

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los  
Recursos Naturales

Consulta previa y pueblos indígenas en el caso Moyobamba–  
Iquitos: análisis crítico de la Sentencia 461/2023 del Tribunal  
Constitucional del Perú

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en  
Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

Autora:

Florangel Ximena Camargo Piñan

Asesora:

Frida Isabel Segura Urrunaga

Lima, 2025

## Informe de Similitud


Yo, SEGURA URRUNAGA, FRIDA ISABEL, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado **“Consulta previa y pueblos indígenas en el caso Moyobamba-Iquitos: Análisis crítico de la Sentencia 461/2023 del Tribunal Constitucional del Perú”**, del autor(a) CAMARGO PIÑAN, FLORANGEL XIMENA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 22%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 07/12/2024.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 12 de diciembre del 2025

SEGURA URRUNAGA, FRIDA ISABEL	
DNI: 43551224	Firma:
ORCID: <a href="https://orcid.org/0009-0008-1421-5754">https://orcid.org/0009-0008-1421-5754</a>	

## **RESUMEN**

El presente artículo analiza críticamente la Sentencia del Pleno N.º 461/2023 del Tribunal Constitucional del Perú, vinculada al proyecto de instalación de la Línea de Transmisión Eléctrica de 220 kV que conecta Moyobamba con Iquitos, dentro del cual se cuestionó la omisión del Estado de la realización del procedimiento de consulta previa dirigido a los pueblos indígenas que podrían resultar impactados por la implementación de dicho proyecto. El estudio aborda como problema central la compatibilidad de dicha sentencia con los estándares internacionales sobre oportunidad, obligatoriedad y efectividad derivados del marco normativo y jurisprudencial que regula la consulta previa, integrado por el Convenio 169 de la OIT, la Constitución peruana, la Ley N.º 29785 y los criterios desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tomando como punto de partida el examen detallado de los argumentos expuestos por el Tribunal, se evidencia que, si bien se admite de manera explícita que la consulta previa constituye un derecho de carácter fundamental, la manera en que este derecho es interpretado termina siendo limitada y centrada en aspectos meramente procedimentales al supeditar su exigibilidad a una afectación directa y al declararse sin materia por la ejecución concluida del proyecto. Esta forma de aproximarse al derecho reduce el nivel de resguardo otorgado a las comunidades y disminuye la capacidad del sistema para anticipar y evitar futuros conflictos socioambientales.

En suma, el fallo 461/2023 implica un avance regresivo en la evolución del derecho a la consulta previa, pues no incorpora herramientas sólidas que aseguren su cumplimiento ni aplica un control de convencionalidad capaz de corregir omisiones estatales. El artículo propone la necesidad de fortalecer una jurisprudencia constitucional intercultural y de cumplimiento obligatorio, que reconozca la consulta previa como una herramienta esencial de gobernanza democrática y justicia ambiental.

## **PALABRAS CLAVE**

Consulta previa, pueblos indígenas, estándares internacionales, oportunidad, obligatoriedad.

## **ABSTRACT**

This article offers a critical analysis of Plenary Judgment No. 461/2023 issued by the Peruvian Constitutional Tribunal, concerning the project for the installation of the 220 kV Electric Transmission Line connecting Moyobamba and Iquitos. In this case, the State was challenged for having omitted the prior consultation procedure required for Indigenous Peoples who could be affected by the implementation of said project. The study identifies as its central problem the compatibility of the judgment with international standards on timeliness, mandatory nature, and effectiveness, as derived from the normative and jurisprudential framework governing prior consultation—comprising ILO Convention No. 169, the Peruvian Constitution, Law No. 29785, and the criteria developed by the Inter-American Court of Human Rights.

Based on a detailed examination of the arguments put forward by the Tribunal, the analysis shows that although the ruling explicitly acknowledges prior consultation as a fundamental right, its interpretation is ultimately narrow and focused on merely procedural aspects. This is reflected in the requirement of direct affectation for its enforceability and in the declaration of mootness due to the project's completion. This approach diminishes the level of protection granted to Indigenous communities and weakens the system's ability to anticipate and prevent future socio-environmental conflicts.

In sum, Judgment 461/2023 represents a regressive step in the development of the right to prior consultation, as it fails to incorporate robust mechanisms to ensure compliance and does not apply a control of conventionality capable of addressing State omissions. The article argues for the need to strengthen an intercultural and binding constitutional jurisprudence that recognizes prior consultation as an essential instrument for democratic governance and environmental justice.

## **KEYWORDS**

Prior consultation, Indigenous peoples, international standards, timeliness, obligatoriness.

## **INDICE**

	3
<b>RESUMEN</b>	1
<b>1.- INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>2.- CONTEXTO FÁCTICO DEL CASO: PROYECTO DE LÍNEA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA 220 KV MOYOBAMBA–IQUITOS</b>	6
<b>3.- ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD DE LA SENTENCIA 461/2023 CON LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OPORTUNIDAD Y OBLIGATORIEDAD EN LA CONSULTA PREVIA</b>	10
<b>4.- CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN LA SENTENCIA 461/2023</b>	15
<b>CONCLUSIONES</b>	21
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	25



## 1.- INTRODUCCIÓN

El procedimiento de consulta previa funciona como un instrumento clave que asegura que los pueblos indígenas puedan influir de manera directa y sustantiva en las decisiones gubernamentales susceptibles de repercutir en su ámbito comunitario y en su existencia colectiva. Su propósito trasciende el cumplimiento de un requisito formal, orientándose a garantizar el respeto por la autonomía cultural, territorial y política de estas comunidades. Desde un enfoque jurídico y social, este derecho refleja el fundamento de que cada pueblo posee la capacidad de decidir su propio destino y afirma la existencia de múltiples identidades culturales dentro de los Estados actuales (Másquez Salvador, 2019).

En el contexto peruano, su relevancia se vuelve especialmente clara ante la puesta en marcha de iniciativas vinculadas a la explotación de recursos naturales o al desarrollo de obras de infraestructura, como los mineros, energéticos o forestales, en territorios ancestrales. La ausencia de consulta por parte del Estado no solo constituye un incumplimiento de los deberes previstos en el Convenio 169 de la OIT, sino también vulnera derechos fundamentales y genera conflictos sociales que afectan la confianza en las instituciones. Por ello, el proceso de consulta previa se presenta como una herramienta destinada a armonizar la interacción entre el Estado y los pueblos indígenas, promoviendo un intercambio intercultural genuino y reforzando la validez democrática de las decisiones públicas (Merino y Lanegra, 2013).

Aunque la Ley N.º 29785 reconoce este derecho, su implementación práctica presenta deficiencias importantes. En numerosos casos, los procesos se desarrollan de manera tardía o de forma meramente formal, perdiendo su carácter preventivo. Esta situación responde a interpretaciones administrativas restrictivas, centradas en la viabilidad de los proyectos más que en el resguardo de los derechos colectivos, evidenciando el conflicto existente entre la lógica de un modelo económico basado en la extracción de recursos y las garantías fundamentales reconocidas a las comunidades indígenas (IDL, 2011).

El análisis del derecho internacional vigente y de las decisiones emitidas por los tribunales comparada demuestra que la oportunidad y obligatoriedad de la consulta

son elementos esenciales para garantizar su eficacia. El tribunal interamericano ha establecido que este proceso debe realizarse antes de adoptar la medida, garantizando libertad y acceso adecuado a la información, y orientándose de forma auténtica a lograr entendimientos o el aval de las comunidades involucradas (Corte IDH, 2007). Asimismo, la obligación estatal de consultar no constituye un acto discrecional, sino un deber jurídico que integra la facultad de los pueblos para decidir sobre sus propios asuntos y de intervenir de manera real en las decisiones que los afectan, conforme lo establecen el Convenio 169 de la OIT y la Constitución del Perú (Ministerio de Cultura, 2016; Acosta Flores y Palomino García, 2023).

Sin embargo, en la práctica, la consulta muchas veces se reduce a un formalismo subordinado a intereses estatales o económicos, lo que limita su efectividad y la participación real de las comunidades (Ruiz Molleda, 2022). Esta visión restringida provoca que las comunidades indígenas carezcan de capacidad para incidir de manera sustantiva en las decisiones que impactan sus derechos colectivos, sus territorios y sus formas de vida, socavando tanto la validez del procedimiento como la confianza en las entidades estatales.

A partir de este panorama, se hace evidente la importancia de robustecer la protección del derecho a la consulta previa mediante un enfoque centrado en la garantía efectiva de los derechos. Su efectividad depende de que se realice oportunamente y que las voces indígenas posean un impacto concreto en los procesos de toma de decisiones. Es necesario consolidar mecanismos institucionales que aseguren procesos culturalmente pertinentes, transparentes y capaces de generar impactos concretos. Además, es crucial que el Tribunal Constitucional establezca criterios claros y vinculantes que orienten a las autoridades y eviten que la consulta se limite a un trámite formal, garantizando que su incumplimiento acarree consecuencias jurídicas efectivas.

En síntesis, asegurar la consulta previa como un derecho sustantivo implica avanzar hacia un modelo de gobernanza intercultural alineado de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, asegurando que la participación de los pueblos indígenas tenga un carácter efectivo y decisivo, y que la justicia ambiental junto con la salvaguarda de los derechos colectivos sean elementos fundamentales de un Estado inclusivo y comprometido con la diversidad cultural.

## **2.- CONTEXTO FÁCTICO DEL CASO: PROYECTO DE LÍNEA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA 220 KV MOYOBAMBA-IQUITOS**

La iniciativa de construcción de la línea eléctrica de 220 kV que conecta Moyobamba con Iquitos surgió como una iniciativa del Estado peruano destinada a fortalecer la infraestructura energética en la Amazonía nororiental. Su origen se remonta a los Decretos de Urgencia N.º 001 y 002 de 2011, mediante los cuales se declaró de interés nacional y de ejecución prioritaria, quedando bajo la supervisión de PROINVERSIÓN. Esta acción formaba parte de una estrategia estatal más amplia para promover la inversión privada y adjudicar distintos proyectos de infraestructura. En este contexto, PROINVERSIÓN aprobó en julio de 2011 un Plan de Promoción que estableció las directrices para la concesión de la línea de transmisión eléctrica y las subestaciones vinculadas.

El proyecto tenía como meta integrar la ciudad desde Iquitos hacia el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) mediante una línea aérea de más de 600 kilómetros de extensión, incorporando subestaciones en Moyobamba, Iquitos y diversos puntos intermedios. Se buscaba asegurar un suministro eléctrico más confiable y de calidad, reducir la dependencia de los combustibles fósiles y promover el progreso económico y social en una región que históricamente ha permanecido aislada.

Para su ejecución, se llevó a cabo un concurso internacional bajo la modalidad de Proyecto Integral, mediante el cual se estableció que un solo adjudicatario asumiría todas las responsabilidades relacionadas con la línea de transmisión, incluyendo su planificación y diseño, la financiación, la construcción, así como la operación y el mantenimiento durante un plazo de 30 años, agregándose un periodo adicional de 52 meses exclusivo para la fase de construcción. Finalmente, en junio de 2014, la concesión se otorgó al Consorcio Isolux Transmisora Peruana, y en octubre de ese mismo año se suscribió el contrato correspondiente con el Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

En proyectos de transmisión eléctrica de esta magnitud, es esencial entender cómo se estructuran sus etapas y de qué manera cada una puede incidir en los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Estas iniciativas avanzan normalmente a través de cuatro fases encadenadas. Primero, la planificación estatal, donde se definen los

objetivos del proyecto, se identifican rutas preliminares y se aprueban los actos administrativos que permiten su puesta en marcha. Aunque se trata de decisiones iniciales, pueden anticipar usos del territorio indígena y condicionar su manejo futuro.

La segunda etapa corresponde al desarrollo de estudios técnicos, que incluye la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y los análisis de ingeniería necesarios para confirmar el trazo definitivo. En esta fase, el ingreso de equipos para recolectar información puede interferir con actividades tradicionales y afectar espacios culturalmente significativos.

Luego se pasa a la construcción, momento en el que las intervenciones físicas, apertura de accesos, instalación de torres, movimientos de suelo y adecuación de subestaciones, generan impactos directos sobre ecosistemas, territorios y recursos utilizados por las comunidades.

En esa misma línea de ideas, durante la operación y mantenimiento, la infraestructura queda instalada de manera permanente, generando servidumbres y restricciones de uso que pueden limitar prácticas económicas y culturales en el largo plazo.

Por ello, la consulta previa no se restringe a la fase constructiva, sino que debe realizarse desde las etapas tempranas, cuando los actos administrativos ya son capaces de producir efectos sobre los derechos y territorios indígenas, incluso antes de ejecutarse cualquier obra material.

Posteriormente, luego de la formalización del contrato y la aprobación de diversos actos administrativos complementarios, la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) junto con la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas presentaron, en septiembre de 2015, una acción de amparo. En su demanda, argumentaron que el Estado había incumplido con la obligación de llevar a cabo la consulta previa con las comunidades indígenas de las regiones de San Martín y Loreto. Por ello, solicitaron la nulidad de la resolución ministerial, del acuerdo emitido por PROINVERSIÓN y del contrato de concesión correspondiente. Según expusieron, dichos actos administrativos fueron aprobados sin garantizar la participación efectiva de las comunidades afectadas, lo que resultó en la vulneración de sus derechos sobre

los territorios y en la falta de consideración de su opinión en la planificación y ejecución del proyecto.

En contraste con los planteamientos de las organizaciones demandantes, el Ministerio de Energía y Minas y la Procuraduría de la Presidencia del Consejo de Ministros afirmaron que el amparo no era el mecanismo apropiado para revisar los actos cuestionados. Según su postura, dichas decisiones debían ventilarse en sede administrativa o, eventualmente, mediante una acción popular, ya que no generaban un impacto directo e inmediato en los pueblos indígenas.

Para las entidades estatales, la obligación de llevar a cabo un proceso de consulta previa solo surgía en etapas posteriores del proyecto, específicamente cuando se definían las intervenciones físicas y se sometía a evaluación el Estudio de Impacto Ambiental. Esta interpretación se basaba en la normativa sectorial entonces vigente, que ubicaba la consulta en el sector electricidad únicamente en fases avanzadas del procedimiento, vinculadas a la aprobación del EIA detallado o a las autorizaciones para ejecutar obras, excluyendo las decisiones tempranas de planificación como los planes de promoción o la determinación inicial del recorrido de la línea. Junto con ello, el Estado alegó una serie de objeciones procesales, entre las que destacaban la supuesta caducidad de la demanda, la inexistencia de legitimidad activa de las organizaciones indígenas y la presunta falta de claridad en la formulación de sus pretensiones.

En primera instancia, el Juzgado Civil Transitorio de Iquitos resolvió en agosto de 2019 otorgar un fallo parcialmente favorable a la demanda, reconociendo que la aprobación del plan de promoción y de otros actos administrativos afectaba de manera significativa a las comunidades indígenas, dado que el trazado de la línea se había definido antes de realizar la consulta previa. En consecuencia, ordenó suspender temporalmente la ejecución del proyecto hasta que se completara el procedimiento de consulta, sin anular en su totalidad los actos administrativos previamente emitidos..

En segunda instancia, la demanda fue desestimada bajo la figura de la extinción del objeto del proceso, dado que el contrato de concesión había sido previamente terminado por incumplimiento de la empresa adjudicataria, eliminando así el tema

principal sobre el cual debía decidirse. En consecuencia, no se abordó el fondo de la demanda ni la nulidad de los actos iniciales.

Frente a esta situación, ORPIO interpuso el recurso de agravio constitucional, argumentando que la omisión de la consulta previa no constituía un hecho aislado, sino una conducta recurrente de las autoridades encargadas del proyecto. La organización sostuvo que la problemática no se limitaba al contrato de concesión adjudicado, sino que se extendía a otros actos administrativos aún vigentes, tales como el plan de transmisión y el plan de promoción, los cuales seguían ejerciendo efectos sobre los derechos territoriales y la situación legal de las comunidades impactadas.

ORPIO señaló que estas decisiones administrativas, aun cuando el contrato principal hubiera sido revocado, mantenían efectos concretos: determinaban rutas, condicionaban usos del territorio y orientaban futuras adjudicaciones y ejecuciones que podrían reproducir riesgos sociales y ambientales. Por ello, enfatizó que la omisión de consulta en etapas tempranas impidió a las comunidades expresar sus preocupaciones, sugerir alternativas técnicas o proponer medidas de mitigación, limitando su capacidad de participación en la planificación y aumentando su vulnerabilidad frente a impactos potenciales.

Asimismo, la organización argumentó que esta omisión contravenía normas nacionales e internacionales sobre participación indígena, constituyendo no solo un incumplimiento administrativo sino una afectación a derechos colectivos. Solicitó que el Tribunal Constitucional reconociera la persistencia de los efectos de estos actos y adoptara medidas que evitaran que continuaran produciendo perjuicios, garantizando la realización efectiva de la consulta conforme a los estándares legales, incluso cuando la controversia sobre el contrato se hubiera diluido por otras vías.

En síntesis, ORPIO planteó que el problema excedía la existencia del contrato adjudicado y pidió que el control judicial considerara la continuidad de las decisiones administrativas y su capacidad de afectar derechos y territorios colectivos, demandando soluciones que corrigieran tanto la omisión histórica como sus efectos persistentes.

Finalmente, el Tribunal Constitucional confirmó la decisión de segunda instancia, declarando improcedente la demanda por sustracción de la materia. Sin embargo, reconoció que las comunidades afectadas mantienen una fuerte relación cultural y territorial con los espacios por donde pasaría la línea eléctrica. Asimismo, destacó que el Estado sigue obligado a garantizar mecanismos adecuados de información y consulta cuando se tomen decisiones que puedan afectar derechos colectivos.

Asimismo, en su pronunciamiento final, el Tribunal Constitucional sostuvo, de manera expresa y directa, que la demanda no podía ser analizada en el fondo porque consideró que se había producido *sustracción de la materia*, es decir, que durante el proceso los actos cuestionados habían perdido vigencia o habían sido reemplazados, lo que a su juicio hacía innecesario emitir un pronunciamiento sobre la controversia central. Con ese argumento confirmó la resolución de la segunda instancia y rechazó continuar con el examen del caso.

No obstante, el Tribunal reconoció que las comunidades involucradas mantienen una vinculación histórica, territorial y cultural con los espacios por donde se proyectaba el tendido eléctrico. A pesar de ello, el Tribunal evitó pronunciarse de forma explícita sobre la consulta previa y se limitó a señalar la necesidad de asegurar mecanismos de “información y participación”, dejando sin resolver el problema de fondo relacionado con la obligación estatal de consultar. Es así que, exhortó al Congreso a elaborar una normativa más específica para regular la intervención de los pueblos indígenas en proyectos energéticos, una solicitud que, si bien apunta a mejorar el marco legal, no subsana la falta de análisis sobre la vulneración alegada en el caso concreto.

### **3.- ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD DE LA SENTENCIA 461/2023 CON LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OPORTUNIDAD Y OBLIGATORIEDAD EN LA CONSULTA PREVIA**

El examen de los estándares internacionales sobre obligatoriedad y oportunidad en materia de consulta previa es fundamental para evaluar si la Sentencia del Pleno N.º 461/2023 se ajusta a las normas internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas. Estos estándares constituyen componentes esenciales tanto del Convenio 169 de la OIT como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de

Derechos Humanos, ya que establecen el modo y el momento en que debe llevarse a cabo la consulta para asegurar que las comunidades puedan participar de manera efectiva en las decisiones del Estado que las afecten (De la Rosa Calle, 2012; Ministerio de Cultura, 2016).

El estándar de obligatoriedad impone al Estado la realización de procesos de consulta previa constituye una obligación antes de implementar cualquier medida administrativa o legislativa que pueda impactar los derechos o territorios de los pueblos indígenas. Este mandato no es discrecional, sino un deber jurídico que emana directamente del Convenio 169 de la OIT, ratificado por Perú en 1994, así como de la Constitución, la cual reconoce la obligatoriedad de los tratados de derechos humanos (Másquez Salvador, 2019). De esta manera, la consulta previa no constituye un acto meramente político ni una formalidad burocrática, sino un requisito legal esencial que condiciona la validez de los actos estatales que afecten a las comunidades indígenas (IDL, 2011).

En el Perú, una comprensión más profunda y dinámica del estándar de oportunidad se ve con claridad en lo ocurrido en el caso de la Hidrovía Amazónica, donde se evidenció que la consulta previa no puede ser tratada como un trámite aislado ni como un requisito que se cumple una sola vez. Aunque en ese proyecto se desarrolló una primera consulta, el propio Estado reconoció que este proceso inicial no era suficiente para garantizar plenamente los derechos de los pueblos indígenas, pues al avanzar el proyecto surgieron nuevas evaluaciones técnicas, decretos complementarios y modificaciones administrativas capaces de producir impactos distintos o más graves que los identificados en la primera etapa. Esta situación reveló que la obligación de consultar no se agota con una sola actuación, sino que debe reactivarse cada vez que emergen decisiones estatales que pueden transformar el nivel de afectación sobre comunidades indígenas.

Este precedente dejó en evidencia que el deber de consulta opera como un mecanismo continuo de supervisión intercultural, que debe acompañar todo el ciclo de vida de un proyecto de infraestructura. La consulta, por tanto, no solo se realiza antes de la aprobación inicial, sino que debe actualizarse cuando el proyecto sufre cambios relevantes, ya sea en su ingeniería, en su alcance geográfico, en su cronograma de ejecución o en las condiciones de manejo ambiental. La experiencia

de la Hidrovía mostró que decisiones aparentemente técnicas, como ajustes en los estudios definitivos, variaciones en el diseño de dragados, nuevas autorizaciones sectoriales o redefiniciones de tramos navegables, pueden alterar sustancialmente la interacción entre el proyecto y los pueblos indígenas, generando peligros o cargas que no existían en el proceso consultivo inicial.

La relevancia de este caso radica en que introdujo, dentro de la práctica administrativa nacional, la idea de que la oportunidad para consultar no se define en un único momento, sino que debe ser evaluada en cada hito decisorio. De esta manera, la consulta previa se configura como un proceso evolutivo y adaptativo, que exige al Estado revisar constantemente si nuevas decisiones introducen riesgos, impactos no previstos o cambios en las condiciones sociales, culturales o territoriales de los pueblos afectados. Este enfoque rompe con el modelo tradicional, centrado en una consulta única, temprana y estática, y plantea un estándar más robusto, que obliga al Estado a sostener un diálogo sostenido, informado y culturalmente pertinente con las comunidades a lo largo de todo el proceso.

En suma, la Hidrovía Amazónica consolidó un entendimiento avanzado del estándar de oportunidad: la consulta previa no es un trámite que se archiva una vez concluido, sino un deber que se reactiva cuando las circunstancias del proyecto cambian de manera significativa. Esta interpretación garantiza que los pueblos indígenas no enfrenten decisiones sorpresivas ni impactos no evaluados, y obliga al Estado a mantener un proceso de participación intercultural que se renueva cada vez que surgen elementos nuevos capaces de alterar la relación entre el proyecto y los derechos colectivos involucrados.

En el contexto del sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado en múltiples ocasiones la obligatoriedad de la consulta a los pueblos indígenas. Por ejemplo, en el caso Pueblo Saramaka contra Surinam (Corte IDH, 2007), fue el tribunal quien determinó que sean los Estados no solo los que deban llevar a cabo la consulta, sino también asegurar que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado cuando los proyectos puedan afectar de manera significativa la vida o los territorios de las comunidades. De manera análoga, en la causa Comunidad Indígena Sawhoyamaya contra Paraguay (Corte IDH, 2006), la Corte señaló que la falta de consulta constituye una vulneración directa al derecho

de propiedad colectiva y al derecho de participación política. Estas sentencias consolidan la idea de que la consulta previa es un requisito obligatorio, cuyo incumplimiento acarrea responsabilidad a nivel internacional.

Desde la perspectiva doctrinal, la obligatoriedad actúa como un límite constitucional y democrático frente al poder administrativo, pues obliga al Estado a respetar las decisiones y prioridades de desarrollo de las comunidades (Acosta Flores y Palomino García, 2023). La consulta previa constituye un mecanismo esencial del derecho de los pueblos a decidir sobre sí mismos, al garantizar su participación efectiva en las decisiones que impactan sus tradiciones culturales y sus espacios territoriales (Gómez, 2002). Además, la obligatoriedad no solo deriva de normas reconocidas, sino también del deber de garantizar la implementación efectiva del proceso con criterios de buena fe y transparencia (Ruiz Molleda, 2022).

Por su parte, el estándar de oportunidad determina el momento adecuado para realizar la consulta, asegurando que cumpla su función preventiva y promueva una participación sustantiva. Según el artículo 6 del Convenio 169, el proceso de consulta debe realizarse con antelación a la implementación de cualquier medida que pueda tener repercusiones sobre los pueblos indígenas, de manera que las comunidades puedan influir en la toma de decisiones y no solo reaccionar ante hechos consumados (Ministerio de Cultura, 2016). Consultas realizadas cuando el proyecto ya está aprobado o en ejecución carecen de efectividad y no protegen los derechos involucrados.

En el caso Pueblo Kichwa de Sarayaku contra Ecuador, la Corte IDH sentó un precedente significativo al determinar que el Estado ecuatoriano vulneró el derecho a la consulta previa al conceder permisos petroleros sin involucrar a las comunidades desde el inicio del proceso. El tribunal subrayó que la consulta debe llevarse a cabo “en las fases preliminares, y no cuando ya se hayan tomado decisiones que afecten a los pueblos indígenas” (Corte IDH, 2012), reafirmando que la oportunidad es un elemento fundamental para la legitimidad del proceso consultivo.

Este estándar también garantiza un diálogo intercultural temprano, que busca armonizar los intereses estatales con los de los pueblos indígenas antes de que surjan tensiones (Merino y Lanegra, 2013). En la práctica peruana, sin embargo, la

aplicación de la oportunidad ha sido insuficiente. Estudios recientes muestran que muchos procedimientos de consulta se realizan tardíamente, incluso después de adjudicadas las concesiones, lo que contradice a los principios internacionales y despoja de eficacia al derecho de consulta (Cabrera Hurtado, 2023).

La falta de sincronización entre obligatoriedad y oportunidad ha debilitado significativamente el derecho a la consulta en el país. A pesar de contar con la Ley N.º 29785, su implementación ha sido parcial y, en ocasiones, meramente formalista. La institucionalización del proceso ha derivado en una percepción de la consulta como una carga administrativa más que como un mecanismo de justicia intercultural (Merino y Lanegra, 2013). Esto explica por qué sentencias como la N.º 461/2023 han validado la omisión del proceso consultivo bajo argumentos de oportunidad tardía o de ausencia de afectación directa.

Desde una perspectiva crítica, tales interpretaciones reflejan la tensión entre reconocimiento formal y efectividad real. Aunque el Tribunal reconoce la consulta como un derecho fundamental, su aplicación se condiciona a criterios restrictivos que desnaturalizan su esencia. Esto contrasta con la doctrina interamericana, que entiende la consulta como un derecho sustantivo, continuo y transversal a todas las etapas de los proyectos (Ruiz Molleda, 2025).

El Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha destacado que la consulta previa debe trascender la mera formalidad administrativa, sino concebirse como un proceso dinámico que implique diálogo, negociación y búsqueda de consensos. Esta visión coincide con Pacheco Riquelme (2023), quien sostiene que el desafío principal del Estado peruano no es la creación de normas, sino el desarrollo de un procedimiento institucional que garantice el respeto a la diversidad cultural y al derecho de los pueblos a tomar decisiones sobre sus propios territorios.

De este modo, el examen de los principios de obligatoriedad y oportunidad muestra que la Sentencia 461/2023 se distancia de las normas internacionales al aplicar una interpretación meramente formal del derecho a la consulta previa. Mientras los estándares exigen un proceso vinculante, temprano y participativo, la sentencia lo limita a un procedimiento condicionado por la ejecución del proyecto y la

comprobación de afectación directa, evidenciando una brecha estructural entre normas y práctica institucional, lo cual limita la salvaguarda de los derechos colectivos y reduce la eficacia del control de convencionalidad en Perú.

A nivel internacional, se ha resaltado que el estándar de obligatoriedad es especialmente estricto en proyectos de gran escala con impactos significativos en territorios indígenas, exigiendo no solo la consulta, sino mecanismos que aseguren participación sustantiva y control comunitario sobre decisiones que afecten sus tierras y recursos (IHRB, 2022). De igual modo, el estándar de oportunidad cobra relevancia en grandes obras, ya que la consulta debe realizarse antes de decisiones irreversibles, permitiendo que las comunidades puedan influir legítimamente en los resultados (Hogan Lovells, 2021).

Estos criterios internacionales permiten interpretar que, en proyectos energéticos que atraviesan territorios indígenas, el Estado no solo debe realizar la consulta, sino garantizar que esta se ejecute a tiempo y con carácter vinculante, reforzando la exigencia de análisis judicial frente a la Sentencia 461/2023. Fortalecer la consulta bajo estos estándares implica avanzar hacia una gobernanza intercultural efectiva, donde la participación no sea simbólica sino determinante, y donde la justicia ambiental se desarrolle partiendo del respeto a la diversidad cultural como elemento central para el logro del desarrollo sostenible (Zambrano Chávez, 2023).

#### **4.- CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN LA SENTENCIA 461/2023**

El análisis del derecho a la consulta previa en relación con el Proyecto de la Línea de Transmisión Eléctrica de 220 kV entre Moyobamba e Iquitos, tal como se examina en la Sentencia N.º 461/2023, permite examinar cómo el Tribunal Constitucional del Perú ha interpretado, aplicado y delimitado este derecho fundamental, considerando los estándares internacionales de oportunidad y obligatoriedad. Este análisis resulta clave para evaluar si la decisión del máximo intérprete de la Constitución peruana se alinea con lo previsto en el Convenio 169 de la OIT y en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), particularmente sobre la responsabilidad del Estado de involucrar a los pueblos indígenas antes de implementar decisiones que puedan afectar sus derechos colectivos.

Para contextualizar, este proyecto de transmisión buscaba mejorar la conexión eléctrica entre San Martín y Loreto, lo que implicaba intervenir territorios habitados históricamente por comunidades indígenas. Estas comunidades sostuvieron que el Estado no llegó a realizar un proceso adecuado de consulta previa ni antes de otorgar la concesión definitiva ni durante lo que fue el visto bueno del estudio de impacto ambiental. De acuerdo a los demandantes, esta omisión vulneraba su derecho fundamental reconocido en su artículo sexto del Convenio 169 de la OIT, así como en la Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa. Por eso, el Tribunal Constitucional debía evaluar si los actos administrativos se ajustaban a los estándares internacionales de oportunidad y obligatoriedad de la consulta.

Desde la perspectiva internacional, ambos estándares son esenciales para garantizar que la consulta cumpla su función de proteger los derechos colectivos y culturales de los pueblos indígenas exige que la consulta se lleve a cabo en un momento apropiado. Este estándar de oportunidad establece que el proceso consultivo es obligatorio antes de que se tomen o aprueben resoluciones susceptibles de tener una incidencia directa en las comunidades. Esta regla ha sido ratificada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su jurisprudencia, destacándose sentencias como la dictada en el caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya contra Paraguay (2006) y la que involucra al Pueblo Saramaka frente a Surinam. (Corte IDH, 2007), donde se establece que el Estado debe consultar antes de cualquier acción que impacte la tierra, los recursos o el territorio indígena. Por su parte, el estándar de obligatoriedad determina que la consulta no es un acto opcional, sino una obligación jurídica vinculada al derecho de autodeterminación y a la participación efectiva (Ministerio de Cultura, 2016).

La consulta previa, al ser un derecho fundamental, trasciende la mera catalogación de herramienta para la participación cívica. Debe entenderse, en cambio, como una salvaguarda de rango constitucional destinada a asegurar la autodeterminación y la preservación de la identidad cultural de las poblaciones indígenas (Acosta Flores y Palomino García, 2023). Esto implica que su obligatoriedad radica en el carácter vinculante frente a las decisiones estatales sobre proyectos susceptibles de afectar derechos colectivos. Sin embargo, en la práctica, este carácter obligatorio se ha visto debilitado por resoluciones judiciales que priorizan la inversión o el interés general,

situación que también se evidencia en la Sentencia 461/2023 (Cabrera Hurtado, 2023).

En la doctrina, De la Rosa Calle (2012) sostiene que el Tribunal Constitucional peruano ha mostrado un tratamiento ambivalente: reconoce el proceso de consulta anterior se establece como una prerrogativa esencial que emana del Convenio 169 de la OIT. No obstante, existe una interpretación dual sobre su naturaleza: por un lado, se la reconoce como un derecho básico, y por otro, se maneja como una condición indispensable para que las decisiones y actos de la administración pública sean legales y plenamente válidos, así como un mecanismo de diálogo no necesariamente vinculante.

Esta dualidad genera incertidumbre sobre el alcance real del derecho. En la Sentencia 461/2023, si bien se reafirma la relevancia de la consulta, no queda claro si la omisión del procedimiento puede llevar a la nulidad de los actos estatales, lo que cuestiona la suficiencia de la protección otorgada.

Si abordamos los principales desafíos o mayores retos inherentes a la puesta en práctica de la Ley de Consulta Previa es garantizar su efectividad, dado que frecuentemente los procesos se realizan de manera tardía, cuando las decisiones ya están adoptadas (IDL, 2011). Esto vulnera el estándar de oportunidad, convirtiendo la consulta en una formalidad posterior. En el caso Moyobamba–Iquitos, los actos administrativos vinculados a la concesión y a la aprobación ambiental se ejecutaron sin que se completara una consulta sustantiva, poniendo en duda la alineación del Estado con los estándares internacionales.

Asimismo, la consulta previa tiene una función instrumental al proteger el manejo propio de sus asuntos y el mantenimiento de su singularidad cultural. Su omisión o realización tardía debilita el derecho de decisión sobre su desarrollo y afecta derechos conexos, como la identidad cultural y el territorio. Merino y Lanegra (2013) señalan que la consulta debe entenderse como un diálogo genuino que permita integrar la cosmovisión indígena en la toma de decisiones estatales, lo que exige aplicar de manera sustantiva los estándares de oportunidad y obligatoriedad.

El análisis de la Sentencia 461/2023 muestra que el Tribunal reconoce formalmente la consulta previa como componente del Estado constitucional de derecho, pero su razonamiento presenta vacíos respecto a la implementación de estándares internacionales. Aunque se menciona que la consulta debe efectuarse antes de la medida, no se establece de manera categórica si la omisión invalida los actos emitidos, ni se precisan los criterios para evaluar la afectación directa (Másquez Salvador, 2019). Esto deja un margen de interpretación que limita la efectividad del derecho.

Ruiz Molleda (2025) critica que la invocación del “interés general” para justificar la omisión carece de fundamento constitucional, pues ningún objetivo económico puede prevalecer sobre derechos colectivos sin justificación estricta y proporcional. En la Sentencia 461/2023, se observa que la electrificación de la región se presenta como justificación suficiente para omitir la consulta, sin considerar adecuadamente la afectación a lo que vienen a ser derechos colectivos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido de manera constante que la consulta previa constituye una obligación jurídica plenamente exigible para los Estados y no un trámite accesorio o meramente formal. En su desarrollo jurisprudencial, particularmente en *Saramaka vs. Surinam* (2007) y *Yakye Axa vs. Paraguay* (2005), el tribunal interamericano precisó que este deber debe implementarse antes de adoptar cualquier medida que pueda incidir sobre los territorios, recursos o formas de vida de los pueblos indígenas.

Además, subrayó que la consulta debe realizarse en un marco de buena fe, garantizando el acceso a información adecuada y comprensible, y procurando alcanzar acuerdos orientados al consentimiento en situaciones donde los proyectos implican impactos significativos o de gran magnitud sobre sus derechos colectivos. Estos fallos consolidaron un conjunto de estándares interamericanos que se proyectan tanto sobre la naturaleza obligatoria de la consulta como sobre su correcta oportunidad temporal, estableciendo que esta debe activarse en todas las fases en que puedan generarse nuevos riesgos o alteraciones relevantes para los pueblos indígenas.

En ese sentido, los estándares fijados por la Corte IDH constituyen parámetros que deberían guiar la interpretación interna en los casos relacionados con proyectos de infraestructura o aprovechamiento de recursos naturales, especialmente en contextos donde la afectación es reconocida por la propia autoridad estatal. Sin embargo, al contrastar tales criterios con lo resuelto en la Sentencia 461/2023, se evidencia una falta de correspondencia sustantiva.

Aunque dicha sentencia reconoce que existió una afectación hacia los pueblos indígenas involucrados, no deriva de ese reconocimiento las consecuencias jurídicas que normalmente debería generar la omisión del deber de consulta, conforme a los parámetros desarrollados por el sistema interamericano. Esta inconsistencia muestra que la decisión peruana no logra alcanzar el mismo nivel de exigencia que la jurisprudencia internacional, pues no articula adecuadamente la relación entre el reconocimiento del daño y la obligación estatal de adoptar medidas proporcionales y efectivas para remediar la ausencia de consulta previa.

Un desafío persistente en el contexto peruano es la inexistencia de parámetros claros, coherentes y aplicables de forma transversal para identificar cuándo un proyecto genera una afectación directa que active la obligación de consulta previa. Esta ausencia de lineamientos técnicos y jurídicos uniformes otorga un amplio margen de discrecionalidad a las entidades del Estado encargadas de evaluar los impactos y decidir si corresponde o no iniciar un proceso consultivo (Zambrano, 2023). En la práctica, esta situación provoca que la determinación de la afectación dependa más del criterio particular de cada institución que de un estándar verificable, lo que erosiona la previsibilidad del procedimiento y debilita el carácter obligatorio del derecho reconocido a los pueblos indígenas.

A ello se suma que la sentencia analizada no contribuye a superar dicha deficiencia estructural. Aunque reconoce la existencia de impactos sobre las comunidades involucradas, no establece parámetros metodológicos que permitan delimitar, para casos futuros, cómo debe evaluarse la afectación directa ni qué elementos deben considerarse para decidir si la consulta resulta exigible.

Al mantener un enfoque ambiguo sobre este punto, la decisión deja intacta una zona gris que facilita que, en nuevos proyectos, las autoridades puedan nuevamente omitir

el proceso consultivo alegando interpretaciones restrictivas de la afectación. En lugar de ofrecer claridad normativa, la sentencia perpetúa una incertidumbre que podría reproducir las mismas omisiones que dieron origen al conflicto, afectando la garantía efectiva del derecho a la consulta previa en contextos de intervención sobre territorios indígenas.

Además, la implementación de la Ley de Consulta Previa enfrenta dificultades institucionales a causa de la insuficiente colaboración entre quienes gestionan los proyectos y organismos encargados de garantizar derechos indígenas (Pacheco Riquelme, 2023), generando procesos fragmentados o ex post que afectan la oportunidad. La Sentencia 461/2023 se limita a evaluar la legalidad formal del proceso, sin atender la efectividad de la participación comunitaria.

Desde una perspectiva intercultural, es necesario que los derechos de las poblaciones ancestrales se analicen y definan mediante una conversación constructiva donde prime la aceptación mutua y buena fe (Gómez, 2002). Así, la obligatoriedad adquiere un valor ético y jurídico, reflejando respeto por las estructuras internas de gobierno y los mecanismos para la toma de resoluciones que son distintivos de las comunidades; sin embargo, en el ámbito real, el Tribunal ha optado por dar preferencia a un enfoque estrictamente apegado a la forma (o una perspectiva basada en el cumplimiento riguroso de procedimientos). Tratando la consulta más como procedimiento administrativo que como derecho sustantivo.

En conjunto, la doctrina coincide en que la efectividad de la consulta depende de la coherencia entre los estándares internacionales y su aplicación nacional. Autores como Acosta Flores y Palomino García (2023) y Másquez Salvador (2019) destacan que oportunidad y obligatoriedad deben analizarse conjuntamente: si no es previa, pierde su efecto preventivo; si no es obligatoria, se convierte en formalismo. La Sentencia 461/2023 representa un avance limitado, pues reafirma la importancia de la consulta, pero no asegura mecanismos que eviten su omisión o postergación.

La contribución de este análisis radica en evaluar integralmente la Sentencia 461/2023 desde la perspectiva comparada con estándares internacionales y la doctrina reciente. A diferencia de estudios previos centrados en minería o conflictos territoriales (Cabrera Hurtado, 2023; Ruiz Molleda, 2022, 2025), este trabajo examina

un caso de infraestructura eléctrica, permitiendo estudiar la manera en que se aplica el derecho a ser consultado en otro sector fundamental. y revisando críticamente la suficiencia del razonamiento del Tribunal y la efectividad de los mecanismos de protección adoptados.

Finalmente, se concluye que, aunque la Sentencia 461/2023 reconoce formalmente a pesar de existir el derecho a la interrogación anticipada, la forma en que se entiende (o su exégesis) todavía se encuentra alejada de cumplir con los criterios globales relativos al momento idóneo para realizarla y a su carácter ineludible. No se establecen con claridad los efectos jurídicos de la omisión ni los criterios objetivos para determinar afectación directa, limitando la efectividad del derecho. Por tanto, el caso Moyobamba–Iquitos evidencia la necesidad de una reinterpretación jurisprudencial que integre plenamente los parámetros del Sistema Interamericano y la doctrina especializada, fortaleciendo la protección de las comunidades ancestrales frente a las resoluciones gubernamentales que impactan su tierra y sus prácticas culturales.

## **CONCLUSIONES**

El derecho a ser consultado previamente representa un eje crucial en la protección de los pueblos indígenas, un principio reconocido tanto en las normativas internacionales como en el marco legal fundamental peruano. Su sustento primario reside en el Convenio N.º 169 de la OIT, que exige a los Estados llevar a cabo un diálogo preventivo con las comunidades nativas antes de emitir disposiciones que puedan incidir sobre sus beneficios grupales.

Para que este diálogo posea validez, se requiere que sea anticipado, plenamente informado, ejecutado bajo el principio de la buena fe, y siempre respetando las costumbres y formas propias de los pueblos afectados. La Corte Interamericana ha fortalecido estas exigencias a través de sus decisiones judiciales, como se observa en los casos Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (2006) y Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007). Dichos fallos establecen un vínculo directo entre la consulta y garantías esenciales como el derecho a la propiedad comunitaria, la identidad cultural y la participación efectiva. Más aún, si los emprendimientos

proyectados conlleven un riesgo o daño significativo, la obligatoriedad se incrementa, demandando el asentimiento libre, previo e informado.

En el contexto nacional, la Ley N.º 29785 y su reglamento buscan institucionalizar este derecho; no obstante, la práctica estatal ha mostrado fallas importantes. Investigadores como De la Rosa Calle (2012) y Merino y Lanegra (2013) señalan que la consulta se ha operacionalizado como un trámite administrativo desprovisto de contenido deliberativo. Zambrano (2020) advierte que se ha convertido en un mecanismo instrumental, utilizado más para legitimar decisiones ya tomadas que como un espacio de negociación real entre el Estado y los pueblos indígenas.

En este escenario, la Sentencia del Pleno N.º 461/2023 analiza la tensión entre proyectos de infraestructura y derechos colectivos. Aunque el Tribunal Constitucional reconoce formalmente la consulta previa como un derecho fundamental, la subordina a criterios de proporcionalidad y razonabilidad, destacando que no genera un derecho de veto y que basta con llevar a cabo el procedimiento para considerar satisfecha la obligación.

Este enfoque, aunque mantiene un reconocimiento nominal del derecho, reduce su eficacia y se aleja de los estándares internacionales que exigen resultados materiales y no únicamente cumplimiento formal (Corte IDH, 2007). Másquez Salvador (2019) advierte que un entendimiento procedimental vacío desnaturaliza la función protectora de la consulta, mientras que Zambrano Chávez (2024) sostiene que la omisión en fases iniciales, como la concesión de proyectos, desvirtúa completamente su carácter previo. A su vez, Cabrera Hurtado (2023) resalta que la protección judicial debe garantizar la consulta desde el inicio de los procedimientos concesionales para asegurar una participación verdaderamente temprana.

El análisis de la Sentencia 461/2023 muestra un enfoque marcadamente formalista: el Tribunal considera cumplida la obligación con la ejecución del procedimiento, sin examinar su calidad, los efectos concretos de la participación o el respeto del principio de buena fe. Este tratamiento debilita la obligación del Estado y se aleja de la concepción dialogante y sustantiva del Convenio 169. Tal como subrayan Zambrano (2020) y el Instituto de Defensa Legal (2011), la consulta solo cumple su finalidad si se concibe como un proceso genuino de intercambio y no como un simple requisito

administrativo. Al priorizar la continuidad de los proyectos en nombre del “interés general”, el Tribunal reduce la protección material del derecho y limita la participación efectiva de los pueblos indígenas.

A partir de este diagnóstico, resulta indispensable replantear la interpretación del derecho para asegurar su eficacia real. La consulta debe ser entendida como un proceso de diálogo intercultural orientado a obtener acuerdos sustanciales que tengan un impacto directo en las decisiones estatales, siguiendo el estándar fijado por el caso Saramaka (2007). Asimismo, la omisión de la consulta debe provocar la nulidad de los actos administrativos que la vulneren (Ruiz Molleda, 2025), lo que permitiría prevenir nuevas afectaciones y corregir procesos irregulares. Es igualmente necesario consolidar una perspectiva de pluralismo jurídico que reconozca como válidas y vinculantes las formas de deliberación internas de los pueblos indígenas (Gómez, 2002).

Solo bajo estas premisas puede avanzarse hacia un modelo de justicia intercultural que equilibre adecuadamente desarrollo e igualdad de derechos. Aunque la Sentencia 461/2023 constituye un avance en la formalización del derecho, revela un déficit sustantivo en su garantía material, lo que exige una revisión interpretativa profunda para que la consulta previa deje de ser un trámite y se convierta en una herramienta real de autodeterminación y justicia.

Desde mi posición, considero que los estándares de obligatoriedad y oportunidad, dos ejes centrales del derecho a la consulta previa, no fueron adecuadamente garantizados en este caso. En particular, estimo que el Tribunal debió establecer con claridad que la obligación de consultar se activa desde el momento en que el Estado adopta decisiones que configuran, habilitan o proyectan un impacto directo sobre territorios o derechos indígenas. Esto incluye, de manera inequívoca, actos como la aprobación del Plan de Transmisión, el otorgamiento de la concesión temporal, la aprobación del estudio de factibilidad y cualquier autorización técnica o administrativa que determine la localización, viabilidad o futuro desarrollo del proyecto. Mi posición se sustenta en que estos actos no son meras etapas preparatorias, sino decisiones que crean efectos jurídicos inmediatos y condicionan el futuro ejercicio de derechos colectivos.

En esa línea, sostengo que el Tribunal debió declarar que la consulta era obligatoria en todas estas fases iniciales, pues es precisamente en estos momentos cuando el Estado compromete el territorio, define rutas, otorga expectativas de derecho a empresas privadas y, en los hechos, reduce el margen de deliberación de las comunidades. La oportunidad, como componente esencial del estándar previo, exige que el diálogo se realice antes de que el proyecto quede jurídicamente configurado. No hacerlo convierte la consulta en una formalidad tardía, incapaz de modificar o influir en la decisión estatal.

Desde una perspectiva jurídica y constitucional, el Tribunal debió reconocer explícitamente que la omisión de la consulta en estas etapas iniciales constituye una vulneración autónoma del derecho, incluso si los actos pierden vigencia durante el proceso judicial. La sustracción de la materia no debió impedir un pronunciamiento de fondo, pues la afectación persiste en tanto los efectos del proyecto continúan proyectándose sobre los territorios y la vida de las comunidades. Un pronunciamiento interpretativo era indispensable para fijar estándares claros y evitar nuevas vulneraciones estructurales.

A mi juicio, una resolución adecuada habría declarado que los actos previos de planificación, concesión y aprobación técnica sí configuraban supuestos obligatorios de consulta y que su omisión comprometió el principio de buena fe, el estándar de oportunidad y la eficacia del derecho. Asimismo, el Tribunal debió ordenar al Estado adoptar medidas normativas y administrativas para garantizar que, en adelante, ningún proyecto de infraestructura energética avance sin un proceso temprano, transparente y culturalmente adecuado de consulta previa. Solo así se protege realmente a los pueblos indígenas y se evita que la consulta siga reducida a un trámite decorativo sin fuerza ni incidencia.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Flores, F. V., & Palomino García, D. D. (2023). *La consulta previa como derecho fundamental y su aplicación frente al otorgamiento de concesiones mineras* (Tesis de grado). Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. RENATI. <https://renati.sunedu.gob.pe/handle/20.500.12833/3286267>

Cabera Hurtado, R. A. (2023). *Concesiones mineras sujetas a consulta previa a partir de la Sentencia de Vista expedida por la Corte Superior de Justicia de Puno en el caso de las Comunidades Campesinas de Atuncolla* (Informe jurídico). Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/25640>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2006). *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_146\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2007). *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)

De la Rosa Calle, J. (2012). *El derecho a la consulta previa y su implementación en el Perú según las reglas legislativas y el Tribunal Constitucional*. *Derecho & Sociedad*, (39), 196–203. <https://doi.org/10.18800/derechosociedad.201201.013>

Gómez, M. (2002). *Derecho indígena y constitucionalidad*. En Krotz, E. (Ed.), *Antropología Jurídica: Perspectivas Socioculturales en el Estudio de Derecho* (pp. 235-278).

Hogan Lovells. (2021, abril 20). *Indigenous peoples' rights and large-scale development projects: Avoiding unexpected risks in the Americas*. <https://www.hoganlovells.com/en/publications/indigenous-peoples-rights-and-large-scale-development-avoiding-unexpected-risks-in-the-americas> [www.hoganlovells.com](http://www.hoganlovells.com)

IHRB – Institute for Human Rights and Business. (2021, diciembre 10). *Top Ten Business and Human Rights Issues in 2022*. <https://www.ihrb.org/latest/top-ten-issues-in-2022> IHRB

IWI – Indigenous World. (2022, abril 1). *Business and Indigenous Peoples' Rights*. <https://www.iwgia.org/en/business-and-indigenous-peoples%E2%80%99-rights/4695-iw-2022-business-and-indigenous-peoples-rights.html>

Instituto de Defensa Legal (IDL). (2011). *Guía de interpretación de la Ley de Consulta Previa de los Pueblos Indígenas (Ley N.º 29785): Análisis, comentarios y concordancias*. IDL. <https://www.idl.org.pe>

Másquez Salvador, Á. (2019). *El derecho a la consulta previa y la garantía de la supervivencia cultural de los pueblos indígenas en el Perú, a propósito del otorgamiento de concesiones mineras*. *Themis Revista de Derecho*, (74), 127–138. <https://doi.org/10.18800/themis.201902.007>

Merino, B., & Lanegra, I. (2013). *Consulta previa a los pueblos indígenas: El desafío del diálogo intercultural en el Perú*. Lima: Centrum PUCP y GIZ.

MINISTERIO DE CULTURA. (2016). *Estándares de aplicación del derecho a la consulta previa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Lima: MINCUL.

Pacheco Riquelme, E. M. (2023). *“Para que el Estado funcione”: La implementación de la ley de Consulta Previa desde el Estado*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/3a6461fd-5339-43da-afb9-c3b360824512>

Ruiz Molleda, J. C. (2022). *¿Deben consultarse las concesiones de aprovechamiento de recursos naturales en territorios de pueblos indígenas?* Instituto de Defensa Legal. <https://www.idl.org.pe/deben-consultarse-las-concesiones-de-aprovechamiento-de-recursos-naturales-en-territorios-de-pueblos-indigenas>

Ruiz Molleda, J. C. (2025, mayo 21). *Razones jurídicas constitucionales para exigir la consulta de concesiones que se superponen al territorio de comunidades campesinas*. Instituto de Defensa Legal. <https://www.idl.org.pe/razones-juridicas-constitucionales-para-exigir-la-consulta-de-concesiones>

Zambrano, G. (2020). *Pragmatización de un derecho humano. Capítulo 4. El caso de la implementación del derecho a la consulta previa a pueblos indígenas en el Perú*. En *Los desafíos de los derechos humanos en América Latina. Homenaje a Antonio Gomes Moreira Maués* (pp. 135-204).

Zambrano, G. A. (2020). *La consulta previa en el Perú: Breve balance*. IUS 360. <https://ius360.com/la-consulta-previa-en-el-peru-breve-balance-gustavo-zambrano/>

Zambrano Chávez, G. A. (2023). *Hablemos de identificar las afectaciones frente a la posibilidad de un proceso de consulta previa*. IUS360 – El portal jurídico de IUS ET VERITAS. <https://ius360.com/hablemos-de-identificar-las-afectaciones-frente-a-la-posibilidad-de-un-proceso-de-consulta-previa-gustavo-zambrano/>

Zambrano Chávez, G. A. (2024). *Sobre si la concesión minera puede ser consultada o no. Aproximación analítica desde la técnica y la praxis del análisis de afectaciones*. IUS360. <https://ius360.com/sobre-si-la-concesion-minera-puede-ser-consultada-o-no>