracteriza el procedimiento de peticiones individuales del SIDH como un fuero de jurisdicción supranacional. Luego, se aborda la protección supranacional como respuesta a los límites estructurales de los sistemas inter-

nos, prestando especial atención a los obstáculos sistémicos que enfrentan los pueblos indígenas para acceder a la justicia y al desarrollo progresivo del SIDH hacia una protección especializada. A continuación, se sistematizan y categorizan las iniciativas legislativas anti-SIDH promovidas entre los años 2022 y 2025, identificando sus metodologías y efectos diferenciados. Finalmente, se proponen recomendaciones para asegurar una protección efectiva del acceso a la justicia supranacional, incluyendo el análisis de las acciones de inconstitucionalidad como mecanismo de defensa constitucional frente a estas iniciativas regresivas.

II. EL ACCESO A LA JUSTICIA SUPRANACIONAL EN EL ORDENAMIENTO PERUANO

El término ‘jurisdicción supranacional’ aparece en la Constitución una única vez, dándole el nombre a su penúltimo artículo:

Artículo 205.- Jurisdicción Supranacional: agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte. (1993)

El contenido de dicho apartado no constituye una definición del término referido, pero sí establece ciertos elementos que una determinada ‘jurisdicción’ deberá cumplir para ser considerada como ‘supranacional’ desde el ordenamiento jurídico peruano. En primer lugar, dicha figura se configurará solo después del ‘agotamiento de la jurisdicción interna’. En segundo lugar, para recurrir a ella, deberá alegarse la vulneración de un derecho que ‘la Constitución reconoce’. Por último, la instancia a la que se recurrirá deberá haber sido ‘constituida’ a partir de un ‘tratado o convenio’ de los que el Perú ‘sea parte’.

Como se mencionó, la norma fundamental del Perú no hace mayor referencia a la ‘jurisdicción supranacional’. Por otro lado, si bien existen normas de rango infraconstitucional que se refieren directamente al artículo 205, ninguna de estas define el concepto señalado. Ni el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) del Perú ni la doctrina especializada han desarrollado el significado de este concepto, centrándose más en los alcances que tendrán las resoluciones de los órganos que pueden considerarse como de ‘jurisdicción supranacional’. Sin embargo, es posible construir una definición válida a partir de los elementos identificados en el artículo 205, para lo que será necesario unirlos con el concepto de ‘jurisdicción’ de nuestro ordenamiento jurídico.

A diferencia de nuestro objeto de análisis inicial, el concepto de ‘jurisdicción’ posee un vasto desarrollo en las normas y literatura jurídicas. La Constitución contiene dieciséis artículos que hacen referencia a la ‘jurisdicción’, la ‘función jurisdiccional’ y a los ‘órganos jurisdiccionales’. Por su parte, el TC ha desarrollado en más de una ocasión la naturaleza y alcances de la referida ‘función jurisdiccional’; por ejemplo, cuando señaló los límites del Fuero Militar Policial en el Expediente 00022-2011-PI/TC. No obstante, este término posee más de una acepción aceptada en el mundo jurídico, por lo que nos apoyaremos en la literatura especializada para identificar el concepto que encaje con la ‘jurisdicción’ que sirve como base para la ‘jurisdicción supranacional’.

De acuerdo con Couture, el vocablo ‘jurisdicción’ posee cuatro acepciones tradicionales en el ámbito jurídico (1958). Las tres primeras se refieren al ámbito territorial, al conjunto que agrupa a la ‘competencia’ y al ‘poder’ que ejercen determinados órganos públicos. Sin embargo, la cuarta acepción se describe a la ‘jurisdicción’ como una ‘función’ ejercida principalmente, mas no exclusivamente, por el Poder Judicial. Esta precisión es importante, pues el numeral 1 del artículo 139¹ de la Constitución indica expresamente que la función jurisdiccional tiene como principio su ‘unidad y exclusividad’, solo pudiendo ser ejercida por órganos jurisdiccionales del Estado, a excepción de los fueros militar, arbitral y las comunidades campesinas y nativas dentro de su ámbito territorial².

Ahora bien, el ‘fin’ o la ‘función’ que busca la ‘jurisdicción’ ha sido objeto de un amplio debate en la doctrina. De acuerdo con Devis, el Derecho Comparado y las posturas antagónicas pueden ser conciliadas en una definición unificada de la jurisdicción, la cual sería:

La soberanía del Estado, aplicada por conducto del órgano especial a la función de administrar justicia, para la realización o garantía del Derecho, y secundariamente para la composición de los litigios o para dar certeza jurídica a los

derechos subjetivos, mediante la aplicación de la Ley a casos concretos, de acuerdo con determinados procedimientos, y en forma obligatoria y definitiva. (1984, p. 97)

De esta manera, la jurisdicción como ‘función’ tiene los siguientes elementos: (i) el ser aplicada por un órgano especial y designado; (ii) administrar justicia en busca de realizar o garantizar un derecho; (iii) a través de aplicar normas jurídicas; (iv) a un caso concreto; (v) con procedimientos determinados; y (vi) de forma obligatoria y definitiva. *Mutatis mutandis*, podemos decir que la ‘jurisdicción supranacional’ a la que se refiere el artículo 205 de la Constitución tiene los siguientes componentes:

Tabla 1

i. Es ejercida por un órgano constituido a partir de la celebración de un tratado internacional del que el Perú sea un Estado parte.
ii. El órgano jurisdiccional aplica normas jurídicas para ejercer su función, tanto para el seguimiento del proceso como para la decisión final del mismo.
iii. Busca realizar o garantizar un derecho que la Constitución reconoce y que ha sido vulnerado.
iv. Solo recibirá casos concretos en los que se haya ‘agotado la jurisdicción interna’.
v. La resolución emitida por el órgano jurisdiccional será obligatoria y definitiva.

Fuente: Elaboración propia

Los ‘elementos’ que acabamos de señalar pueden ser mejor descritos como ‘requisitos’, pues excluyen múltiples escenarios que en el habla cotidiana podrían calificarse como ‘fueros’ o ‘tribunales’ de carácter internacional. Así, un acuerdo entre el Estado peruano y una empresa extranjera para someter directamente sus controversias a un tribunal arbitral internacional no calificaría como un ejercicio del acceso a la justicia supranacional en los términos aquí analizados. Esto se debe a que dicho mecanismo no exige el agotamiento previo de la jurisdicción interna ni necesariamente versa sobre la protección de un derecho reconocido por la Constitución³. De esta manera, solo deter-

¹ Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.

No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral. No hay proceso judicial por comisión o delegación. (1993)

² Este último grupo es incluido de forma expresa por el artículo 149 de la Constitución.-

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial. (1993)

³ Este tipo de controversias suelen tener como base la alegación de vulneraciones a disposiciones contractuales entre el Estado y un inversionista, por lo que los derechos específicos llevados ante el tribunal arbitral tendrán como fuente dicho acuerdo vinculante, mas no la Constitución.

minados procedimientos del SIDH y del Sistema Universal de Derechos Humanos se encuentran dentro de la jurisdicción supranacional definida en el artículo 205.

La redacción del artículo 205 de la Constitución no establece expresamente un 'derecho' de las personas a recurrir a la jurisdicción supranacional en los términos antes descritos, sino que solo establece que esta posibilidad 'existe'. Sin embargo, la señalada posibilidad no surge del artículo 205 ni lo requiere para poder ser, pues las normas domésticas del Perú contienen las disposiciones suficientes para permitir y hacer efectiva la posibilidad de acceso a la dicha jurisdicción.

En efecto, el artículo 55 de la Constitución establece que "[l]os tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional" (1993). Esta disposición refleja que el Perú adopta un sistema monista de incorporación, en el cual las normas internacionales adquieren vigencia y carácter vinculante dentro del mismo ordenamiento jurídico interno (Abuggatās, 2006, p. 446). De esta manera, si un tratado internacional celebrado y en vigor para el Perú prevé un mecanismo de jurisdicción supranacional, de acuerdo con lo visto anteriormente, el acceso al mismo será una parte más de la 'vía jurisdiccional' contemplada por el ordenamiento interno peruano.

Del mismo modo, de acuerdo con los artículos 26⁴ y 27⁵ de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, de la cual el Perú es un Estado parte, los Estados parte de un tratado estarán obligados a 'cumplir de buena fe' sus disposiciones, así como no justificar un eventual incumplimiento en disposiciones de su Derecho interno. En el caso de la jurisdicción supranacional, la obligación de cumplir de buena fe permite deducir una obligación negativa para el Estado: la de no impedir que una persona acceda a dicha jurisdicción bajo las normas y condiciones previamente establecidas.

¿Qué consagra entonces el artículo 205 de la Constitución? ¿Es tan solo una reafirmación de la obligación del Estado de permitir el acceso a la jurisdicción supranacional bajo los términos descritos, o acaso posee otra finalidad? El contenido de este acápite trascendería la mera reafirmación si buscara consagrar un derecho, más precisamente un 'derecho a acceder a la jurisdicción supranacional'. La redacción original condiciona dicho acceso a la celebración de un tratado, lo cual es una decisión soberana del Estado y que le corresponde al presidente de la República con la aprobación del Congreso antes de la manifestación del consentimiento en obligarse por dicho instrumento. Lo anterior parece no reflejar, al menos en principio, la existencia de un derecho como el descrito en el artículo 205.

No obstante, que un derecho no pueda colegirse originalmente de dicha disposición no evita que el tiempo termine por configurarlo. El artículo 3⁶ de la Constitución reconoce todos los derechos que no se encuentren explicitados en la norma fundamental, siempre que estos 'se funden en la dignidad del hombre', entre otros preceptos. Como veremos más adelante, la jurisdicción supranacional ha permitido y sigue permitiendo la efectivización de derechos que de otra forma no habrían podido ser protegidos. Si consideramos que los derechos permiten salvaguardar la dignidad humana y que existe una vía que los hace efectivos, ¿el acceso a esta vía no podría considerarse como una parte sustancial en la protección de la dignidad y, por lo tanto, un derecho?

Este trabajo opta, sin embargo, por una aproximación diferente. De acuerdo con el TC, el derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido en el inciso 3 del artículo 139⁷ de la Constitución, siendo este parte del contenido implícito del derecho a la tutela jurisdiccional consagrado en dicha norma. Conforme a lo señalado por el máximo intérprete de la Constitución, este derecho "garantiza, entre

⁴ Artículo 26.- *Pacta sunt servanda*: Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe (1969).

⁵ Artículo 27.- El derecho interno y la observancia de los tratados: Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46 (1969).

⁶ Artículo 3.-

La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno. (1993)

⁷ Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

[...]

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación. (1993)

otras cosas, que el administrado pueda acudir al juez a fin de cuestionar los actos que la administración hubiera efectuado” (Expediente 2763-2002-AA/TC, fundamento jurídico 4). Esta posibilidad deberá ser “real y efectiva”, el juez un tercero “imparcial e independiente” y el objeto de su acción el “encargarle la determinación de sus derechos y obligaciones [...]” (Expediente 02709-2017-PA/TC, 2020, fundamento jurídico 8).

Este vínculo del derecho de acceso a la justicia con el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución es esencial, pues el mencionado apartado desarrolla el contenido de la tutela jurisdiccional señalando que “[n]inguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley [...]” (1993). Como se ha visto y se continuará desarrollando, el procedimiento de peticiones individuales ante el SIDH puede concluir, de cumplir con los requisitos del propio SIDH, ante una instancia de jurisdicción. Esto nace de un tratado del que el Perú es parte, por lo que forma parte del ordenamiento peruano, cumpliendo con el requisito de estar ‘predeterminado por ley’⁸. Por todo lo anterior, podemos afirmar que el ‘derecho de acceso a la jurisdicción supranacional’ es parte del contenido implícito del Derecho Constitucional a la tutela jurisdiccional.

III. EL FUERO DE JUSTICIA SUPRANACIONAL DEL SIDH

El Perú es un Estado parte de la CADH, un tratado internacional adoptado el 22 de noviembre de 1969. Este tratado surgió dentro de la Organización de los Estados Americanos (en adelante, OEA) y terminó de estructurar el SIDH.

El SIDH se articula en tres niveles de protección, según los tratados sobre los que los Estados miembros hayan manifestados su consentimiento en obligarse (Grossman, 2009). El primer nivel corresponde a los Estados que han ratificado únicamente la Carta de la OEA, los cuales se comprometen a respetar los derechos humanos y están sujetos a la supervisión general de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH)⁹. El segundo nivel incluye a los Estados que han ratificado la CADH y, en caso lo hayan decidido, los otros nueve tratados de derechos humanos concebidos en el SIDH¹⁰. Estos Estados asumen obligaciones más específicas y están sometidos a un escrutinio más riguroso por parte de la CIDH, que puede, entre otras funciones, recibir peticiones individuales y realizar visitas *in loco*¹¹.

⁸ Al estar predeterminado por un tratado que versa sobre derechos humanos, el rango de dichas disposiciones es constitucional conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en el caso ‘Nina-Quispe’ (Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamento jurídico 61).

⁹ Según los artículos 3 (inciso a) y 106 de la Carta de la OEA:

Artículo 3.- Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

a) El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas (1948).

Artículo 106.-

Habrà una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia. (1948)

¹⁰ Este conjunto normativo abarca nueve instrumentos adicionales: dos protocolos complementarios a la CADH –el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988) y el Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990)–; tres convenciones sobre violencias específicas –la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (1994) y la Convención de Belém do Pará sobre violencia contra la mujer (1994)–; dos instrumentos de protección de grupos específicos –la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999) y la Convención sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015)–; y dos convenciones antidiscriminatorias adoptadas en 2013.

¹¹ Artículo 41 de la CADH.- La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

a) Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;

b) Formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;

c) Preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;

d) Solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;

El tercer nivel, el más avanzado en términos de protección, corresponde a los Estados que, además de ratificar la CADH, han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH)¹². Estos Estados permiten que la Corte emita sentencias vinculantes en casos de violaciones de derechos humanos, las cuales incluyen formas de reparación para las víctimas (Gonzales *et al.*, 2013, p. 93). El Perú se encuentra en este tercer nivel, habiendo ratificado tanto la CADH como la competencia contenciosa de la Corte IDH¹³. En la actualidad, 33 Estados son parte de la Carta de la OEA, 22 Estados son parte de la CADH y 19 le reconocen competencia contenciosa a la Corte IDH¹⁴.

Una de las vías existentes para la protección de derechos humanos en el SIDH es el procedimiento de peticiones individuales. Conforme al artículo 44¹⁵ de la CADH, cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida puede presentar peticiones ante la CIDH por violaciones a los derechos consagrados en dicho tratado. El procedimiento se inicia con la presentación de la petición ante la CIDH, la cual debe cumplir con los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 46¹⁶ de la CADH, incluyendo el agotamiento de los recursos internos, la presentación dentro del plazo de seis meses posteriores a la decisión definitiva y la ausencia de litispendencia internacional. La CIDH evalúa la admisibilidad según los criterios del artículo 47¹⁷

e) Atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;

f) Actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención y,

g) Rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. (1969)

¹² Artículo 68, numeral 1 de la CADH.- 1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes (1969).

¹³ La CADH fue aprobada por el Perú el 11 de julio de 1978, entrando en vigor para el país el 28 de julio del mismo año, fecha en la que se depositó el instrumento de manifestación del consentimiento del Estado en obligarse. El instrumento de aprobación se encuentra en el Decreto Ley 22231.

¹⁴ Venezuela denunció la Carta de la OEA en abril de 2017, proceso que culminó con su retiro formal en abril de 2019, conforme al artículo 143 de dicho instrumento. A pesar de la decisión de dejar sin efecto dicho retiro, tomada por Juan Guaidó en marzo de 2019, desde febrero de 2023 no existe ningún tipo de representación del Estado de Venezuela en la OEA. Por estos motivos, no consideramos a Venezuela como un Estado Parte de la OEA.

¹⁵ Artículo 44.-

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte. (1969)

¹⁶ Artículo 46.-

1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:

a) Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;

b) Que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;

c) Que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y

d) Que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.

2. Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:

a) No exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;

b) No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y

c) Haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. (1969)

¹⁷ Artículo 47.- La Comisión declarará inadmisble toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 o 45 cuando:

a) Falte alguno de los requisitos indicados en el artículo 46;

b) No exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención;

c) Resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado manifestamente infundada la petición o comunicación o sea evidente su total improcedencia, y

d) Sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional. (1969)

de la CADH y, una vez admitida, procede al análisis de fondo conforme a los artículos 48¹⁸, 49¹⁹ y 50²⁰ de la CADH.

Una vez que la CIDH determina que ha ocurrido una violación de derechos humanos, emite un informe con recomendaciones al Estado según el artículo 50 de la CADH, otorgándole un plazo para su cumplimiento. Si el Estado no cumple con las

recomendaciones dentro del término establecido, la CIDH puede decidir someter el caso ante la Corte IDH, siempre que el Estado haya reconocido la jurisdicción contenciosa del tribunal según el artículo 62²¹ de la CADH. El procedimiento ante la Corte IDH se rige por su propio reglamento y culmina con una sentencia definitiva e inapelable (artículo 67²² CADH) que, en caso de encontrar responsabilidad internacional del Estado, puede

¹⁸ Artículo 48.-

1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:

a) Si reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación solicitará informaciones del Gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada, transcribiendo las partes pertinentes de la petición o comunicación. Dichas informaciones deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por la Comisión al considerar las circunstancias de cada caso;

b) Recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará a archivar el expediente;

c) Podrá también declarar la inadmisibilidad o la improcedencia de la petición o comunicación, sobre la base de una información o prueba sobrevinientes;

d) Si el expediente no se ha archivado y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión realizará, con conocimiento de las partes, un examen del asunto planteado en la petición o comunicación. Si fuere necesario y conveniente, la Comisión realizará una investigación para cuyo eficaz cumplimiento solicitará, y los Estados interesados le proporcionarán, todas las facilidades necesarias;

e) Podrá pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibirá, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados;

f) Se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención.

1. Sin embargo, en casos graves y urgentes, puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo [sic] se la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad. (1969)

¹⁹ Artículo 49.-

Si se ha llegado a una solución amistosa con arreglo a las disposiciones del inciso 1.f. del artículo 48 la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados partes en esta Convención y comunicado después, para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Este informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes en el caso lo solicitan, se les suministrará la más amplia información posible. (1969)

²⁰ Artículo 50.-

1. De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, ésta [sic] redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. También se agregarán al informe las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho los interesados en virtud del inciso 1.e. del artículo 48.

2. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo.

3. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas. (1969)

²¹ Artículo 62.-

1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.

3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial. (1969)

²² Artículo 67.-

El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo. (1969)

ordenar reparaciones integrales conforme al artículo 63²³ de la CADH.

Una revisión rápida nos permite afirmar que la Corte IDH es un fuero de jurisdicción supranacional cuando se trata del procedimiento de peticiones individuales del SIDH:

- a) La Corte IDH es un órgano constituido a partir de la celebración de la CADH, tratado del que el Perú es parte.
- b) La Corte IDH sigue las normas establecidas en la CADH para llevar a cabo dichos procedimientos, tanto en el nivel formal (las principales reglas de dichos procedimientos se encuentran establecidas en la Convención) como en el fondo de la controversia (los derechos humanos vulnerados están consagrados en la propia CADH).
- c) Los derechos consagrados en la CADH son parte del ordenamiento jurídico peruano conforme al artículo 55²⁴ de la Constitución, y esta se interpreta conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Perú según su Cuarta Disposición Final y Transitoria²⁵.
- d) El requisito del agotamiento de la jurisdicción interna está expresamente consagrado en la CADH, con excepciones referidas a la ineficacia e inexistencia de estos recursos.
- e) Como se acaba de señalar, la resolución emitida por la Corte IDH será obligatoria y definitiva.

Esta consideración es compartida por el artículo 122²⁶ del Nuevo Código Procesal Constitucional pe-

ruano (en adelante, NCPC), el cual señala a la CIDH como uno de los organismos que cumplen con los criterios para ser considerados como instancias de 'jurisdicción supranacional'. Consideramos que la mención a la CIDH se da porque es esta instancia a la cual se presentan las peticiones individuales, pero que en realidad es uno de los engranajes del ya descrito procedimiento de peticiones individuales que puede terminar con una sentencia vinculante emitida por la Corte IDH.

No obstante, más allá de esta caracterización jurídica, es necesario detenerse en las razones materiales que explican por qué determinados grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente los pueblos indígenas, recurren con frecuencia a instancias internacionales para defender sus derechos. El acceso a la justicia supranacional responde a circunstancias específicas marcadas por deficiencias en los sistemas nacionales producto de la discriminación estructural. En contextos donde los mecanismos internos de protección resultan ineficaces o inaccesibles, la jurisdicción supranacional se convierte en una vía subsidiaria indispensable para garantizar derechos fundamentales. Explorar esta dimensión requiere, por tanto, analizar tanto los límites estructurales de los sistemas de justicia domésticos y su impacto en el acceso igualitario a recursos judiciales, como la forma en que el SIDH ha respondido progresivamente a estos desafíos, desarrollando estándares y mecanismos especializados de protección para los pueblos indígenas.

IV. LA PROTECCIÓN SUPRANACIONAL COMO RESPUESTA A LOS LÍMITES ESTRUCTURALES DE LOS SISTEMAS DOMÉSTICOS

El reconocimiento del SIDH como un fuero de jurisdicción supranacional válido conforme al artícu-

²³ Artículo 63.-

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización de la parte lesionada.

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión. (1969)

²⁴ Artículo 55.- Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional (1993).

²⁵ Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.-

Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. (1993)

²⁶ Artículo 122.-

Para los efectos de lo establecido en el artículo 205 de la Constitución, los organismos internacionales a los que puede recurrir cualquier persona que se considere lesionada en los derechos reconocidos por la Constitución, o los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, son: el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por tratados que obliguen al Perú. (2021)

lo 205²⁷ de la Constitución plantea una pregunta fundamental: ¿por qué determinados grupos, particularmente los pueblos indígenas, recurren con tanta frecuencia a estas instancias internacionales para la protección de sus derechos? La respuesta a esta interrogante trasciende consideraciones meramente procedimentales y se adentra en las razones estructurales que explican la necesidad de protección subsidiaria cuando los sistemas domésticos de justicia resultan insuficientes o inaccesibles.

Para comprender la importancia particular que reviste el acceso a la justicia supranacional para los pueblos indígenas, es indispensable examinar tanto los obstáculos sistemáticos que enfrentan en el ámbito interno como la forma en que el SIDH ha desarrollado progresivamente mecanismos especializados de protección. Este análisis permite evidenciar que el recurso a la jurisdicción supranacional no constituye una preferencia arbitraria, sino una necesidad derivada de limitaciones estructurales que caracterizan la relación entre los pueblos indígenas y los sistemas estatales de administración de justicia.

A. Los obstáculos sistémicos para el acceso a la justicia de los pueblos indígenas

El acceso a la justicia es una prerrogativa fundamental de todo Estado de Derecho, y un requisito esencial para el efectivo ejercicio del resto de derechos; no obstante, en la realidad cotidiana, los pueblos indígenas enfrentan situaciones de desigualdad estructural y de discriminación sistémica de índole socioeconómica, política y cultural que obstaculizan su acceso a recursos judiciales efectivos (Lafuente, 2023, p. 210). Conforme ha determinado la CIDH, para los pueblos indígenas resulta especialmente crucial contar con recursos judiciales que sean accesibles, céleres y efectivos para la protección de sus derechos humanos, dado el estado de vulnerabilidad en el que usualmente se hallan debido tanto a antecedentes históricos como a sus circunstancias sociales presentes (2009, párrafo 351). En ese sentido, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, en su informe: Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas (A/HRC/24/50, 2013), reconoce la particular gravedad que reviste esta problemática para los pueblos indígenas, destacando la discriminación sistémica que enfrentan en los sistemas de justicia penal y la

sobrerrepresentación global de estas poblaciones en centros penitenciarios, situación que afecta de manera especialmente severa a mujeres y jóvenes indígenas (A/HRC/24/50, 2013, párrafo 4).

Esta realidad sistémica se manifiesta de manera particularmente aguda en el ámbito interamericano, donde la CIDH ha documentado extensamente las múltiples barreras que enfrentan los pueblos indígenas para acceder a la justicia. Entre las barreras documentadas se encuentran la carencia de servicios de traducción a idiomas nativos, la implementación de procesos judiciales que omiten las especificidades culturales de estas poblaciones, así como requisitos burocráticos como la obligación de presentar documentación personal de identidad o la necesidad de obtener el reconocimiento formal de la representatividad legal de las instituciones o dirigentes indígenas para acceder a la titulación territorial o actuar en nombre de la comunidad frente a entidades estatales (CIDH, 2009, párrafo 342). Estos factores estructurales evidencian que los desafíos trascienden deficiencias puntuales del sistema y responden a patrones sistémicos de exclusión.

Esta multiplicidad de obstáculos revela la complejidad del fenómeno discriminatorio, que no se limita a aspectos meramente procedimentales sino que permea toda la estructura institucional. La convergencia de estas barreras genera un efecto sinérgico que potencia la exclusión, creando círculos viciosos donde cada obstáculo refuerza a los demás. Por ejemplo, la ausencia de servicios de traducción no solo impide la comunicación directa, sino que también dificulta la comprensión de los requisitos burocráticos, lo que a su vez complica el reconocimiento de la personería jurídica.

Es importante traer a colación que la problemática del acceso a la justicia para los pueblos indígenas presenta características estructurales que la distinguen de otros grupos vulnerables. Conforme a los criterios establecidos por el SIDH, los mecanismos jurisdiccionales diseñados exclusivamente para atender reclamaciones de particulares por afectaciones a sus derechos individuales de propiedad privada resultan inadecuados e ineficaces para tutelar presuntas vulneraciones del derecho de propiedad colectiva que corresponde a los pueblos indígenas y tribales (CIDH, 2009, párrafo 365). Esta especificidad requiere que “los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus caracte-

²⁷ Artículo 205.- Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte (1993).

rísticas económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres” (CIDH, 2006b, párrafos 82-83).

La búsqueda histórica de protección internacional por parte de los pueblos indígenas ante la inacción de sus Estados, tiene raíces profundas que trascienden las décadas recientes. El referido informe de Naciones Unidas sobre acceso a la justicia identifica, como una dimensión particular de esta problemática, la necesidad de superar las injusticias históricas derivadas de procesos coloniales y del despojo territorial; señalando que estas injusticias no resueltas constituyen una afrenta permanente a la dignidad colectiva y alimentan la desconfianza hacia las instituciones estatales, especialmente cuando el propio Estado fundamenta su autoridad sobre estos pueblos sobre la base de esos mismos agravios históricos (A/HRC/24/50, 2013, párrafo 6).

Los registros históricos más tempranos de esta búsqueda de amparo internacional datan de 1923, año en que el líder Haudenosaunee Deskaheh se trasladó a Ginebra con el propósito de presentarse ante la Sociedad de Naciones y defender el derecho de su pueblo a regirse por sus propias normas, y habitar sus territorios ancestrales (Davis, 1988, p. 1). La experiencia interamericana confirma esta tendencia histórica hacia la protección supranacional debido a las fallas estructurales de los sistemas domésticos. Como ha establecido la CIDH, aunque las autoridades estatales poseen la responsabilidad primordial de implementar la legislación destinada a proteger los derechos territoriales y sobre recursos naturales de los pueblos indígenas, la experiencia evidencia múltiples deficiencias sistémicas (CIDH, 2009, párrafo 335). En este sentido, la CIDH ha sido categórica al determinar que la ineffectividad de los procedimientos establecidos en la legislación para materializar los derechos territoriales de los pueblos indígenas constituye una violación de los artículos 1²⁸ y 2²⁹ de la CADH, toda vez que resulta insuficiente la sola existencia

de normas jurídicas que reconozcan y protejan la propiedad indígena, siendo imperativo que se establezcan procedimientos específicos y claramente reglamentados (CIDH, 2009, párrafo 336).

La importancia de contar con protección supranacional aumenta al reconocer que el acceso a la justicia se encuentra estrechamente relacionado con otros aspectos de los derechos humanos. El informe de las Naciones Unidas establece que este derecho está intrínsecamente vinculado con la discriminación estructural, la pobreza, las limitaciones en el acceso a servicios de salud y educación, y el no reconocimiento de los derechos culturales y territoriales (A/HRC/24/50, 2013, párrafo 4). Esta interdependencia resulta especialmente evidente en el contexto de los trámites administrativos, donde se han registrado dinámicas recurrentes de dilaciones o postergaciones sin plazo definido en el proceso de determinación de territorios disponibles para los pueblos indígenas y tribales, configurando barreras para el ejercicio pleno de sus derechos (CIDH, 2009, párrafo 340).

Una manifestación particularmente ilustrativa de estos límites estructurales se observa en el ámbito de los procedimientos administrativos relacionados con derechos territoriales. En ese sentido, la CIDH ha documentado cómo, incluso cuando existe legislación que reconoce derechos indígenas, la implementación práctica resulta deficiente debido a múltiples factores sistémicos: la corrupción en los niveles administrativos y judiciales, las dificultades para el reconocimiento de la personería jurídica de autoridades y organizaciones indígenas, y los retrasos indefinidos en la identificación de tierras disponibles (CIDH, 2007, párrafos 236-238). Estos trámites regularmente no cumplen con ser efectivos ni respetar tiempos razonables, como exige el artículo 25³⁰ de la Convención Americana, violando así estos derechos fundamentales al ser lentos e ineficaces (CIDH, 2009, párrafos 339-340). Además, los procesos internos para reclamar tierras no consideran las formas propias de vida de los pueblos indígenas y

²⁸ Artículo 1.-

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano. (1969)

²⁹ Artículo 2.-

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. (1969)

³⁰ Artículo 25.- Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

tribales, o dan prioridad a los tipos de propiedad occidentales, por lo que en la práctica no logran devolver las tierras ancestrales a estas comunidades (CIDH, 2009, párrafo 344). Estos obstáculos sistemáticos evidencian que las deficiencias no son meramente técnicas o procedimentales, sino que responden a patrones más profundos de exclusión institucional.

La continuidad en el tiempo de estas injusticias constituye un factor clave para comprender la necesidad de una protección supranacional. El daño derivado de las injusticias históricas sigue manifestándose en el presente, y muchas de las dificultades actuales que enfrentan los pueblos indígenas tienen su origen en agravios pasados (A/HRC/24/50, 2013, párrafo 7). Esta persistencia en el tiempo pone en evidencia la insuficiencia de los recursos internos para abordar de forma integral la situación de vulnerabilidad estructural que marca la relación entre los pueblos indígenas y los sistemas de justicia estatales.

En este contexto, la jurisdicción supranacional no constituye meramente una instancia de revisión adicional, sino que opera como una instancia de protección subsidiaria que permite a los pueblos indígenas acceder a la justicia cuando sus derechos han sido vulnerados y los recursos internos se han agotado sin obtener reparación efectiva. Esta función subsidiaria está codificada en el artículo 46³¹ de la CADH, que establece como regla general el agotamiento previo de los recursos de jurisdicción interna, pero contempla excepciones significativas cuando no existe debido proceso legal para la protección del derecho alegadamente violado, cuando se ha impedido el acceso a los recursos internos, o cuando hay retardo injustificado en las decisiones (CADH, artículo 46).

Estas excepciones resultan particularmente relevantes para los pueblos indígenas, considerando

que muchos de los conflictos que afectan a las comunidades indígenas involucran al propio Estado como parte, ya sea por acción directa o por omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de protección. La protección internacional se convierte así en un recurso indispensable cuando los sistemas nacionales fallan en garantizar los derechos fundamentales de estos pueblos, especialmente en lo que se refiere a sus derechos territoriales y al acceso efectivo a la justicia, cumpliendo con los parámetros establecidos por el SIDH para la activación de su jurisdicción subsidiaria.

B. El desarrollo progresivo del sistema interamericano hacia la protección especializada de derechos indígenas

Los límites estructurales de los sistemas domésticos analizados anteriormente explican por qué el SIDH desarrolló progresivamente mecanismos especializados de protección para los pueblos indígenas. Este desarrollo no fue espontáneo, sino que respondió a un proceso histórico específico que merece ser analizado para comprender la importancia actual de esta protección supranacional y la configuración del *corpus juris* especializado que la sustenta.

Durante los primeros diez años de funcionamiento de la CIDH, este órgano demostró un interés limitado por los derechos específicos y las problemáticas que afectaban a las poblaciones indígenas (Davis, 1988, p. 7). No obstante, el reconocimiento institucional actual es producto de un desarrollo progresivo impulsado por dos factores específicos. El primero consistió en la presentación de peticiones que denunciaban crímenes graves, incluyendo asesinatos, torturas y actos de genocidio perpetrados contra poblaciones indígenas forestales de las tierras bajas sudamericanas. Estas denuncias emergieron en el marco del desarrollo acelerado de la cuenca amazónica y otras regio-

³¹ Artículo 46.-

1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:

- a) Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
- b) Que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
- c) Que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y
- d) Que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.

2. Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:

- a) No exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
- b) No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
- c) Haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. (1969)

nes tropicales del continente durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, especialmente en los años que siguieron al anuncio de la Alianza para el Progreso a principios de los años 1960 (Davis, 1988, p. 7). El segundo factor impulsor fue el creciente interés del entonces existente sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas por comprender mejor los problemas de discriminación racial que enfrentaban los pueblos indígenas y otras minorías, interés que se materializó durante el Año Internacional de Acción para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial de 1970, cuando la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías desarrolló un estudio especializado sobre discriminación racial en los ámbitos político, económico, social y cultural (Davis, 1988, p. 8).

A partir de estos antecedentes, el desarrollo progresivo del reconocimiento de los derechos indígenas en el SIDH ha sido fundamental, pues, como señala la doctrina especializada, no se puede entender el desarrollo internacional del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales sin considerar al SIDH (Lafuente, 2023, p. 213). Entre 1970 y 1985, la Comisión consideró importantes casos de derechos humanos involucrando poblaciones indígenas forestales en América del Sur, así como otros casos de violaciones contra campesinos indígenas en Colombia y Guatemala, y contra los indígenas miskitos en Nicaragua (Davis, 1988, p. 10). Esta labor jurisprudencial temprana sentó las bases para desarrollos posteriores más sofisticados que han resultado en la consolidación de un *corpus juris* especializado.

La magnitud de esta consolidación jurisprudencial se manifiesta en el hecho de que las instituciones del SIDH han construido un robusto marco doctrinal sobre derechos esenciales de estos pueblos, incluyendo el derecho al reconocimiento jurídico; a la propiedad comunal de tierras y territorios; al aprovechamiento y disfrute de sus recursos naturales; a la consulta previa, libre e informada; entre otros (IDEHPUCP, 2017, p. 6). Al año 2016, la doctrina jurisprudencial de la Corte IDH sobre pueblos indígenas y tribales abarcaba 19 casos contenciosos, lo que equivalía a cerca del 10% del conjunto de fallos de fondo pronunciados hasta ese momento (IDEHPUCP, 2017, p. 6). Este porcentaje considerable refleja la importancia estratégica

que ha alcanzado la tutela de derechos indígenas dentro del sistema regional.

Un momento decisivo en este proceso evolutivo lo constituyó el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua (2001), que sentó bases jurisprudenciales esenciales en materia de propiedad comunal, delimitación, demarcación y titulación de territorios indígenas. Con posterioridad, decisiones como la del Pueblo Saramaka c. Surinam (2007) profundizaron en nociones relativas al aprovechamiento y disfrute de recursos naturales, participación real y derecho a la consulta, en tanto que el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku c. Ecuador (2012) representó un progreso notable al establecer que el sujeto afectado es específicamente el pueblo en su dimensión colectiva y no únicamente sus integrantes considerados de manera individual (IDEHPUCP, 2017, pp. 6-7).

A partir de este desarrollo progresivo, el SIDH ha consolidado un *corpus juris* especializado que proporciona el sustento normativo para la protección supranacional de estos pueblos. La doctrina especializada ha identificado que este *corpus* se estructura en tres pilares fundamentales. El primer pilar se refiere al derecho a la identidad cultural como uno de los elementos fundamentales del *corpus juris* interamericano en materia indígena. De acuerdo con las disposiciones del artículo 1³² de la CADH, los Estados deben garantizar en términos de igualdad el pleno ejercicio y goce de los derechos de las personas que están sujetas a su jurisdicción. En el caso de los pueblos indígenas, esta norma adquiere especial significancia ya que estos pueblos representan sociedades nativas y diversas con su propia identidad (Urrejola & Curihuinca Neira, 2024, p. 257).

La conceptualización del derecho a una identidad cultural como derecho fundamental y colectivo genera obligaciones específicas para los Estados, quienes deben reconocer las aspiraciones de los pueblos indígenas de ejercer control sobre sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico (Urrejola & Curihuinca Neira, 2024, p. 257). El segundo pilar fundamental se refiere a los derechos territoriales, conceptualizados como una forma de propiedad *sui generis* que trasciende las concepciones occidentales tradicionales. La jurisprudencia del SIDH ha determinado que la ti-

³² Artículo 1.-

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano. (1969)

tularidad territorial indígena se fundamenta en la ocupación tradicional y el dominio ancestral de los territorios y sus recursos, configurando un régimen de protección que funciona con autonomía respecto de los ordenamientos jurídicos nacionales (Urrejola & Curihuinca Neira, 2024, pp. 257-258).

La jurisprudencia del SIDH ha reconocido en más de una oportunidad los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios como manifestación del deber de protección que emana del artículo 21 de la CADH. Así, se ha establecido que “la posesión tradicional de los pueblos indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio otorgado por el Estado” (Urrejola & Curihuinca Neira, 2024, p. 258). Esta equiparación normativa resulta fundamental para comprender el alcance de la protección supranacional, pues permite que las violaciones a derechos territoriales indígenas sean analizadas bajo los estándares de protección del derecho de propiedad establecidos en la CADH.

El tercer pilar del *corpus iuris* interamericano se refiere a los derechos participativos de los pueblos indígenas. El SIDH ha desarrollado una extensa jurisprudencia reconociendo el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente apropiada y de buena fe, que debe realizarse con antelación a acciones que podrían afectar significativamente los intereses de los pueblos indígenas (Urrejola & Curihuinca Neira, 2024, p. 259).

La eficacia de esta jurisdicción supranacional para los pueblos indígenas no se sustenta exclusivamente en el progreso normativo y doctrinal, sino que requiere, además, de la presencia de dispositivos institucionales que promuevan el acceso real al sistema. En tal sentido, la OEA ha creado distintos instrumentos para la intervención de los pueblos indígenas que refuerzan y consolidan el recurso a la jurisdicción supranacional. Conforme se registra en la documentación institucional, la OEA ha instituido varios instrumentos para la intervención de los pueblos indígenas, abarcando: la inscripción como entidades de la sociedad civil, la intervención en las sesiones sobre el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la intervención en el sistema de tutela y promoción de derechos humanos, y la intervención en el desarrollo de las Cumbres de las Américas (OEA, 2011, p. 3).

Se han establecido tres vías mediante las cuales las entidades de la sociedad civil y los pueblos indígenas pueden intervenir en las actividades de la OEA: la inscripción de entidades de la sociedad civil, la condición de invitado especial en sesiones de la OEA, y los convenios de cooperación (OEA,

2011, p. 5). Estos instrumentos posibilitan que las entidades indígenas aporten sugerencias y, con la autorización del presidente de la sesión, puedan someter documentos escritos o realizar exposiciones ante los Comités y Grupos de Trabajo del Consejo Permanente sobre materias que corresponden a sus campos específicos de competencia (OEA, 2011, p. 5).

En el marco particular de la OEA, las cuestiones indígenas han sido tratadas mediante múltiples resoluciones de la Asamblea General que, en años recientes, se ha manifestado favorablemente hacia la aprobación de la Declaración Americana Propuesta sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta transformación institucional expresa el reconocimiento gradual de que las Cumbres de las Américas y las instituciones del SIDH deben impulsar la intervención indígena y cumplir una función fundamental en las iniciativas permanentes para salvaguardar y promover los derechos de estos pueblos (OEA, 2011, p. 3).

Un aspecto particularmente relevante del acceso a la protección supranacional lo constituye el sistema de medidas cautelares desarrollado por la CIDH. Como señalan Urrejola y Curihuinca Neira, este mecanismo permite que la CIDH tenga el poder de solicitar a los Estados que tomen medidas urgentes para proteger los derechos humanos de personas que viven en los treinta y cinco países bajo su jurisdicción (2024, p. 254). Las autoras destacan que “el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a una identidad cultural y a que su contexto sociocultural sea tomado en cuenta durante las diferentes etapas procesales para otorgar una medida cautelar en la CIDH” (2024, p. X), puede generar estrategias conjuntas más efectivas entre las comunidades indígenas y los Estados, y puede ir más allá de las formas convencionales en que estos últimos han estado operando estos mecanismos para los pueblos indígenas (2024, p. 255).

El análisis de casos específicos de medidas cautelares revela cómo los estándares interamericanos se aplican en la práctica. Urrejola y Curihuinca Neira documentan varios casos ilustrativos donde la CIDH ha aplicado los estándares sobre derechos territoriales, identidad cultural y participación interseccional e interinstitucional:

solicitando a los Estados adoptar medidas culturalmente apropiadas para proteger la vida e integridad de los beneficiarios, valorando la relación especial que los pueblos indígenas tienen con su territorio, y requiriendo expresamente que las medidas adoptadas sean acordadas con los beneficiarios o sus representantes. (2024, p. 267)

A modo de ejemplo, en la Medida Cautelar 113/16 concerniente a la comunidad nativa Tres Islas de Madre de Dios frente al Estado peruano, la CIDH exigió que, en coordinación con los beneficiarios o sus representantes, se ejecutaran las disposiciones indispensables para proteger la vida e integridad física de los miembros comunitarios, lo cual incluía realizar exámenes médicos apropiados para identificar los niveles de contaminación y garantizar que los integrantes de la comunidad accedieran a alimentos nutricionalmente adecuados y culturalmente apropiados (Urrejola & Curihuinca Neira, 2024, p. 261).

Un avance normativo destacable consistió en la promulgación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dentro del ámbito de la OEA durante 2016. No obstante, la adopción reciente de este instrumento ha suscitado ciertas inquietudes, dado que incorpora algunas provisiones evaluadas como menos garantistas en comparación con aquellas incluidas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (IDEHPUCP, 2017, p. 8).

El ordenamiento de estos instrumentos participativos cobra importancia para el estudio jurídico al evidenciar que el recurso a la jurisdicción supranacional no representa una prerrogativa independiente, sino que integra un esquema comprensivo de protección que abarca elementos de prevención, consolidación institucional y intervención directa en las decisiones que puedan incidir sobre los pueblos indígenas.

Esta transformación gradual revela cómo la jurisdicción supranacional se ha establecido como una alternativa subsidiaria eficaz ante la insuficiencia de los ordenamientos nacionales para asegurar los derechos esenciales de los pueblos indígenas. La progresión desde las primeras solicitudes de la década de 1970 hasta el *corpus juris* actual y los dispositivos institucionales especializados, ilustra la aptitud del sistema para atender requerimientos particulares de protección, fijando parámetros normativos obligatorios para los Estados participantes (CIDH, 2009, párrafos 351-365). Ambos órganos del sistema interamericano han construido progresivamente un entramado jurídico de salvaguardas y directrices orientado a garantizar el ac-

ceso efectivo e igualitario a la justicia de quienes pertenecen a comunidades indígenas, fundamentándose en el reconocimiento de su condición jurídica tanto personal como grupal (Lafuente, 2023, p. 222).

Esa consolidación normativa e institucional ha sido fundamental para visibilizar las demandas específicas de los pueblos indígenas y fijar estándares vinculantes que reconocen su identidad colectiva y derechos. No obstante, como se verá a continuación, subsisten importantes desafíos estructurales y políticos que continúan restringiendo el ejercicio efectivo de estos derechos, incluso ante la existencia de mecanismos supranacionales de protección.

V. INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA LIMITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA SUPRANACIONAL EN EL SIDH

Como se ha explicado en las secciones anteriores, el derecho al acceso a la justicia incluye el permitir el acceso a los fueros de jurisdicción supranacional cuando las condiciones preestablecidas sean cumplidas. Lamentablemente, en el caso peruano, este derecho se encuentra sometido a una amenaza sistemática y progresiva, materializada a través de múltiples iniciativas legislativas promovidas desde el Congreso. Esta situación de vulnerabilidad proviene de iniciativas emitidas por instituciones públicas y puede ser analizada mediante una periodización que distingue dos etapas temporales, cada una caracterizada por el uso de estrategias específicas orientadas a la obstrucción del SIDH.

Por un lado, la primera fase, a la que denominaremos 'estrategia de ruptura institucional directa', se caracterizó por la implementación de una estrategia de desvinculación explícita del Estado peruano respecto del SIDH. Esta aproximación frontal busca la denuncia de dos instrumentos jurídicos que el Perú ha ratificado previamente: (i) la CADH³³ y (ii) la Carta de la OEA³⁴. Ambos tratados internacionales constituyen los mecanismos de supervisión y control supranacionales del SIDH. En consecuencia, esta estrategia representaba un intento de liberarse completamente de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que el Estado peruano asumió³⁵ en el marco del SIDH.

³³ El Estado peruano ratificó la CADH en julio de 1978.

³⁴ El Estado peruano ratificó la Carta de la OEA en 1952.

³⁵ Ambos tratados internacionales establecen obligaciones en materia de derechos humanos para los Estados parte que los ratifican.

Tabla 2

Primera fase: estrategia de ruptura institucional directa				
Número de Proyecto de Ley	Fecha	Objeto de la Ley	Grupo parlamentario que lo propuso	Posición política del grupo parlamentario
3494/2022-CR	8 de noviembre de 2022	“El objeto de la presente Ley es Denunciar a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica) para restablecer la pena de muerte en el Perú, devolviendo así la soberanía absoluta en materia acerca de la pena capital en el país” ³⁶ .	Perú Libre	Izquierda conservadora
4914/2022-CR	5 de mayo de 2023	“El presente proyecto de ley tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional que se prohíba que el Estado peruano mantenga a violadores, asesinos y funcionarios corruptos a través de la salida de la Convención Americana de Derechos Humanos” ³⁷ .	Acción Popular	Derecha conservadora
5216/2022-CR	1 de junio de 2023	“La presente ley tiene como objeto la denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por el Perú el 28 de julio de 1978” ³⁸ .	Renovación Popular	Derecha conservadora
5303/2022-CR	9 de junio de 2023	“La presente ley tiene por objeto normar el procedimiento de propuesta del Gobierno del Perú para Jueces, Jueces Ad Hoc y Comisionados, ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, para que integren la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” ³⁹ .	Avanza País	Derecha conservadora
5582/2022-CR	17 de julio de 2023	“Declárese de interés nacional la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el retiro de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme lo establece el artículo 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 57 de la Constitución Política del Perú” ⁴⁰ .	Acción Popular	Derecha conservadora

Fuente: Elaboración propia.

Durante el periodo comprendido entre noviembre de 2022 y julio de 2023 (252 días calendario, es decir, menos de un año), se han presentado cinco proyectos de ley que evidencian una estrategia coordinada de ruptura con el SIDH. Esta ofensiva legislativa, con frecuencia promedio de un proyecto cada 50.4 días, actuando como si no hubiera

cuestiones sustanciales que afectan a los derechos de las personas y en los cuales debería concentrarse el trabajo legislativo: (i) pobreza⁴¹; (ii) inseguridad ciudadana⁴²; (iii) contaminación⁴³; (iv) violencia contra la mujer⁴⁴; entre otras problemáticas que deberían estar en la agenda legislativa.

³⁶ Artículo 1 del Proyecto de Ley 3494/2022-CR.

³⁷ Artículo único del Proyecto de Ley 4914/2022-CR.

³⁸ Artículo 1 del Proyecto de Ley 5216/2022-CR.

³⁹ Artículo 1 del Proyecto de Ley 5303/2022-CR.

⁴⁰ Artículo 1 del Proyecto de Ley 5582/2022-CR.-

⁴¹ El Instituto Peruano de Economía señala que la pobreza alcanza a 9.8 millones de peruanos. Para mayor información véase a IPE (2024).

⁴² El Instituto Peruano de Economía determina que los robos crecieron 25% entre 2019 y 2024, los homicidios se triplicaron y los casos de extorsión se multiplicaron por seis. Para mayor información véase a IPE (2025).

⁴³ IQAIR estableció que la calidad del aire en Perú representa un peligro para la salud pública con niveles de PM2.5 de 17.1 ug/m3 que triplican los estándares de la Organización Mundial de la Salud, posicionando al país como el quinto peor aire de América Latina. Para mayor información véase a Stakeholders (2025).

⁴⁴ La Defensoría del Pueblo reporta un incremento de feminicidios con 170 casos en 2024 (13% más que en 2023). Para mayor información véase a Defensoría del Pueblo (2025).

Acorde al cuadro, se evidencia que Perú Libre insistió en esta estrategia en noviembre, siendo seguido seis meses después por un aluvión de proyectos similares de la derecha conservadora entre mayo y julio de 2023 (concentrado el 80% de las propuestas en apenas 73 días). Esta sincronización sugiere que, más allá de las supuestas diferencias ideológicas, existe un núcleo autoritario compartido entre estos grupos parlamentarios. Bajo esta línea, se demuestra un consenso transversal entre fuerzas políticas aparentemente opuestas en el espectro ideológico peruano. Paradójicamente, la convergencia antiderechos humanos consolida esta unificación del conservadurismo de izquierda de Perú Libre (20% de los proyectos) como a las fuerzas de derecha conservadora.

Cabe destacar que el 80% de estos proyectos (4 de 5) buscan explícitamente la denuncia total de la CADH, mientras que el 20% restante (1 de 5) pro-

pone modificar sustancialmente los mecanismos de designación de magistrados del SIDH. Estos proyectos contaron con un dictamen favorable en sus comisiones y fueron aprobados por el Pleno, pero sus autógrafas fueron observadas por el Poder Ejecutivo en febrero de 2024 por invasión de competencias constitucionales exclusivas en política exterior. Este estancamiento marcó la transición hacia la segunda fase: ‘estrategia de obstrucción institucional indirecta’.

Esta segunda fase adopta un enfoque más calculado y estructural mediante la modificación de la Ley 27692 a través de la Ley 32301, aprobada el 15 de abril de 2025. Esta nueva aproximación se materializa a través de la instrumentalización de la APCI, institución que ha sido reconfigurada para ejercer funciones de bloqueo absoluto del acceso ciudadano a las instancias supranacionales de justicia⁴⁵.

Tabla 3

Segunda fase: estrategia de obstrucción institucional indirecta			
Número de la Ley	Fecha	Objeto de la Ley	Grupos parlamentarios que presentaron la iniciativa legislativa
32301	15 de abril del 2025	“[...] Se modifican los artículos 1, 3 -párrafos 3.1 y 3.3-, 4 - literales f), m), u), e incorpora el literal v)- 6, 8, 21 y 22 de la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ⁴⁶ [...] Constituyen infracciones que comenten las entidades que gestionan cooperación técnica internacional las siguientes: [...] c. Infracciones muy graves [...] 2. Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron previstos. Entre otros, constituye uso indebido, utilizar los citados recursos para asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado Peruano”⁴⁷.	1. Perú Libre 2. Grupo Parlamentario Unidad y Diálogo Parlamentario 3. Renovación Popular 4. Alianza para el Progreso 5. Fuerza Popular

Fuente: Elaboración propia

A diferencia de la estrategia frontal de denuncia de la CADH, esta reforma opera mediante la criminalización discreta, convirtiendo al Estado en juez y parte donde es señalado como responsable de violaciones a los derechos humanos⁴⁸. En lugar de atacar directamente el SIDH, establece barreras internacionales permanentes que funcionan

como un mecanismo de bloqueo preventivo. Esta reconfiguración institucional refleja un consenso antiderechos humanos consolidado como política de Estado peruano trasciende las diferencias partidarias y busca imponer un orden autoritario a través de la APCI.

⁴⁵ Artículo único de la Ley 32301.

⁴⁶ Véase la misma fuente legal.

⁴⁷ Artículo 21 de la Ley 32301.

⁴⁸ De acuerdo con Reyes y Ugarte, la conceptualización del orden público establecido en la ley genera riesgos de discrecionalidad arbitraria al convertir al Estado simultáneamente en juez y parte. Para mayor información sobre dicho argumento véase a Reyes y Ugarte (2025).

La gravedad de estas medidas no ha pasado desapercibida en el ámbito internacional. Esta transformación estratégica ha provocado pronunciamientos y resoluciones de la CIDH⁴⁹ y la Corte

IDH⁵⁰, que caracterizan estas medidas como una transgresión manifiesta del derecho fundamental al acceso a la justicia:

Tabla 4

Pronunciamientos del SIDH contra la Ley APCI				
Órganos	CIDH	Corte IDH		
Nombre	Perú: CIDH manifiesta su grave preocupación por los artículos de la ley que modifica la agencia de cooperación internacional	Resolución: solicitud de aplicación del reglamento 53 de la Corte en caso Ramos Durand	Resolución: solicitud de aplicación del reglamento 53 de la Corte en caso Gamboa García	Resolución de supervisión de sentencias de 19 casos c. Perú
Fecha	12 de mayo de 2025	2 de mayo de 2025	2 de julio de 2025	2 de julio de 2025
Tipo	Comunicado de prensa	Resolución		
Sumilla	Rechaza la ley peruana que obstaculiza a las organizaciones de derechos humanos de poder garantizar el acceso a la justicia internacional (CIDH, 2025).	Ordena proteger representantes legales del Estudio para la defensa de los derechos de la mujer (en adelante, DEMUS ⁵¹) que defienden a víctimas peruanas y concede tiempo adicional en la audiencia pública del 22 de mayo de 2025 (Corte IDH, 2025, pp. 9-10).	Ordena proteger representantes de la Comisión de Derechos Humanos (en adelante, COMISEDH ⁵²) y la Asociación Pro Derechos Humanos (en adelante, APRODEH ⁵³) en caso Gamboa García c. represalias peruanas (Corte IDH, 2025, p. 9-10).	Ordena a Perú proteger representantes legales de víctimas contra represalias por nueva ley (Corte IDH, 2025, p. 10-11).
Vulneración al acceso a la justicia	Sí	Sí	Sí	Sí
Mencionan pueblos indígenas	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

La respuesta institucional del SIDH durante los meses de mayo a julio de 2025 evidencia una intensificación notable de actividad, concentrando cuatro manifestaciones oficiales en un periodo de 3 meses como reacción directa a la promulgación de la Ley APCI peruana, según se observa en los datos recopilados.

Lo más significativo de esta respuesta institucional es su carácter unánime. Todos los actos registrados identifican vulneraciones al acceso a la justicia, y ambos órganos del SIDH interpretan la legislación peruana como una política deliberada de obstrucción. Esta interpretación resulta particularmente

evidente en las medidas de protección otorgadas a representantes de organizaciones como DEMUS, COMISEDH y APRODEH contra represalias estatales, según consta en las sumillas documentadas.

Esta interpretación uniforme de vulneraciones revela que la Ley APCI ha transformado el ejercicio legítimo de la representación legal ante instancias internacionales en un actividad de riesgo institucional, tal como reflejan los casos implicados. La concentración de medidas de protección hacia representantes legales específicas y la resolución de supervisión abarcando 19 casos simultáneos, como se confirma con el detalle del registro ana-

⁴⁹ La CIDH ha emitido un comunicado de prensa sobre las limitaciones al acceso a la justicia por la modificatoria de la Ley APCI.

⁵⁰ La Corte IDH ha emitido tres resoluciones sobre las limitaciones al acceso a la justicia por la modificatoria de la Ley APCI.

⁵¹ Organización no gubernamental, especializada en derechos humanos con enfoque de género. Para mayor información de su trabajo, véase a DEMUS (2026).

⁵² Comisión de Derechos Humanos. Organización no gubernamental, especializada en derechos humanos. Para mayor información de su trabajo, véase a COMISEDH (2019).

⁵³ Asociación Pro Derechos Humanos. Organización no gubernamental, especializada en derechos humanos. Para mayor información de su trabajo, véase a APRODEH (s.f.).

lizado, que sugiere que el Estado peruano ha desarrollado una estrategia de disuasión mediante intimidación institucional, fracturando la relación con el sistema regional de protección, lo que genera impactos diferenciados según la vulnerabilidad especificada de cada grupo poblacional.

Sin embargo, esta respuesta institucional generalizada evidencia una particularidad significativa: la CIDH constituye el único órgano que desarrolló un enfoque diferenciado al incluir y reconocer explícitamente a los pueblos indígenas según los datos sistematizados, visibilizando el impacto específico de la Ley APCI sobre estas poblaciones. Esta diferenciación resulta relevante dado que los pueblos indígenas dependen de las organizaciones intermedias para acceder al SIDH debido a barreras estructurales, convirtiendo las restricciones de la Ley APCI en un factor de exclusión diferenciada que puede obstaculizar significativamente el ejercicio de su derecho al acceso a la justicia internacional.

La dependencia estructural de los pueblos indígenas respecto de organizaciones intermedias no constituye una anomalía procedimental sino que expresa las limitaciones del sistema judicial nacional para comprender sus demandas desde marcos normativos y cosmovisiones propias. Esta incapacidad refleja la persistencia de enfoques jurídicos occidentales hegemónicos en la justicia, lo cual margina sistemáticamente las formas de justicia comunitaria. Ergo, como advierte Mata, el modelo dominante de derechos humanos impone un marco cerrado, estatal e individualista, que excluye concepciones jurídicas provenientes de sujetos como los pueblos indígenas (2019, p. 522).

Desde esta perspectiva, el control estatal sobre las organizaciones no gubernamentales trasciende la regulación administrativa. Medidas como las esbozadas refuerzan esta tendencia que busca debilitar los canales de articulación de los pueblos indígenas. Esta lógica responde a lo que Tobón identifica como estructuras coloniales persistentes que, motivadas por intereses extractivos, reproducen políticas violentas e inmovilizan institucionalmente a los pueblos indígenas (2021, p. 80).

En consecuencia, estas restricciones configuran un acceso desigualmente a la justicia supranacional. Esta asimetría convierte al Derecho Constitucional e internacional en un privilegio antes que una garantía, perpetuando la exclusión histórica bajo una

racionalidad jurídica hegemónica. Tal como advierte Zaffaroni, lo que más teme el colonialismo es que los pueblos oprimidos se comprendan entre sí y reclamen un orden mundial más justo a través del Derecho (2015, p. 60). Precisamente el camino que estas poblaciones buscan y que las recientes iniciativas legislativas intentan bloquear.

La aplicación de la Ley 32301 en el caso del Baguazo⁵⁴, considerado el primer y único proceso en que pueblos indígenas se ven directamente afectados por esta normativa, revela una estrategia preventiva de bloqueo que impacta gravemente el acceso a la justicia indígena. La Sala Penal de Apelaciones y Liquidadora de Bagua de la Corte Superior de Justicia de Amazonas reconoce que esta ley impide a los abogados vinculados a organizaciones financiadas por cooperación técnica internacional representar a los procesados, al considerarlo una “infracción muy grave” (2025, p. 17).

Aunque el tribunal reafirma el derecho irrestricto y establece plazos para que los Estados designen abogados o accedan a defensa pública (2025, p. 20), esta formalidad no compensa la exclusión del patrocinio legal especializado y culturalmente sensible que históricamente han brindado estas organizaciones. Este escenario no solo reproduce desigualdades estructurales, sino que vulnera los derechos de los pueblos indígenas.

En efecto, la Ley APCI genera una tensión directa con los estándares interamericanos de acceso a la justicia, los cuales, según Bernal Rojas, la Corte IDH ha fortalecido para garantizar condiciones de igualdad especialmente a poblaciones en situación de vulnerabilidad conforme a la CADH (2019, pp. 297-300). Estas restricciones normativas contradicen los principios convencionales, justamente cuando la subsidiariedad del SIDH es esencial para compensar las limitaciones del sistema interno en la protección efectiva de este derecho.

Es fundamental precisar que la vulneración trasciende el mero derecho de defensa para configurar una restricción integral al acceso a la justicia, que comprende la posibilidad de activar los mecanismos jurisdiccionales supranacionales. La criminalización del patrocinio legal impide no solo la defensa técnica, sino la viabilidad misma de presentar casos ante el SIDH, como se evidencia en el proceso en curso del Baguazo, donde la participación de abogados y organizaciones no gubernamentales

⁵⁴ Acorde a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (en adelante, Coica), el Baguazo fue la masacre ocurrida el 5 de junio de 2009 en Amazonas, donde fuerzas estatales vulneraron derechos de pueblos indígenas que protestaban contra decretos que permitían la explotación de recursos naturales sin consulta previa. Para mayor información del hecho registrado, véase a COICA (2024).

ha sido bloqueada bajo la aplicación de la Ley APCI (Sala Penal de Apelaciones & Liquidadora de Baga de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, 2025, p. 20).

Este patrón configura una situación constitucionalmente y convencionalmente inadmisibles: el Estado vulnera derechos internamente y, simultáneamente, va a obstruir el acceso al sistema internacional subsidiario. Esta doble barrera, vacía de contenido real al Derecho Constitucional e internacional, y perpetúa la exclusión sistemática de los pueblos indígenas del acceso a la justicia. Tal estrategia debe entenderse como expresión de un persistente colonialismo jurídico congresal, que busca la exclusión estructural de su defensa a la criminalización de sus reclamos.

La paradoja jurídica que se configura busca contribuir a un fenómeno de vaciamiento sistemático del derecho al acceso a la justicia en sus dimensiones sustantiva y procedimental. El Estado, al ejercer simultáneamente su rol de vulnerador, pero a su vez de custodio del ordenamiento jurídico; genera una situación de imposibilidad estructural que transforma las garantías de acceso jurisdiccional en enunciados formales carentes de eficacia material.

La dimensión prospectiva de esta estrategia evidencia su naturaleza preventiva, orientada a inhibir del ejercicio del derecho al acceso a la justicia de manera integral mediante el dispositivo de disciplinamiento institucional autoritario. Esta instrumentalización del Derecho consolida un paradigma de exclusión que perpetúa la negación histórica del acceso a la justicia de los pueblos indígenas, configurando así una forma contemporánea de colonialismo jurídico que utiliza la legalidad formal como mecanismo de dominación y control social.

VI. RIESGO CONSUMADO Y RECOMENDACIONES PARA LA PROTECCIÓN EFECTIVA DEL ACCESO A LA JUSTICIA SUPRANACIONAL Y SUS RESULTADOS

La aplicabilidad de los estándares desarrollados dentro del SIDH en sede interna es una posibilidad y una obligación para el Estado debido al control de convencionalidad, lo que sin embargo no ha

evitado el surgimiento de un problema tan o más relevante: los proyectos de ley hostiles a dicha figura. Así, los proyectos no solo son hostiles por la intención de retirarse del SIDH; sino que también lo son por querer alejar las formas de protección de derechos nacidas en dicho sistema. En esa línea, esta sección iniciará con la presentación de un tipo de ataque que ya se ha visto consumado a través de su aprobación como ley. A partir de esta experiencia, se plantearán recomendaciones aplicables tanto para los riesgos antes descritos como para los problemas que se generarán por la modificación de forma casi inminente.

A. La Ley 32153 como un posible intento de limitar la aplicación del control de convencionalidad

La Ley 32153, publicada el 5 de noviembre de 2024, modificó múltiples artículos del NCPC, incluyendo disposiciones fundamentales sobre interpretación de derechos constitucionales. Las modificaciones introducidas al artículo VIII del Título Preliminar⁵⁵, presentan tres cambios sustanciales que restringen el alcance del control de convencionalidad. Primero, la reforma incorpora una limitación territorial al precisar que solo deben considerarse los tratados 'de los que el Perú es parte', restringiendo el universo normativo aplicable. Segundo, reemplaza el término genérico 'decisiones' por 'sentencias', limitando los tipos de pronunciamientos internacionales que deben ser considerados. Tercero, y más significativo, establece que únicamente deben aplicarse las sentencias 'en los procesos donde el Perú es parte', restringiendo considerablemente el ámbito de aplicación del control de convencionalidad.

Aplicando lo visto al SIDH, las modificaciones anteriores pueden desagregarse en las dos siguientes afirmaciones:

- a) Los jueces peruanos deberán tomar en cuenta las sentencias emitidas por la Corte IDH emitidas en procesos en donde el Estado peruano sea parte para interpretar los derechos constitucionales.
- b) Las consideraciones de las decisiones antes referidas no 'prevalecerán' sobre las realiza-

⁵⁵ Artículo VIII del Título Preliminar.-

El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos de los que el Perú es parte, así como las sentencias adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos en los procesos donde el Perú es parte.

En caso de incompatibilidad entre una norma convencional y una constitucional, o de incompatibilidad entre decisiones de tribunales internacionales y del Tribunal Constitucional, los jueces preferirán la norma o decisión que más favorezca a la persona y sus derechos humanos. (2021)

das por el TC cuando las decisiones de ambos entes se contradigan.

Si el primero de los puntos hubiese establecido que ‘solo’ se aplicarían tales sentencias, entonces el artículo VIII entraría en una contradicción directa con la obligación de todas las autoridades del Estado peruano de realizar el control de convencionalidad sobre todas las normas y actos emitidas y realizadas por dicho Estado. Como se señaló anteriormente, desde el caso *Almonacid Arellano y otros c. Chile* (2006) la Corte IDH estableció y desarrolló la figura del control de convencionalidad, en donde las autoridades estatales debían tener en cuenta todo el desarrollo realizado por la Corte IDH.

Una lectura aislada del artículo 68 numeral 1⁵⁶ de la CADH llevaría a concluir, en efecto, que los Estados solo se han comprometido con cumplir con las decisiones de la Corte IDH emitidas en los casos en los que hayan sido partes. No obstante, el propio fundamento del caso *Almonacid Arellano* deja en claro que la fuerza vinculante de las consideraciones para todos los Estados parte no surge como consecuencia directa de la competencia contenciosa de la Corte IDH, sino como resultado de su rol de ‘intérprete última de la Convención Americana’ (2006, párrafo 124).

Así, la Corte IDH no asume responsabilidad internacional para otros Estados en su parte considerativa, ni tampoco ordena medidas concretas relacionadas con la reparación de un daño determinado. La parte considerativa expresa la interpretación que hace la Corte sobre el contenido de la CADH y los otros tratados del SIDH. En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte IDH da luces sobre el contenido de disposiciones que, en casi todos los casos, deben colocarse en un caso concreto para determinar la convencionalidad de prácticas o normas particulares del Estado.

No obstante, el texto del artículo VIII únicamente enlista ‘fuentes’ que deberán ser tomadas en cuenta por el juez al momento de interpretar, sin

indicar que dicha lista es taxativa. Por ello, toda autoridad debe tener la certeza de que recurrir a los estándares desarrollados por la Corte IDH no solo es una obligación, sino que resulta plenamente válido y en línea con las normas del SIDH. La interpretación realizada por la Corte dota de contenido y funciona como medio auxiliar para determinar el Derecho proveniente de los tratados del SIDH. En esa línea, la justificación del control de convencionalidad puede analizarse paralelamente con el reconocimiento de la jurisprudencia internacional como una fuente auxiliar del Derecho internacional, tal y como se indica, por ejemplo, en el artículo 38 numeral 1 inciso a⁵⁷ del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Un ejemplo de estándares particularmente útiles para los pueblos indígenas parte de las protecciones desarrolladas por la Corte IDH para los defensores de derechos humanos. De esta manera, dicho tribunal ha establecido que los Estados tienen el deber de crear condiciones legales y fácticas que permitan a los defensores desarrollar libremente su función⁵⁸. Esto implica una obligación negativa de abstenerse de imponer obstáculos que dificulten su labor, incluyendo específicamente evitar la criminalización de las actividades de defensa de derechos humanos⁵⁹ y el uso indebido del Derecho Penal contra defensores por el ejercicio legítimo de su trabajo⁶⁰. La especial utilidad del desarrollo de esta obligación parte de que, por la naturaleza de su labor, la gran mayoría de líderes de pueblos indígenas que defienden los de sus comunidades califican dentro de la categoría de defensores de derechos humanos.

Otro grupo de estándares desarrollado por la Corte IDH se relaciona con las obligaciones positivas del Estado frente a las amenazas y violaciones que sufren los defensores. Los Estados deben investigar seria y eficazmente las violaciones de derechos humanos cometidas contra defensores, protegerlos cuando son objeto de amenazas (que pueden configurarse mediante agresiones verbales y físicas continuadas y sistemáticas)⁶¹, e informarles

⁵⁶ Artículo 68.- 1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes (1969).

⁵⁷ Artículo 38.- 1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes (1945).

⁵⁸ Véase a *Caso Nogueira de Carvalho y otro c. Brasil* (Corte IDH, 2006, párrafo 77) y a *Caso Baraona Bray c. Chile* (Corte IDH, 2022, párrafo 79).

⁵⁹ Véase a *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros c. Guatemala* (Corte IDH, 2014, párrafo 142).

⁶⁰ Véase a *Caso Valle Jaramillo y otros c. Colombia* (Corte IDH, 2008, párrafo 91 y 96).

⁶¹ Véase a *Caso Nogueira de Carvalho y otro c. Brasil* (Corte IDH, 2006, párrafo 76).

sobre las vías idóneas para realizar denuncias ante violaciones⁶². Estas obligaciones son especialmente relevantes considerando el creciente número de amenazas y actos violentos que enfrentan los defensores en Latinoamérica, particularmente en contextos de conflictividad social y polarización. A partir del control de convencionalidad, los líderes de comunidades indígenas pueden exigir directamente las protecciones antes descritas en su propio fuero interno.

B. Acciones de inconstitucionalidad: contra una posible ley que contravenga el SIDH y contra la Ley 32153

La amenaza sistemática contra el derecho a la justicia supranacional en el Perú requiere una respuesta constitucional diferenciada que atienda a las dos modalidades distintas empleadas para obstruir al SIDH. El artículo 74⁶³ del NCPC, contempla esta distinción al reconocer que las infracciones puede ser directa o indirecta y el artículo 76⁶⁴ habilita el control abstracto contra ambos tipos de normas al incluir genéricamente “las normas que tienen rango de ley” (2021).

La primera modalidad de obstrucción se materializa cuando el Congreso aprueba leyes que ordenan al Poder Ejecutivo denunciar la CADH. Contra estas normas procede la demanda de inconstitucionalidad conforme al artículo 76 del NCPC, dado que constituyen leyes en sentido formal. Estas normas infringen la Constitución de manera directa y total:

vulneran tanto el aspecto formal (al invadir competencias exclusivas del Poder Ejecutivo en materia de relaciones exteriores) como el sustancial (al atentar contra los derechos fundamentales que forman parte del bloque de constitucionalidad a través de la CADH).

En el plano formal, la inconstitucionalidad formal se sustenta en la violación de los artículos 118.11⁶⁵ y 57⁶⁶ de la Constitución, que establece un sistema de distribución competencial donde “[c]orresponde al Presidente de la República [...] celebrar y ratificar tratados” (1993) y denunciarlos “con cargo de dar cuenta al Congreso” (1993). Esta fórmula constitucional reserva exclusivamente al Ejecutivo la facultad de denuncia de tratados internacionales, por lo que cualquier ley que ordene tal denuncia constituye una usurpación competencial que lesiona el principio de separación de poderes.

Asimismo, la expresión ‘con cargo de dar cuenta’ confirma esta interpretación, pues establece únicamente una obligación de información posterior del Ejecutivo hacia el Legislativo, destacando cualquier necesidad de autorización previa del Congreso. En consecuencia, una norma legal que pretenda condicionar o dirigir la denuncia de tratados invade una competencia constitucionalmente reservada al presidente de la República.

En el plano material, la inconstitucionalidad se articula sobre la vulneración al acceso a la justicia

⁶² Véase a Caso Vélez Restrepo y Familiares c. Colombia (Corte IDH, 2012, párrafo 201) y a Caso Defensor de Derechos Humanos y otros c. Guatemala (Corte IDH, 2012, párrafo 155)

⁶³ Artículo 74.-

Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución y, en su caso, de la ley, frente a infracciones contra su jerarquía normativa. Esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo.

Por contravenir el artículo 106 de la Constitución, se puede demandar la inconstitucionalidad, total o parcial, de un decreto legislativo, decreto de urgencia o ley que no haya sido aprobada como orgánica, si dichas disposiciones hubieren regulado materias reservadas a ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada como tal. (2021)

⁶⁴ Artículo 76.-

La demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados que hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los artículos 56 y 57 de la Constitución, Reglamento del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales. (2021)

⁶⁵ Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República: [...] 11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados (1993).

⁶⁶ Artículo 57.-

El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso.

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa a éste [sic]. (1993)

en el artículo 139.3⁶⁷ de la Constitución, que establece el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en complemento con el artículo 55⁶⁸ que integra los tratados al Derecho nacional. El artículo 78 del NCPD refuerza este argumento al establecer lo siguiente:

[...] considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, por remisión expresa de la constitución, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona. (2021)

Esta integración normativa configura lo que se denomina bloque de constitucionalidad, cuya jerarquía superior impide que el legislador pueda desconocer unilateralmente las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, obstaculizando el acceso a las instancias jurisdiccionales supranacionales.

La segunda modalidad de obstrucción se manifiesta en la modificación de la Ley APCI. Esta constituye una norma sujeta al control constitucional previsto en el artículo 76⁶⁹ del NCPD, pero presen-

ta una particularidad estratégica que la hace más insidiosa que las leyes de denuncia directa. La infracción que consigue es 'indirecta', pero 'total' en términos del artículo 74⁷⁰, pues sin derogar formalmente la CADH, establece un régimen sancionador que imposibilita ejercerse al acceso a la justicia. Esta modalidad de inconstitucionalidad por obstaculización indirecta resulta especialmente grave porque mantienen la apariencia de cumplimiento formal de las obligaciones internacionales mientras la vacía de contenido sustantivo.

Específicamente, el fundamento constitucional contra la Ley APCI se debe centrar en la vulneración del artículo 139 inciso 3⁷¹ de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el artículo 2, inciso 24, literal h⁷² que establece el no ser privado del derecho en ningún estado del proceso. Al criminalizar el patrocinio legal ante instancias supranacionales, la ley APCI crea una situación en donde, paradójicamente, como se mencionó con anterioridad, el Estado es juez y parte, violando el principio de imparcialidad jurisdiccional. Esta configuración normativa resultaba incompatible con el artículo 55⁷³ constitucional que integra los tratados ratificados al ordenamiento jurídico na-

⁶⁷ Artículo 139.-

[...]

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación. (1993)

⁶⁸ Artículo 55.- Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional (1993).

⁶⁹ Artículo 76.-

La demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados que hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los artículos 56 y 57 de la Constitución, Reglamento del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales. (2021)

⁷⁰ Artículo 74.-

Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución y, en su caso, de la ley, frente a infracciones contra su jerarquía normativa. Esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo.

Por contravenir el artículo 106 de la Constitución, se puede demandar la inconstitucionalidad, total o parcial, de un decreto legislativo, decreto de urgencia o ley que no haya sido aprobada como orgánica, si dichas disposiciones hubieren regulado materias reservadas a ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada como tal. (2021)

⁷¹ Artículo 139.-

[...]

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación. (1993)

⁷² Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

[...]

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

h. Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquella imposibilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia. Quien la emplea incurre en responsabilidad. (1993)

⁷³ Artículo 55.- Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional (1993).

cional, generando una antinomia irresoluble que debe ser resuelta mediante la declaratoria de inconstitucionalidad.

Esta problemática se agrava especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Los proyectos y la ley configuran una vulneración específica y agravadas de los derechos de los pueblos indígenas al obstaculizar su acceso diferenciado, más cuando estas poblaciones dependen de organizaciones intermediarias para acceder a la justicia supranacional debido a barreras de distinto tipo, como pueden ser las idiomáticas geográficas y culturales, que les impiden ejercer directamente sus derechos ante instancias internacionales. En este contexto, la criminalización del patrocinio legal convierte estas restricciones estructurales en un factor de elusión diferenciada que es particularmente grave para los pueblos indígenas al haber encontrado en el SIDH un espacio para la protección de sus derechos colectivos, territoriales y culturales.

Finalmente, los efectos proyectados de ambas acciones de inconstitucionalidad, conforme al artículo 80⁷⁴ del NCP, tendrían “alcances generales” y dejarían “sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian” (2021), restableciendo la integridad del sistema constitucional de protección de derechos fundamentales. La autoridad de cosa juzgada en el artículo 81⁷⁵ garantizará que estas decisiones “vinculen a todos los poderes públicos”, impidiendo futuras tentativas legislativas de similar naturaleza obstruccionista. Esta dimensión prospectiva del control de constitucionalidad resulta vital para consolidar una jurisprudencia constitucional que blinda definitivamente el acceso a la justicia su-

pranacional, protegiendo a los pueblos indígenas que requieren mecanismos de representación especializada para hacer efectivo sus derechos ante instancias internacionales.

VII. CONCLUSIONES

El análisis de las iniciativas legislativas anti-SIDH promovidas en el Congreso peruano entre 2022 y 2025 evidencia la configuración de una amenaza sistemática y progresiva al acceso a la justicia supranacional contemplado en el artículo 205⁷⁶ de la Constitución. Esta amenaza se materializa a través de dos estrategias legislativas diferenciadas que, aunque metodológicamente distintas, convergen en el objetivo común de obstruir el acceso ciudadano al SIDH.

La primera fase, caracterizada como ‘estrategia de ruptura institucional directa’, se manifestó en cinco proyectos de ley presentados entre noviembre de 2022 y julio de 2023, cuatro de los cuales buscaban explícitamente la denuncia de la CADH. Esta ofensiva legislativa, promovida por grupos parlamentarios ideológicamente diversos, revela la existencia de un consenso antiderechos humanos que trasciende las diferencias partidarias tradicionales. El estancamiento de estas iniciativas en las comisiones parlamentarias evidenció la insuficiencia del consenso político necesario para materializar esta estrategia frontal.

La segunda fase, denominada ‘estrategia de obstrucción institucional indirecta’, se concretó con la aprobación de la Ley 32301 que modifica la APCI. Esta normativa resulta más insidiosa que los intentos directos de denuncia, pues sin derogar

⁷⁴ Artículo 80.-

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el diario oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación.

Cuando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74 de la Constitución, el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resuelve lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia.

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará sus alcances en el tiempo. Tienen efectos generales y se publican en el diario oficial El Peruano. (2021)

⁷⁵ Artículo 81.-

Las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad y las recaídas en los procesos de acción popular que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.

Tiene la misma autoridad el auto que declara la prescripción de la pretensión en el caso previsto en el artículo 86.

La declaratoria de inconstitucionalidad o ilegalidad de una norma impugnada por vicios formales no obsta para que ésta [sic] sea demandada ulteriormente por razones de fondo, siempre que se interponga dentro del plazo señalado en el presente código. (2021)

⁷⁶ Artículo 205.-

Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte. (1993)

formalmente la CADH, establece un régimen sancionador que criminaliza el uso de cooperación internacional para el patrocinio legal ante instancias supranacionales. De este modo, convierte al Estado en juez y parte cuando es señalado como responsable de violaciones a los derechos humanos, violando principios fundamentales de imparcialidad jurisdiccional.

La respuesta institucional del SIDH respecto a la segunda fase ha sido directa. Entre mayo y julio de 2025, tanto la CIDH como la Corte IDH emitieron cuatro pronunciamientos oficiales caracterizando estas medidas como violatorias del acceso a la justicia. Resulta particularmente significativo que la CIDH haya desarrollado un enfoque diferenciado reconociendo explícitamente el impacto específico sobre los pueblos indígenas, visibilizando cómo estas restricciones afectan de manera agravada a poblaciones que dependen estructuralmente de organizaciones intermediarias para acceder al sistema internacional.

Para los pueblos indígenas peruanos, estas iniciativas legislativas configuran una vulneración especialmente grave considerando las barreras sistémicas que ya enfrentan en el sistema de justicia doméstico. La discriminación estructural, las limitaciones económicas, las barreras idiomáticas y culturales, y la ausencia de mecanismos judiciales específicos para proteger sus derechos colectivos han convertido al SIDH en una instancia subsidiaria indispensable. En este contexto, la criminalización del patrocinio legal convierte las restricciones estructurales existentes en un factor de exclusión diferenciada que obstaculiza significativamente el ejercicio de sus derechos ante instancias internacionales.

El desarrollo progresivo del sistema interamericano hacia la protección especializada de derechos indígenas, consolidado en un *corpus iuris* que incluye los pilares de identidad cultural, derechos territoriales y derechos participativos; demuestra la importancia particular que reviste para estos pueblos el acceso a la jurisdicción supranacional. Esta protección no constituye meramente una instancia de revisión adicional, sino una vía subsidiaria indispensable que opera cuando los sistemas nacionales fallan en garantizar derechos fundamentales, especialmente considerando que muchos conflictos involucran al propio Estado como parte.

Las modificaciones introducidas por la Ley 32153 al NCPD aunque de naturaleza distinta, también representan un riesgo para la aplicación efectiva del control de convencionalidad. Al restringir la consideración jurisprudencial únicamente a casos donde el Perú sea parte, esta normativa podría li-

mitar la obligación de las autoridades estatales de aplicar los estándares desarrollados por la Corte IDH en su calidad de intérprete última de la CADH, los cuales son los que revisten una especial importancia en asuntos de interés para los pueblos indígenas, quienes muchas veces no encuentran marcos normativos adecuados en el ordenamiento jurídico peruano.

Frente a esta amenaza sistemática, el control concentrado de constitucionalidad emerge como mecanismo fundamental de protección. Las acciones de inconstitucionalidad solicitando la inaplicación de estas normas deben sustentarse en aspectos sustanciales, especialmente en la vulneración del acceso a la justicia y del bloque de constitucionalidad integrado por los tratados internacionales de derechos humanos. Los efectos de estas acciones y su autoridad de cosa juzgada resultan vitales para consolidar una jurisprudencia constitucional que proteja el derecho de acceso a la justicia supranacional.

En última instancia, la problemática analizada trasciende el ámbito jurídico para revelar una tensión más profunda sobre el modelo de Estado y la concepción de los derechos humanos en el Perú contemporáneo. Las iniciativas legislativas anti-SIDH pretenden sustraer al Estado del escrutinio internacional, lo llevaría a facilitar la perpetuación de la exclusión sistemática de grupos vulnerables del acceso efectivo a la justicia. La defensa del acceso a la justicia supranacional constituye, por tanto, una defensa de los derechos previstos en un Estado Constitucional de Derecho y de los principios democráticos que sostienen el sistema democrático. 

CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

Luis Alejandro Pebe Muñoz: Conceptualización, Metodología, Investigación, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición, Visualización.

Gonzalo Alonso Ugarte Gaita: Conceptualización, Metodología, Investigación, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición, Visualización.

Daniela Alexandra Pulido Ramírez: Conceptualización, Metodología, Investigación, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición, Visualización.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran expresamente que no existen conflictos de intereses que hayan influido en la elaboración, evaluación ni publicación del presente artículo.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

Los autores declaran que no han recibido financiamiento externo para la realización de la presente investigación.

ESTÁNDARES ÉTICOS

Los autores manifiestan que esta investigación ha sido desarrollada conforme con los principios y estándares éticos aplicables a la labor académica e investigativa.

REFERENCIAS

Abugattas, G. (2006). Sistemas de incorporación monista y dualista: ¿tema resuelto o asignatura pendiente? *Agenda Internacional*, 12(23), 439-461.

Asociación Pro Derechos Humanos [APRODEH]. (S.f).

Bernales Rojas, G. (2019). El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. *Revista Ius et Praxis*, 25(3), 277-306.

Comisión de Derechos Humanos [COMISEDH]. (2019).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2007). *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2025). *Perú: CIDH manifiesta su grave preocupación por los artículos de la ley que modifica la agencia de cooperación internacional*.

Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica [COICA]. (2024).

Couture, E. (1958). *Fundamentos de derecho procesal civil*. Depalma.

Devis, H. (1984). *Teoría general del proceso: aplicable a toda clase de procesos*. Editorial Universidad.

Davis, S. (1988). *Land Rights and Indigenous Peoples: The Role of the Inter-American Commission on Human Rights*. Cultural Survival.

Estudio para la defensa de los derechos de la mujer [DEMUS]. (2026).

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IDEHPUCP] (2017). *Avances y retos en materia de derechos de los pueblos indígenas y tribales. Reflexiones del primer conversatorio en jurisprudencia interamericana*.

Instituto Peruano de Economía [IPE]. (9 de mayo de 2024). *IPE: pobreza alcanza a 9.8 millones de peruanos*.

(26 de febrero de 2025). *Incremento de la inseguridad ciudadana en el 2024*.

Lafuente, M. (2023). El derecho de acceso a la justicia de las poblaciones indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 17(2), 205-226.

Mata Quintero, G. (2019). Derechos Humanos y colonialidad: A 70 años de la Declaración Universal. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (39), 507-525.

Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2013). *Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas*.

Organización de los Estados Americanos [OEA] (2011). *Participation of Indigenous Peoples in the Inter-American System: Mechanisms and New Tools Proposed*.

Reyes & Ugarte. (1 de abril de 2025). *Crónica de una muerte anunciada: modificaciones a la Ley APCI y su inminente promulgación en el ordenamiento normativo*. IDEHPUCP.

Stakeholders. (7 de abril de 2025). *Perú retrocede en ranking de los países más contaminados: ¿Qué puesto ocupa?*

Tobón Yagarí, P. (2021). *Derecho internacional plural: Una mirada desde los pueblos indígenas* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia].

Urrejola, A. & Curihuinca, E. (2024). Indigenous Rights in the Inter-American System: The Application of Precautionary Measures from a Culturally Appropriate Perspective. En von Bogdandy, A., Piovesan, F., Ferrer Mac-Gregor, E & M. Morales Antoniazzi (Eds.), *The Impact of the Inter-American Human Rights System: Transformations on the Ground* (254-267). Oxford University Press.

Zaffaroni, E. (2015). El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 7(2), 182-243.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948).

Constitución Política del Perú [Const.] (1993).

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 17 de junio de 2005. Sentencia sobre el *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa c. Paraguay*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 26 de septiembre de 2006. Sentencia sobre el *Caso Almonacid Arellano y otros c. Chile*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 28 de noviembre de 2006. Sentencia sobre el *Caso Nogueira de Carvalho y otro c. Brasil*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 27 de noviembre de 2008. Sentencia sobre el *Caso Valle Jaramillo y otros c. Colombia*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 03 de abril de 2009. Sentencia sobre el *Caso Kawas Fernández c. Honduras*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 24 de febrero de 2011. Sentencia sobre el *Caso Gelman c. Uruguay*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 03 de septiembre de 2012. Sentencia sobre el *Caso Vélez Restrepo y Familiares c. Colombia*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 20 de noviembre de 2012. Sentencia sobre el *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") c. Guatemala*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 10 de octubre de 2013. Sentencia sobre el *Caso Luna López c. Honduras*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 28 de agosto de 2014. Sentencia sobre el *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros c. Guatemala*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 26 de septiembre de 2018. Sentencia sobre el *Caso Escaleras Mejía y otros c. Honduras*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 24 de noviembre de 2022. Sentencia sobre el *Caso Baraona Bray c. Chile*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 27 de noviembre de 2023. Sentencia sobre el *Caso Habitantes de La Oroya c. Perú*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2 de mayo de 2025, Resolución sobre la solicitud respecto del Perú. Aplicación del artículo 53 del Reglamento de la Corte. Caso Ramos Durand y otros c. Perú.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2 de julio de 2025, Resolución sobre la solicitud respecto del Perú. Aplicación del artículo 53 del Reglamento de la Corte. Caso Gamboa García y otros c. Perú.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2 de julio de 2025, Resolución sobre casos: Neira Alegría y otros; Castillo Páez; Barrios Altos; Cantoral Benavides; Durand y Ugarte; Huilca Tecse; Gómez Palomino; Baldeón García; La Cantuta; Cantoral Huamaní y García Santa Cruz; Anzualdo Castro; Osorio Rivera y familiares; Tarazona Arrieta y otros; Espinoza Gonzáles; Cruz Sánchez y otros; Comunidad Campesina de Santa Bárbara; Tenorio Roca y otros; Lagos del Campo; y Terrones Silva y otros c. Perú. Aplicación artículo 53 del Reglamento de la Corte y supervisión de cumplimiento de sentencia.

Decreto Ley 22231, Decreto Ley que aprueba la "Convención Americana sobre Derechos Humanos", Diario Oficial El Peruano, 11 de julio de 1978 (Perú).

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (2009).

Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, Diario Oficial El Peruano, 8 de abril de 2002 (Perú).

Ley 32301, Ley que modifica la Ley 27692, Ley de Creación de la APCI, Diario Oficial El Peruano, 15 de abril de 2025 (Perú).

Ley 32153, Ley que modifica la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, con la finalidad de fortalecer los fines de los procesos constitucionales, Diario Oficial El Peruano, 05 de noviembre de 2024 (Perú).

Nuevo Código Procesal Constitucional (2021).

Sala Penal de Apelaciones y Liquidadora de Bagua de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, 17 de junio de 2025, Expediente 00281-2009-0-0102-JR-PE-01 (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 30 de enero de 2003, sentencia recaída en el Expediente 2763-2002-AA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 24 de abril de 2006, sentencia recaída en el Expediente 00047-2004-AI/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 8 de julio de 2015, sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 10 de noviembre de 2020, sentencia recaída en el Expediente 02709-2017-PA/TC (Perú).