Proyecto de Resolución Legislativa N° 5126/2022-CR

MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
22 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ..... Hora 2:20 pm

PROYECTO DE LEY _____

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE** a iniciativa de la Congresista **MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO** y de los congresistas firmantes, 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, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la siguiente Ley:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Artículo 1.- Objeto y finalidad de la Resolución Legislativa

La presente resolución legislativa tiene por objeto modificar el Reglamento del Congreso de la República para implementar el proceso de consulta previa en las medidas legislativas que tengan relación con pueblos indígenas u originarios, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 35, 70, 73, 77, 78, del Reglamento del Congreso de la República

Se modifica los artículos 35, 70, 73, 75, 77, 78, 79 y 81 del Reglamento del Congreso de la República, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

> ***Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones:***
>
> *a) Comisiones Ordinarias*
>
> *(…)*
>
> ***Excepcionalmente, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología cuenta con un Consejo Consultivo Indígena, conformado por las organizaciones nacionales representativas de los Pueblos Indígenas u Originarios identificadas por el Ministerio de Cultura. Asimismo, esta Comisión cuenta con un órgano técnico especializado en consulta previa, asignado al servicio parlamentario, encargado de brindar asistencia técnica en dicho proceso.***

Artículo 70. *Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada (...)*

(...)

En el caso de proposiciones de ley o resolución legislativa que contengan, parcial o totalmente, disposiciones que puedan afectar a los pueblos indígenas u originarios, las comisiones dictaminadoras solicitan opinión a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta la medida y el ámbito territorial de su alcance, con la finalidad de tener una primera opinión. Esto no sustituye al procedimiento de consulta previa legislativa.

Los dictámenes pueden concluir:
a) En la recomendación de aprobación de la proposición en sus términos.
(...)
e) Solicitando un plazo adicional para expedir dictamen.

En los casos previstos en los literales a) y b) del presente artículo, la conclusión del dictamen identifica las disposiciones que considera podrían ser materia de consulta previa, libre e informada, en tanto puedan afectar a los pueblos indígenas u originarios.

Artículo 73. *El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:*
a) Iniciativa legislativa;

(...)

Ninguna iniciativa puede ser exonerada de lo dispuesto en el literal e) del presente artículo, salvo que se trate de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política, o en los supuestos previstos en el último párrafo del artículo 78 del presente Reglamento.

Por ningún motivo las proposiciones de ley o resolución legislativa que contengan, parcial o totalmente, disposiciones que puedan afectar a los pueblos indígenas u originarios son exoneradas del cumplimiento de estas etapas.

Artículo 77*. Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y decretar con criterio técnico las iniciativas a las Comisiones correspondientes.*
(...)

De no existir observaciones, el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente competente. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización. En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto

materia de la proposición. ***Las proposiciones de ley o resolución legislativa que contengan, parcial o totalmente, disposiciones que puedan afectar a los pueblos indígenas u originarios son decretadas obligatoriamente a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.***
(...)

Artículo 78. *No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso, a excepción de lo señalado en el numeral 2 del artículo 31-A.*

(...)

Tampoco se puede debatir ninguna proposición de ley o de resolución legislativa, ni ningún dictamen que, conteniendo disposiciones que puedan afectar a los pueblos indígenas u originarios, no haya sido objeto de consulta previa, libre e informada, de conformidad con el artículo 77 y 77-A del presente Reglamento. Este requisito no puede ser dispensando.

Artículo 3.- Incorporación de los artículos 77-A y 78-A al Reglamento del Congreso de la República

Se incorpora los artículos 77-A y 78-A al Reglamento del Congreso de la República:

Artículo 77-A.

Los dictámenes sobre proposiciones de ley o resolución legislativa que puedan afectar a los pueblos indígenas u originarios serán sometidos al proceso de consulta previa , libre e informada, de conformidad con el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; la Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas; los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano; y, la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

Luego de que las proposiciones de ley o resolución legislativa cuenten con el dictamen publicado de la Comisión Dictaminadora Principal, esta procederá al proceso de consulta previa, libre e informada de las disposiciones de dicho dictamen. Para ello, contará con la asistencia técnica y asesoría del órgano técnico especializado en consulta previa legislativa referido en el artículo 35, así como de la asesoría del Consejo Consultivo Indígena. Antes del inicio del proceso de consulta previa, se podrá llevar a cabo reuniones preparatorias, en las que se informe el contenido e implicancias de la propuesta legislativa con mayor detalle.

Adoptados los preacuerdos, los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados por las disposiciones de los dictámenes deberán elegir a una delegación indígena con poder de decisión que los representará ante el Pleno para la toma de acuerdos. Esta delegación deberá constar en el Acta de

Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2023 12:50:06-0500

preacuerdos. Para la adopción de los preacuerdos, los miembros de la Comisión Dictaminadora Principal se rigen por las reglas de quórum y votaciones. Los preacuerdos adoptados con esta Comisión modifican el dictamen sometido a consulta previa, en lo que corresponda.

Artículo 78-A.

El Acta de Consulta con preacuerdos prevista en el artículo 77-A es puesta a consideración del Pleno en la primera votación junto con el dictamen correspondiente. Si sometido al voto, dicho dictamen y la correspondiente Acta son aprobados por el Pleno, se exonera de la segunda votación. Si son rechazados por el Pleno, se somete a votación su regreso a la Comisión Dictaminadora Principal, a fin de que pueda ser materia de mayor estudio, debate y diálogo con los pueblos u organizaciones indígenas que participan en el proceso de consulta. Si el Pleno rechaza el regreso a Comisión, el Presidente ordenará su archivo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Financiamiento para la consulta
La Mesa Directiva del Congreso de la República, dentro de su disponibilidad presupuestal, garantiza los recursos necesarios que demande el procedimiento de consulta previa legislativa.

SEGUNDA. - Normas que rigen de manera supletoria
Las disposiciones previstas en el Convenio 169 de la OIT; la Ley 29795, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, rigen de manera supletoria a esta resolución legislativa, siempre que favorezca el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas u originarios.

MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO
Congresista de la República del Perú

Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/05/2023 20:21:00-0500

Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/05/2023 09:52:37-0500

Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/05/2023 16:04:50-0500

Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/05/2023 16:02:29-0500

Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2023 12:30:47-0500

Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2023 12:31:16-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **24** 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° **5126/2022-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. FUNDAMENTACIÓN

De conformidad con el artículo 55 de la Constitución, los tratados forman parte del derecho nacional y, según lo preceptuado por la Cuarta Disposición Final y Transitoria, las normas relativas a los derechos y a las libertades se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Perú. En este sentido, los tratados en materia de derechos humanos y las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos deben ser tomados en cuenta como parámetro de validez de nuestra legislación interna.

> (...) los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, por pertenecer al ordenamiento jurídico interno, son Derecho válido, eficaz y en consecuencia inmediatamente aplicable al interior del Estado (Fundamento Jurídico 22 de la sentencia recaída en el Expediente N° 5854-2005-AA/TC).

Respecto a la protección internacional de los derechos de los pueblos indígenas, debemos mencionar el Convenio 169 de la OIT. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, señala en su artículo 7 que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo en la medida que se afecte sus vidas y territorios, entre otros.

> 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. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
>
> (...)
>
> 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2007, establece en sus artículos 3 y 4 que, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, autonomía, autogobierno y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

> 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.
>
> Artículo 4

> Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la 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 medios para financiar sus funciones autónomas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), en el caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, señaló que, el Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de derechos humanos, en todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos.

A nivel del derecho interno, la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala en su artículo 7 los criterios objetivos y subjetivos para la identificación de pueblos indígenas u originarios.

> Artículo 7. Criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios
> Para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos.
>
> Los criterios objetivos son los siguientes:
> a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
> b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
> c) Instituciones sociales y costumbres propias.
> d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.
>
> El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.
>
> Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo.
>
> Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos.

Como bien, se ha señalado, para la identificación de pueblos indígenas u originarios, se cuenta con criterios de identificación objetivos y un criterio subjetivo[1]:

> **Continuidad histórica:** Da cuenta de la existencia de sociedades desde tiempos anteriores a la conquista, colonización o las actuales fronteras estatales.
> **Conexión territorial:** Da cuenta de sociedades cuyos ancestros habitaban el país o la región.
> **Instituciones distintivas:** Da cuenta de sociedades que retienen o conservan algunas o todas sus instituciones propias.

[1] Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2009. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT. Ginebra: OIT, p. 10.

> **Autoidentificación:** Hace referencia a la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Es decir, independientemente de la utilización del término "indígena" u "originario", lo relevante es la conciencia del grupo de poseer una identidad colectiva, la cual además está respaldada en una historia que da cuenta de su carácter originario.

El Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia recaída en el expediente 02765-2014-PA/TC, ha precisado que el concepto de pueblo es más amplio que el de comunidad y las engloba y que, cualquiera sea su denominación, no debe haber ninguna diferencia a efectos de la aplicación del Convenio 169 de la OIT.

> 23. (...) el concepto de pueblo es más amplio que el de comunidad y las engloba y que, cualquiera sea su denominación, no debe haber ninguna diferencia a efectos de la aplicación del Convenio, en la medida en que las comunidades denominadas nativas, campesinas u otras estén comprendidas en el artículo 1, párrafo 1, a) o b), del Convenio, en cuyo caso corresponde aplicarles por igual todas las disposiciones del Convenio [por lo que] insta al Gobierno a que tome las medidas necesarias para garantizar que todos quienes estén comprendidos en el artículo 1 del Convenio queden cubiertos por todas sus disposiciones y gocen de los derechos contenidos en el mismo en igualdad de condiciones, y a proporcionar informaciones sobre el particular" [Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo en aplicación de convenios y recomendaciones (CEACR). Observación individual dirigida al Perú, documento de febrero de 2009].

El Ministerio de Cultura, a través de la Directiva 001-2014-VMI/MC, aprobada mediante Resolución Viceministerial 004-2014-VMI-MC, ha desarrollado ocho características temáticas para la identificación de pueblos indígenas u originarios, sobre la base de los criterios para la identificación de los pueblos indígenas u originarios previstos en el artículo 7 de la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

> **1. AUTOIDENTIFICACIÓN, AUTODENOMINACIÓN Y DENOMINACIÓN OFICIAL**
> Esta característica hace referencia a la forma cómo se reconoce, identifica y denomina un colectivo humano. Esta sección da cuenta del criterio subjetivo para la identificación de los pueblos indígenas u originarios.
> (...)
>
> **2. LENGUA E IDIOMA**
> La lengua es una institución socio cultural distintiva que expresa la identidad de un pueblo, en tanto es un referente de su cosmovisión y pieza fundamental en la transmisión de sus conocimientos. De este modo, la lengua constituye una variable que da cuenta de la continuidad histórica y la existencia de instituciones distintivas en un grupo o población, como criterios objetivos para la identificación de pueblos indígenas u originarios.
> (...)
>
> **3. HISTORIA DE LA COMUNIDAD O GRUPO HUMANO**
> Una población es indígena u originaria si pertenece a un pueblo cuyo origen y presencia en un territorio se remonta a épocas anteriores al establecimiento del Estado. De este modo, este acápite recopila

información que da cuenta del criterio de continuidad histórica y conexión territorial.
(...)

4. ORGANIZACIÓN SOCIAL
La organización social constituye un grupo de características e instituciones distintivas que dan cuenta de la identidad y continuidad histórica de un pueblo, comunidad o grupo humano. La organización social puede hacer referencia a la manera en que se organizan las familias, se establecen los roles de género y generacionales, entre otros aspectos que constituyen instituciones que han pasado de generación en generación y que regulan la vida en sociedad del colectivo.
(...)

5. ORGANIZACIÓN POLÍTICA
La organización política hace referencia a las instituciones que posee una población para elegir a sus autoridades y representantes, tomar decisiones, normar la vida cotidiana, ejercer justicia, administrar los bienes comunes, entre otros. La organización política guarda relación con el criterio de continuidad histórica y la existencia de instituciones distintivas.
(...)

6. ACTIVIDADES ECONÓMICAS
Las actividades económicas cumplen un rol central en la vida de un pueblo y están ligadas a la forma cómo la población se relaciona con su entorno. De un modo u otro, las actividades económicas constituyen parte de la identidad de un pueblo y hacen referencia a los criterios de continuidad histórica, conexión con el territorio e instituciones distintivas, en tanto suponen un conjunto de normas y procedimientos que son transmitidos de generación en generación.
(...)

7. USO DEL TERRITORIO Y DEL HÁBITAT
El uso del territorio y los recursos naturales hace referencia a la forma en la que la población concibe, usa y administra su territorio y los recursos naturales que en él se encuentran; la cual puede estar relacionada con los valores espirituales y prácticas ancestrales del pueblo. Como territorio se puede entender a aquel espacio constituido por suelo, aguas, cerros, bosques, seres humanos, animales y plantas silvestres, cultivos y otros.
(...)

8. COSMOVISIÓN, CREENCIAS Y PRÁCTICAS ANCESTRALES
La cosmovisión hace referencia a las formas particulares con las que una población organiza su conocimiento del universo y su interacción con el entorno. Por medio de ella, se interpreta el mundo, la naturaleza, los seres humanos y la colectividad, así como también se establecen valores y normas que guían las prácticas cotidianas. Además se incluyen prácticas ancestrales asociadas a la vida en la comunidad que se transmiten de generación en generación, tales como prácticas de cuidado familiar, protección de la naturaleza, festividades, vestimentas, prácticas y conocimientos medicinales, chamanismo, mitos y leyendas, entre otros.
(...)

Finalmente, podrá considerarse como pueblo indígena u originario, o parte de él, a localidades[2] que constituyen comunidades reconocidas y tituladas, caseríos, centros poblados, asentamientos no reconocidos, entre otros, dado que el artículo 1, literal b) del Convenio 169 de la OIT reconoce la pertenencia a un pueblo indígena u originario cualquiera sea su situación jurídica.

1.1. La consulta previa

De acuerdo con la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a ser consultados de forma previa sobre medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.

Ahora bien, conforme al literal b) del artículo 3 del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, se considera que una medida afecta directamente derechos colectivos de pueblos indígenas cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos.

> Artículo 3.- Definiciones
> (...)
> f) Derechos Colectivos. - Derechos que tienen por sujeto a los pueblos indígenas, reconocidos en la Constitución, en el Convenio 169 de la OIT, así como por los tratados internacionales ratificados por el Perú y la legislación nacional. Incluye, entre otros, los derechos a la identidad cultural; a la participación de los pueblos indígenas; a la consulta; a elegir sus prioridades de desarrollo; a conservar sus costumbres, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; a la jurisdicción especial; a la tierra y el territorio, es decir al uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente en el marco de la legislación vigente-; a la salud con enfoque intercultural; y a la educación intercultural.

Conforme el artículo 8 de la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hay etapas mínimas que deben cumplirse en el proceso de consulta previa.

> Artículo 8. Etapas del proceso de consulta

[2] Localidades de pueblos indígenas u originarios: corresponde a los espacios geográficos donde habitan y/o ejercen sus derechos colectivos el o los pueblos indígenas u originarios, sea en propiedad o en razón de otros derechos reconocidos por el Estado o que usan u ocupan tradicionalmente.
A la fecha, el número total de localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios a nivel nacional es de 9,024. Asimismo, la población aproximada que vive en estas localidades es de 2,722,316 siendo que 2,222,151 viven en localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios de los Andes y 499,474 viven en localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios de la Amazonía, y 691 viven en localidades que forman parte de pueblos indígenas u originarios de los Andes y de la Amazonía.
Puede consultarse más información en https://bdpi.cultura.gob.pe/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas (fecha última de consulta 07/02/2023).

> Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben cumplir las siguientes etapas mínimas del proceso de consulta:
>
> a) Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta.
> b) Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
> c) Publicidad de la medida legislativa o administrativa.
> d) Información sobre la medida legislativa o administrativa.
> e) Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente.
> f) Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.
> g) Decisión.

Por ello, es obligatorio llevar adelante el proceso de consulta previa cuando se afecte de forma directa los derechos de los pueblos indígenas u originarios. Así, lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 01717-2014-PC/TC, fundamento jurídico 31, respecto a las medidas susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas y originarias, como son aquellos impactos positivos o negativos que alteran las esferas política, económica, social, cultural, territorial, jurídica, ambiental, entre otras, de la comunidad.

> 31. Con relación a las medidas legislativas o administrativas que afectan directamente a las comunidades indígenas, es obligatorio que sean consultadas. Este Tribunal ha resaltado que las medidas susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas y originarias generan cambios relevantes y directos que producen, entre otros, cambios en su territorio, modo y estilo de vida, e inclusive afectaciones de tipo jurídico (sentencia recaída en el Expediente 00022-2009-AI/TC, fundamentos 20 y 21). Así, una afectación directa es todo aquel impacto positivo o negativo que altera las esferas política, económica, social, cultural, territorial, jurídica, ambiental, entre otras, de la comunidad indígena u originaria, que son la base de su cohesión social.

1.2. Problemática

Desde el año 2014, la Defensoría del Pueblo, a fin de proteger y garantizar derechos colectivos de los pueblos indígenas, recomendó al Congreso de la República someter a consulta previa los proyectos de ley que afecten los derechos de los pueblos indígenas.

El ex Defensor del Pueblo (e), Eduardo Vega Luna, recomendó al Congreso de la República, a través del Oficio N° 0188-2014-DP, cumplir, en lo inmediato, con realizar procesos de consulta previa respecto de todos aquellos proyectos de ley que se encuentran en trámite y que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

- Leyes vinculadas con pueblos indígenas deben ser consultadas antes de su aprobación por el Congreso.
- Está pendiente la modificación del reglamento del Congreso para incorporar la consulta previa en el procedimiento parlamentario

1.3. Antecedentes legislativos

- Proyecto de Ley 005/2016-CR, "Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso que modifica el Reglamento del Congreso de la República para incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre medidas legislativas que les afecten", presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad (2016-2019). Dicho proyecto de ley fue dictaminado en noviembre de 2020[3].

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

La aprobación de la presente norma no se contrapone a la Constitución Política del Perú. Esta iniciativa propone modificar el Reglamento del Congreso de la República para implementar el proceso de consulta previa en las medidas legislativas que tengan relación con pueblos indígenas u originarios, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, con aplicación de jurisprudencia, estándares y recomendaciones nacionales e internacionales sobre la materia.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La tercera edición del Manual de Técnica Legislativa, aprobada mediante Acuerdo de Mesa Directiva 106-202-2021/MESA-CR adoptada en julio de 2021, recomienda migrar del análisis costo beneficio a un análisis de impactos (social, económico, institucional y ambiental cuando corresponda) de la norma propuesta. Asimismo, en el correspondiente análisis hay que informar que el impacto de ésta está en el aumento del bienestar es mayor que el costo de su vigencia.

En la presente propuesta legislativa, el impacto social es directo, puesto que las comunidades indígenas estarán más protegidas en las medidas legislativas que pudieran afectarles.

La presente resolución legislativa no irroga gasto alguno al erario nacional, y genera un beneficio para la paz social que requiere nuestro país.

A nivel institucional, nuestro país estaría cumpliendo con sus obligaciones internacionales y no podrá ser demandando ante instancias nacionales o internacionales por no adecuar su legislación a dicho tratado.

IV. 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 sobre "fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho".

> Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política,

[3] El dictamen ha sido considerado como referencia para la fórmula del presente proyecto de ley. Puede consultarse en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/00005?opendocument (fecha última de consulta 04 / 05 /2023).

promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

La presente iniciativa legislativa, también, tiene relación con la política del Estado I. Democracia y Estado de Derecho, específicamente con la política 4 sobre "institucionalización del diálogo y la concertación".

Nos comprometemos a fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Mediante Resolución Legislativa 002-2022-2023-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023[4], publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de octubre de 2022.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con el Objetivo I. Democracia y Estado de Derecho, específicamente con la política 1 sobre "fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho"; y, política 4 sobre "institucionalización del diálogo y la concertación", de la actual Agenda Legislativa.

[4] Puede consultarse en: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-por-la-que-se-aprueba-la-resolucion-legislativa-002-2022-2023-cr-2118161-1/