Proyecto de Ley N° 4988/2022-CR

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RECONOCE LA PLURINACIONALIDAD E INTERCULTURALIDAD Y REVINDICA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS.

El Grupo Parlamentario Perú Libre, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
AREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
15 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:25 h.

El Congreso de la Republica
Ha dado la siguiente ley:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RECONOCE LA PLURINACIONALIDAD E INTERCULTURALIDAD Y REIVINDICA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS

Artículo 1. – Finalidad

La finalidad del presente proyecto es reconocer, fortalecer, reivindicar e integrar los Pueblos Indígenas, Originarios y Afroperuanos.

Artículo 2. – Modificación del artículo 43 de la Constitución

Se modifica el artículo 43 de la Constitución Política del Estado, en los siguientes términos:

"La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno, indivisible, plurinacional e intercultural.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Grupo Parlamentario Perú Libre

FLAVIO CRUZ MAMANI
Portavoz Titular
Parlamentario Perú Libre

FLAVIO CRUZ MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Américo Gonza C.

Margot Palacios

SEGUNDO T. MONTALVO CUBAS

MARIA AGUERO GUTIERREZ

Isaac Mita Alanoca

BERNARDO QUITO

Waldemar Cerrón

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4988/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El objeto de la presente iniciativa legislativa es el reconocimiento, fortalecimiento, reivindicación e integración a los Pueblos Indígenas, Originarios y Afroperuanos, puesto que el Perú es un país rico en diversidad cultural, y gran parte de esta diversidad se debe a la presencia de pueblos indígenas y originarios. A pesar de esto, estos pueblos han sido históricamente marginados y discriminados, y hoy en día continúan enfrentando desafíos en su lucha por la igualdad y el reconocimiento de sus derechos.

El reconocimiento de la plurinacionalidad en Perú es relativamente reciente. En la Constitución Política de 1979, el país se definía como una "República unitaria y descentralizada", y no se reconocía la existencia de naciones y culturas distintas. Sin embargo, en la Constitución de 1993, se reconoce la diversidad cultural y lingüística del país, y se establece que "El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación".

A pesar de este reconocimiento constitucional, la realidad es que la plurinacionalidad aún no se ha logrado plenamente en nuestro país. Existen desigualdades y discriminación hacia las comunidades indígenas y campesinas, tanto en términos de acceso a servicios básicos como de participación política. Además, la violencia y la exclusión social han sidohistóricamente utilizadas como herramientas de control por parte del Estado y de los grupos de poder. En los últimos años, ha habido algunos avances hacia la construcción de un Estado plurinacional en Perú. Por ejemplo, se han llevado a cabo procesos de consulta previa con comunidades indígenas en relación a proyectos extractivos y de infraestructura, y se ha avanzado en la titulación de tierras comunales.

También, a nivel de la sociedad civil, las comunidades indígenas han venido asociándose para la defensa de sus derechos históricos. También se han creado instancias de representación política específicas para las comunidades indígenas, como la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI). Ahora bien, aunque se reconoce la plurinacionalidad en la Constitución peruana, aún hay mucho por hacer para lograr una verdadera valoración y respeto hacia las distintas culturas y naciones que coexisten en el país. Es necesario seguir trabajando en políticas públicas que promuevan la inclusión y el desarrollo de las comunidades indígenas y campesinas, y en la construcción de un diálogo intercultural que permita una convivencia armónica entre las distintas identidades que conforman la nación peruana.

1.1. Plurinacionalidad e interculturalidad en el Perú

Cuando hablamos de plurinacionalidad nos referimos a que hay un gran porcentaje en el Perú que se autoidentifican que provienen de pueblo originarios como es el caso que el 25% de la

población se considera de orígenes indígenas y el Estado reconoce oficialmente a 55 Pueblos Indígenas, 4 de ellos andinos y 51 amazónicos[1]. INEI señala que, en los Censos del 2017 revelaron que en el país, 5 millones 747 mil 734 personas que se autoidentificaron como indígenas u originarias de los Andes (99,6%) contaban con Documento Nacional de Identidad (DNI) 6, de las cuales 2 millones 957 mil 212 eran mujeres (99,6%) y, 2 millones 790 mil 522 eran hombres (99,6%).

CUADRO N° 3.1
DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN CENSADA QUE SE AUTOIDENTIFICÓ COMO INDÍGENA U ORIGINARIA DE LOS ANDES, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2017

Departamento	Población indígena u originaria de los Andes	
	Absoluto	%
Total	**5 771 885**	**100.0**
Amazonas	8 641	0.1
Áncash	290 323	5.0
Apurímac	273 938	4.7
Arequipa	387 623	6.7
Ayacucho	390 209	6.8
Cajamarca	66 049	1.1
Provincia Constitucional del Callao	87 090	1.5
Cusco	716 013	12.4
Huancavelica	215 804	3.7
Huánuco	238 086	4.1
Ica	97 640	1.7
Junín	348 504	6.0
La Libertad	42 985	0.7
Lambayeque	40 771	0.7
Lima	1 330 894	23.1
Loreto	18 632	0.3
Madre de Dios	38 745	0.7
Moquegua	52 132	0.9
Pasco	75 016	1.3
Piura	32 827	0.6
Puno	857 312	14.9
San Martín	33 908	0.6
Tacna	108 330	1.9
Tumbes	3 546	0.1
Ucayali	18 867	0.3
Provincia de Lima 1/	1 202 490	20.8
Región de Lima 2/	128 404	2.2

"La información presentada en el mapa muestra la concentración de la población que se autoidentifica como indígena u originaria de los Andes en el departamento de Lima con 1 millón 330 mil 894 mil personas, de las cuales 1 millón 202 mil 490 fueron censadas en la provincia de Lima que, junto con la Provincia Constitucional del Callao, (87 mil 90), conforman el Área Metropolitana, que representa el 24,6% de la población indígena u originaria de los Andes"[2].

[1] Las naciones indígenas del bicentenario del Perú, por Roger Merino. Recuperado de https://ciup.up.edu.pe/analisis/las-naciones-indigenas-en-el-bicentenario-del-peru/ (fecha última de consulta 27/04/2023).

[2] Revista Población indígena u originaria de los andes https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/cap03_01.pdf

El Instituto Nacional de Estadística- INEI refiere que existen cerca de 10,000 comunidades, 6,682 comunidades campesinas, ubicadas entre la costa y la sierra, y 2,703 comunidades nativas, ubicadas en la Amazonía. Estas cifras muestran un subregistro, en la medida que no todas las comunidades están reconocidas ni tituladas. Ello, debido a que, según la Defensoría del Pueblo, los procedimientos de reconocimiento y titulación son "extremadamente complejos, costosos y lentos y tardan más de 20 años[3].

Si bien es cierto la Constitución Política del Perú reconoce la interculturalidad como uno de los principios fundamentales de la organización política del Estado. Además, se han implementado diversas políticas y programas para promover la interculturalidad en el país, como la inclusión de la enseñanza de las lenguas indígenas en la educación básica y la promoción de la diversidad cultural en la televisión y otros medios de comunicación.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, todavía existen desafíos importantes para lograr una sociedad intercultural verdaderamente inclusiva y respetuosa. Por ejemplo, la discriminación y el racismo siguen siendo un problema importante en el país, especialmente hacia los pueblos indígenas y afrodescendientes. Además, muchos de estos grupos siguen enfrentando barreras para acceder a servicios básicos como la salud y la educación, y se han reportado casos de violencia y violación de derechos humanos en contra de ellos.

Al respecto tenemos que la obra de Luis Millones "El Perú en Debate: Cultura, Identidad y Política"[4], en la cual critica sobre la diversidad cultural del Perú y su relación con la política y la construcción de identidades. Propone una concepción más dinámica y respetuosa de la diversidad. Además, reflexiona sobre la necesidad de una política inclusiva que promueva la convivencia pacífica y respetuosa entre los diferentes grupos étnicos y culturales que conforman la sociedad peruana.

1.1.1 Pueblos indígenas en sus distintas variantes

1) **Comunidades Indígenas**: Es la categoría utilizada por las Constituciones de 1920 y 1933 para referirse a los colectivos descendientes de "Pueblos de Indios", que reconoció el derecho indiano. La Constitución de 1933 reconoce a las comunidades indígenas derechos de existencia legal, personalidad jurídica, autonomía, propiedad de tierras, representación política, entre otros. El Decreto Ley N° 17716, Ley de la Reforma Agraria (24/6/1969), dispone el reemplazo del nombre de "comunidades de indígenas" por el de "comunidades campesinas", que se usa hasta la fecha.

---

[3] Defensoría del Pueblo. Informe N°-002-2018-DP-AMASPPI-PPI. (2018). El Largo Camino hacia la titulación de Comunidades Campesinas y Nativas. (p. 40). Lima. Disponible en: https://www.defensoria.qob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-Adiunt%C3%ADa-N%C2%BA-002-2018-DPAMASPPI-PPI.pdf

[4] "El Perú en Debate: Cultura, Identidad y Politica^ por Luis Millones

2) **Comunidades Campesinas**: Son formas de organización colectiva de pueblos indígenas u originarios, ubicadas mayormente en la Costa y Sierra. Están reconocidas en la Constitución Política del Perú (en los artículos 89, 149 y 191), con existencia legal, personalidad jurídica, autonomía, y derechos a la propiedad de sus tierras, identidad cultural, autoridades, derecho consuetudinario, jurisdicción especial, participación política, entre otros; así como en la Ley de Comunidades Campesinas, Ley N° 24656, y otras normas.

3) **Comunidades Nativas**: Son formas de organización colectiva de pueblos indígenas u originarios de la región Amazónica. Están reconocidas en la Constitución Política del Perú (en los artículos 89, 149 y 191), con existencia legal, personalidad jurídica, autonomía, y derechos a la propiedad de sus tierras, identidad cultural, autoridades, derecho consuetudinario, jurisdicción especial, participación política, entre otro; así como en la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva, Decreto Ley N° 22175.

4) **Rondas Campesinas**: Son formas de organización colectiva de pueblos indígenas u originarios ubicadas, por lo menos, en 22 regiones del país. Las rondas de base se establecen en caseríos o centros poblados, y dentro comunidades campesinas y nativas (rondas comunales), en cuyo caso están sujetas a las asambleas de las mismas. Además, las rondas cuentan con organizaciones de nivel zonal, distrital, provincial, regional y nacional, una por ámbito territorial.

5) **Pueblos Andinos**: Son pueblos indígenas u originarios ubicados geográficamente en territorios que van desde el Pacífico hasta la Cuenca Amazónica, atravesados por la Cordillera de los Andes. Están conformados por una o más comunidades y/o rondas campesinas. Están reconocidos por la Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (I NDEPA), Ley N° 28495, y la Ley de creación del Ministerio de Cultura (MINCUL), Ley N° 29565, con derechos al desarrollo, saneamiento físico legal territorial, entre otros.

6) **Pueblos originarios**: Son Pueblos Indígenas, esto es, sujetos colectivos que descienden de poblaciones que preexisten al Estado Peruano y que, actualmente, tienen instituciones propias, y que se autodenominan de diversa forma según su propio derecho. La categoría Pueblos Originarios está reconocida en el artículo 191° de la Constitución Política del Perú, que garantiza la participación de los Pueblos Originarios en los consejos regionales y municipales. Esta categoría también está reconocida en varias leyes, como la Ley N° 31075 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Ley de MIDAGRI), que establece la obligación del Estado de "promover su desarrollo" (art. 10, 1, e); la Ley N° 27811, "Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos" (art. 2 inciso a.)

Ante ello debemos tomar estos datos no como separados sino como menciona Degregori que "destaca la importancia de entender la plurinacionalidad como un proceso de construcción de un Estado que reconozca y respete la diversidad, y no como una fragmentación del Estado, la plurinacionalidad no significa la creación de Estados separados, sino la construcción de un Estado que incluya y respete las diferencias"[5].

Así debido a la variedad de pueblos indígenas, originarios se debe destacar que estos confluenciarón con otras culturas extranjeras también debido a la invasión española entonces tenemos al Perú como un país multicultural que ha sido influenciado por las culturas indígenas, africanas y europeas. Esta mezcla de culturas ha creado una rica diversidad cultural que se ve reflejada en la música, la comida, las tradiciones y las creencias de la población peruana. La interculturalidad es un concepto que se refiere a la coexistencia pacífica y respetuosa de las diferentes culturas en una sociedad. En Perú, la interculturalidad es un tema importante debido a su diversidad étnica y cultural.

Uno de los principales desafíos para la interculturalidad en Perú es la discriminación y el racismo. Las personas de origen indígena y afrodescendiente han sido históricamente marginadas y excluidas de la sociedad peruana. A pesar de los avances en los últimos años, todavía existen prejuicios y estereotipos negativos sobre estas culturas. Por lo tanto, la interculturalidad debe abordar estos problemas y trabajar para crear una sociedad más inclusiva y respetuosade todas las culturas. Al respecto José María Arguedas menciona y "aboga por una sociedad intercultural en la que se valoren y respeten las diversas culturas presentes en el Perú y que la interculturalidad es una herramienta para la construcción de una sociedad más justa e inclusiva[6].

Para lograr una sociedad intercultural, es necesario abordar la discriminación y el racismo, y fomentar el respeto y la valoración de todas las culturas. La educación, el arte y la cultura, y el turismo son algunas de las herramientas que se pueden utilizar para lograr este objetivo. Al fomentar la interculturalidad, Perú puede aprovechar su diversidad cultural como una fuente de fortaleza y un elemento unificador de su sociedad.

1.2. EL ESTADO PERUANO Y NORMAS INTERNACIONALES QUE RESPALDAN LOS DERECHOS DE LOS PUEBLO INDÍGENAS Y ORIGINARIOS

Uno de los hitos más importantes en este sentido fue la ratificación por parte del Perú del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1994, que establece los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes. Este convenio reconoce el derecho a la consulta previa y el consentimiento informado en relación con

[5] "El debate sobre la plurinacionalidad en el Perú" por Carlos Iván Degregori.
[6] "Todas las sangres" por Jose Maria Arguedas

medidas que afecten a los pueblos indígenas, así como el derecho a la propiedad de la tierra y el territorio.

Convenio 169 de la OIT, Quinto Considerando

"Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven"

Convenio 169 de la OIT

"Artículo 7°. 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. (...)"

Asimismo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, menciona el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno en sus respectivos artículos:

DNUDPI "Artículo 3 Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

DNUDPI "Artículo 4 Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas."

De la misma forma la DNUDPI, consagra que los Pueblos tienen el derecho a su autonomía y, a su vez, el derecho de participar plenamente, si así lo desean, en la vida política, social, cultural del Estado. Este derecho está consagrado en el artículo 5 0 de la DNUDPI

DNUDPI. "Artículo 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado."

1.3. IMPLICANCIAS DE LA CONSITUCIÒN POLITICA DE 1993 Y LA PLURINACIONALIDAD E INTERCULTURALIDAD

En la Constitución Política del Perú.

"Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona.

Toda persona tiene derecho:

(...)

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum."

Aquí se verifica que, en materia electoral, la Constitución no refuerza la participación de los pueblos indígenas u originarios o afrodecendientes, por lo que el anterior artículo es la única previsión constitucional sobre la materia que, lamentablemente, no garantiza la representación de los pueblos indígenas u originarios en el Estado del Perú. Y, no hay ninguna provisión constitucional para garantizar la representación de Pueblos Afroperuanos. El otro problema es que las normas de desarrollo constitucional dadas, no aseguran el porcentaje mínimo de representación de comunidades y pueblos originarios.

En la Constitución de 1993 se nota la ausencia de participación de los diferentes grupos culturales en la toma de decisiones políticas. La Constitución no establece mecanismos para garantizar la participación activa y efectiva de los diferentes grupos culturales en los procesos de toma de decisiones políticas, lo que ha llevado a la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la vida política y social del país.

Asimismo la Constitución ha tenido un impacto negativo en el reconocimiento y la protección de los derechos culturales. La cultura no ha sido considerada como un derecho humano fundamental, lo que ha impedido el desarrollo de políticas públicas que promuevan el reconocimiento y la protección de la diversidad cultural. La Constitución Política del Perú de 1993 no ha logrado fortalecer la identidad cultural del país. La falta de reconocimiento y valoración de la diversidad cultural, la falta de protección de los derechos culturales, la imposición de una cultura dominante sobre las demás y la exclusión de los diferentes grupos culturales de la vida política y social del país son algunos de los problemas que se derivan de la Constitución. Para lograr fortalecer la identidad cultural del país, es necesario un cambio en la forma de concebir y abordar la diversidad cultural, y la promoción de políticas públicas que reconozcan y protejan los derechos culturales de todos los grupos que conforman la sociedad peruana.

Por ello el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado requiere una necesaria conversación, un diálogo omitido y silenciado por siglos en torno a los cimientos sobre los cuales se construirá la relación entre los pueblos indígenas. Por lo tanto se debe partir de un dialogo, diálogo que se inicia, como un punto de partida y no de cierre, requerirá de largos debates parlamentarios y de la sociedad para construir la forma en que se implementarán los derechos que aún faltan ser reconocidos en la actual Constitución. Los últimos acontecimientos de en el Perú debido a las protestas sociales ocurridas después de la tentativa de golpe de estado que pretendió realizar el ex presidente Pedro Castillo Terrones, y la asunción de la señora Dina Boluarte tuvo como consecuencias más de 60 muertos de personas en mayoría de pueblos indígenas, producto del uso de la fuerza desmedida por parte

de la Policía Nacional del Perú, que hasta la fecha aún no se tiene responsables, una muestra más de los abismos sociales que aún existen en nuestro país.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Este proyecto de reforma constitucional busca garantizar el derecho del reconocimiento Político de los Pueblos Indígenas, Originarios y Afroperuanos, con base en la Constitución e instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales vinculantes para el Estado Peruano.

Con esta reforma constitucional los Pueblos Indígenas, Originarios y Afroperuanos esperan dar fin a la crisis de representación política que existe en el país, y que el Estado Peruano cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de derechos políticos colectivos.

Este proyecto de ley posibilitará mayor reconocimiento a los Pueblos Indígenas, Originarios y Afroperuanos asimismo con ello se podrá facilitar la representación y hasta reforzar futuros proyectos legislativos sobre materia electoral para así asumir escaños en el poder legislativo e instancias de representación popular.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Este proyecto de ley no genera gastos al erario nacional, por lo que no contraviene a lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2022 - 2023

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la política del Estado I. Democracia y Estado de Derecho, específicamente con la política 1 y 2 sobre "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho" y "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos" de la Agenda Legislativa, específicamente los temas: 4. Reformas constitucionales y 8. Modificación a la normativa electoral.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la política del Estado I. Democracia y Estado de Derecho, específicamente con la política 1 y 2 sobre "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho"