



La congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del grupo parlamentario **Bloque Magisterial de Concertación Nacional**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE FORTALECE LA CONSULTA PREVIA, AL MODIFICAR EL ARTÍCULO 72 DE LA LEY 28611, LEY GENERAL DEL AMBIENTE

Artículo 1. - Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 72 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

Artículo 2. - Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad fortalecer la consulta previa en la Ley 28611, Ley General del Ambiente, para fortalecer la gobernanza ambiental.

Artículo 3. - Modificación del artículo 72 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente

Se modifica el artículo 72 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, el cual queda redactado de la siguiente forma:

"Artículo 72.- Del aprovechamiento de recursos naturales y pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas"

72.1 Los estudios y proyectos de exploración, explotación y aprovechamiento de recursos naturales que se autoricen en tierras de pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, adoptan las medidas necesarias para evitar el detrimento a su integridad cultural, social, económica ni a sus valores tradicionales.

72.2 En caso de proyectos o actividades a ser desarrollados dentro de las tierras de poblaciones indígenas, comunidades campesinas y nativas, los procedimientos de consulta **y la consulta previa establecida en el Convenio 169 de la OIT**, se orientan preferentemente a establecer acuerdos con los representantes de éstas, a fin de resguardar sus derechos y costumbres tradicionales, así como para



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

establecer beneficios y medidas compensatorias por el uso de los recursos, conocimientos o tierras **y territorios** que les corresponda según la legislación pertinente.
[...]."

Lima, enero de 2025.



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20181740128 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/01/2025 18:25:58-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/01/2025 15:40:05-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20181740128 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/01/2025 18:28:02-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/01/2025 17:17:58-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/01/2025 17:48:21-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2025 12:00:45-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2025 17:08:47-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **enero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9967/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

AL proceso de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas se le conoce como consulta previa, cuyo objetivo es alcanzar acuerdos sobre medidas administrativas o legislativas que puedan afectar sus derechos colectivos. En el Perú, la consulta previa, como derecho, está reconocido en la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y se encuentra estrechamente vinculada a la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

La Ley General del Ambiente establece el marco normativo para la gestión ambiental en nuestro país, promoviendo el desarrollo sostenible y la conservación del ambiente. Por otro lado, la consulta previa, garantiza la participación de los pueblos indígenas u originarios en la toma de decisiones que afectan sus tierras, territorios y recursos naturales, lo que es fundamental para asegurar una gestión ambiental desde la gobernanza.

CONSULTA PREVIA

La Ley 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, en su artículo 2, inciso a) señala lo siguiente sobre los pueblos indígenas:

Son pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

espacio territorial y se autorreconocen como tales. En éstos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las comunidades campesinas y nativas. La denominación "indígenas" comprende y puede emplearse como sinónimo de "originarios", "tradicionales", "étnicos", "ancestrales", "nativos" u otros vocablos.

De acuerdo a lo informado por la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios, administrado por el Ministerio de Cultura, se tiene información que existen 55 pueblos indígenas en el Perú, siendo que 51 de ellos están ubicados en la Amazonía y 4 en los Andes; del mismo modo, señala que en nuestro país subsisten 48 lenguas indígenas u originarias, 4 de ellas se hablan en los Andes, siendo el quechua aquella que es hablada en casi todo el país, y 44 se hablan en la Amazonia. Del mismo modo, la data publicada indica que el número total de localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios a nivel nacional es de 8 988, la población total aproximada que vive en estas localidades es de 2 699 865 de personas, siendo que 2 199 744 de personas viven en zonas de los Andes y 500 121 personas que vive en zonas de la Amazonia.

Es así que, los Estados deben promover el uso de herramientas que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos, así como velar por el respeto irrestricto de los pueblos indígenas u originarios y sancionar su vulneración.

Adicionalmente a los derechos reconocidos en la Constitución Política del Perú y en la normativa vigente peruana e internacional, los miembros de los pueblos indígenas u originarios tienen derechos reconocidos en el Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

indígenas, en atención a las características propias de estas comunidades, quienes deben desarrollar sus vidas en armonía con las costumbres milenarias heredadas de generación en generación, respetando su cosmovisión.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, también conocido como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales 1989, ha sido ratificado por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N° 26253, encontrándose vigente desde el 2 de febrero de 1995, constituyéndose en el primer convenio que aborda íntegramente a los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

El artículo 2 del Convenio 169 de la OIT, señala la obligación que tiene el Estado de proteger los derechos de los pueblos indígenas:

Los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad.

Del mismo modo, este Convenio precisa que el Estado deberá incluir medidas que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones¹; además, faculta a los gobiernos a utilizar las medidas especiales que se precisan

¹ Artículo 2, inciso b), del Convenio 169 de la OIT. Recuperado de:
<https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/pi/archivos/Convenio%20169%20de%20la%20OIT.pdf>



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

para salvarlas personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el **medio ambiente** de los pueblos interesados².

En el artículo 6 de este Convenio que se reconoce el derecho a la "Consulta Previa", introduciendo por primera vez la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos:

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deben:
 - a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados pueden participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra naturaleza responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas realizadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

² Artículo 4, inciso 1), del Convenio 169 de la OIT. Recuperado de:
<https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/pi/archivos/Convenio%20169%20de%20la%20OIT.pdf>



Así, el artículo 12 de la Convención 169, también establece el derecho a la protección contra la violación de sus derechos:

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducta de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y comprenderse en procedimientos legales, facilitándoles, si fuera necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Entonces podemos advertir que el Convenio 169 de la OIT ha dotado del mecanismo de "Consulta Previa" a los pueblos indígenas u originarios para que, cuando se tomen decisiones en materia administrativa o legislativa que los involucren, se les consulte sobre su posición respecto a la adopción o no de estas propuestas o proyectos, estableciendo la obligación en el Estado, de formular y ejecutar las acciones que puedan materializar esta consulta. Del mismo modo, este convenio faculta al Estado peruano a dirigir recursos para tal fin.

Por otro lado, es importante recordar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la cual acepta la necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en tratados, acuerdos y otros instrumentos constructivos con los Estados.

El espíritu de la Declaración reafirma el respeto a la voluntad de los pueblos indígenas, toda vez que, si controlan los acontecimientos que los



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

afecten a ellos, sus tierras, sus territorios y recursos podrán mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones, además, valora el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas.³ Asimismo, el artículo 3 de la Declaración, establece que "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." Ahora bien, la Declaración va más allá de lo esquematizado por el Convenio 169, y desarrolla entre otros, el derecho a la consulta previa, remarcando la necesidad de ejecutar este proceso antes de la adopción de medidas por parte del Estado que los afecte, así como la obligación de crear mecanismos de resarcimiento, en el caso se vulneren sus derechos.⁴

De tal modo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas es muy precisa respecto al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, resaltando que la consulta a los pueblos indígenas sea antes de la adopción de las medidas legislativas o administrativas que los afecte, a fin de obtener su conocimiento libre e informado.

Asimismo, tenemos la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, ratificada por el Estado peruano, fue aprobada por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos en el año 2016:

Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

³ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Recuperado de: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

⁴ Ibidem.



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.
2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

De tal modo, como hemos podido advertir, la Declaración Americana también reconoce el derecho a la consulta previa en los mismos términos que los anteriores instrumentos internacionales.

Por otro lado, sobre la jurisprudencia del máximo intérprete de las leyes, debemos mencionar la sentencia recaída en el Expediente N.º 0022-2009-PI/TC, que desarrolla ampliamente la consulta previa. Al respecto nos permitimos transcribir los fundamentos 37, 38, 39 y 40:

37. El contenido constitucionalmente protegido de este derecho importa; i) el acceso a la consulta, ii) el respeto de las características esenciales del proceso de consulta; y, iii) la garantía del cumplimiento de los acuerdos arribados en la consulta. No forma parte del contenido de este derecho el veto a la medida legislativa o administrativa o la negativa de los pueblos indígenas a realizar la consulta.

38. En lo que al primer supuesto importa, resulta evidente que si se cumple la condición establecida en el convenio, esto



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

es, si se prevé que una medida legislativa o administrativa será susceptible de afectar directamente a algún pueblo indígena y no se realiza la consulta, es manifiesto que el derecho de consulta sería pasible de ser afectado.

39. En lo que respecta al segundo supuesto indicado, debe comprenderse que si la consulta se lleva a cabo sin que se cumpla con las características esenciales establecidas es evidente que se estaría vulnerando el derecho de consulta.

Por ejemplo, la realización de la consulta sin que la información relevante haya sido entregada al pueblo indígena o que no se le haya dado un tiempo razonable para poder ponderar los efectos de la medida materia de la consulta. De generarse estas situaciones procedería su cuestionamiento ante las entidades respectivas.

40. El tercer supuesto implica proteger a las partes de la consulta, tutelando los acuerdos arribados en el proceso. La consulta realizada a los pueblos indígenas tiene como finalidad llegar a un acuerdo, ello no implica otorgar un derecho de veto a los pueblos indígenas. En tal sentido, si es que una vez alcanzado el acuerdo, posteriormente este es desvirtuado, los afectados podrán interponer los recursos pertinentes a fin de que se cumpla con los acuerdos producto de la consulta. Y es que en tales casos, el principio de buena fe se habrá visto afectado. Así, si bien los pueblos indígenas no pueden vetar la ejecución de las medidas consultadas, los consensos arribados en la negociación deben ser respetados de lo contrario, se estaría desvirtuando la esencia misma del proceso de consulta.⁵
(Énfasis nuestro)

⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N.º 0022- 2009-PI/TC Recuperado de: <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sistematizacion-jurisprudencial/avanzado>



En tal sentido, creemos que es importante fortalecer nuestra legislación, especialmente en materia ambiental, a fin de coadyuvar a que se efectivice el mecanismo de consulta previa, pues como sabemos, en nuestro país existen bastantes conflictos socioambientales. De tal modo, la consulta previa en temas ambientales dará legitimidad al Estado ante medidas legislativas y administrativas que involucren a los pueblos indígenas u originarios, especialmente les otorgará voz informada.

SOBRE EL AMBIENTE

El derecho a un ambiente adecuado, sano, saludable, equilibrado, está garantizado a través de convenios internacionales que el Estado peruano ha suscrito y ratificado, lo que tiene vinculación directa con la vida, la integridad, la salud, el bienestar y la dignidad de las personas, como son los pueblos indígenas u originarios. Por lo tanto, el derecho a un ambiente adecuado es un derecho necesario para que se puedan efectivizar otros derechos, es decir, para que se puedan materializar otros derechos humanos.

Así, el derecho a un ambiente equilibrado, tiene vinculación directa con la dignidad de las personas y el desarrollo de la vida, como lo establece nuestra Constitución Política y en abundante jurisprudencia a nivel del Tribunal Constitucional. Igualmente, es necesario advertir al ambiente como un medio necesario para acceder a la dignidad humana, valor supremo constitucional inherente a todas las personas como los pueblos indígenas u originarios.

Desde una nueva mirada de la gestión pública se propone que la persona debe ser el centro de las decisiones político-estatales, es decir, debe estar al centro de la gestión pública y de las políticas públicas, lo que se



relaciona con el concepto de que el fin supremo del Estado es la defensa de la persona y el respeto a su dignidad, por lo que las personas tienen derecho a la vida, lo que se relaciona con el derecho a un ambiente equilibrado, pero también con el derecho a la integridad psíquica y física, así como al libre desarrollo y bienestar y a la salud en general.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 1, establece que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado." Y el inciso 1, artículo 2, señala que toda persona tiene derecho "A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar." El inciso 22 del artículo 2 de la Constitución prescribe que toda persona tiene derecho "A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida."

Más adelante, la Constitución Política del Perú indica lo siguiente:

Artículo 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

[...]

En relación al ambiente y los recursos naturales el artículo 67 de la Carta Magna precisa que "El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."



En la jurisprudencia, debido a la problemática ambiental que atraviesa nuestro país, ha surgido la necesidad de aclarar los alcances del marco constitucional vigente. Así, el máximo intérprete de la Constitución, a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC, hace referencia a lo que denomina como "Constitución Ecológica", definiéndola como el "conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, tema que ocupa un lugar medular en nuestra Ley Fundamental."⁶

La mencionada sentencia precisa que la "Constitución Ecológica" posee una triple dimensión: 1) como principio que irradia todo el orden jurídico; 2) como el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano; y 3) como un conjunto de obligaciones tanto para el Estado como para los particulares.⁷

En el mismo sentido, la sentencia del Expediente N.º 04223-2006-AA/TC, del Tribunal Constitucional se precisa el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, como un derecho que es esencial para el ejercicio de otros derechos y se define las responsabilidades del Estado para garantizar el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, distinguiendo entre una dimensión positiva, en el que al Estado "le impone deberes y obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado"⁸; y una dimensión negativa, referida a la "obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.pdf>

⁷ Ibidem.

⁸ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 1206-2005-AA/TC. Recuperado de: https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/04223-2006-AA_unlocked.pdf



al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana"⁹.

La sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N.º 06534-2006-PA/TC, ahonda en el derecho al agua potable y lo relaciona al medio ambiente, precisando que para que este derecho sea efectivizado, vale decir, se materialice, se depende del Estado, señalando al agua como un recurso natural esencial básico para el desarrollo de otros derechos elementales, radicando, allí, su importancia. Es así que, el fundamento 18 señala esto:

El derecho al agua potable, a la luz del contexto descrito, supondría primariamente un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización correspondería promover fundamentalmente al Estado. Su condición de recurso natural esencial lo convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no sólo de la existencia y la calidad de vida del ser humano, sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente, resultando prácticamente imposible imaginar que sin la presencia del líquido elemento el individuo pueda ver satisfechas sus necesidades elementales y aun aquellas otras que, sin serlo, permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia.¹⁰
(agregado nuestro)

Respecto de la doctrina jurisprudencial del valor superior constitucional de la dignidad y su relación con el derecho a un ambiente equilibrado y

⁹ Ibidem.

¹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 06534-2006-PA/TC. Recuperado de:
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/06534-2006-AA.pdf>



adecuado al desarrollo de la vida, el fundamento 26 de la sentencia del Expediente N° 03383-2021-PA/TC señala que:

Este Colegiado reitera esta doctrina jurisprudencial, y asume que el **valor superior de la dignidad humana** se proyecta en el derecho fundamental a gozar de un **ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de toda persona**, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.¹¹ (agregado nuestro)

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992, que fue adoptada durante la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas en Río de Janeiro, no es un tratado vinculante, sin embargo, esta declaración establece principios fundamentales para el desarrollo sostenible, acentuando el derecho de todas las personas a vivir en un ambiente saludable y sostenible.

En el ámbito internacional, debemos señalar que existen diversas normas internacionales que precisan que las poblaciones deben tener acceso a un ambiente saludable y adecuado al desarrollo de la vida. Es así que, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), en varios de sus tratados de derechos humanos, abordan directa e indirectamente el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Esto se expresa en acuerdos sobre derechos humanos de los pueblos indígenas u originarios, desarrollo sostenible, cambio climático, biodiversidad y la protección de recursos naturales.

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N° 03383-2021-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdf>



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Al respecto, es importante recordar que el artículo 55 la Constitución señala que "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional", así como la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú, que establece que "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú."

Así, la Convención sobre el Derecho del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aborda el derecho de los niños y niñas a vivir en un ambiente que no sea perjudicial para su salud y bienestar, precisando que el Estado debe adoptar medidas para proteger a la niñez de la contaminación y el deterioro ambiental.

Respecto del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el derecho a la salud implica el acceso a un ambiente saludable. Esto se ha robustecido en varias observaciones generales del Comité a los Estados, que reconocen el impacto negativo que la degradación ambiental tiene sobre el derecho a la salud.

Es así que, varios instrumentos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, mencionan explícitamente que los pueblos indígenas tienen derecho a un medio ambiente saludable, como parte de su derecho a la autodeterminación, tierras, territorios y recursos naturales.



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

II. PROBLEMA PÚBLICO

El ambiente en el mundo y, particularmente, en nuestro país viene siendo degradado debido a la actividad humana, como la emisión de gas de efecto invernadero, la tala de bosques, entre otros. Por ello, es necesario tomar conciencia sobre la importancia de vivir en armonía con nuestro medio ambiente para asegurar el bienestar de las próximas generaciones. Pero esta problemática viene afectando de una manera diferenciada a los pueblos indígenas u originarios, siendo importante recordar que el Estado peruano ha suscrito y ratificado instrumentos internacionales de obligatorio cumplimiento respecto de los derechos de los pueblos indígenas u originarios y sobre el medio ambiente.

En nuestro país falta una mayor protección de los ecosistemas y, como sabemos, los pueblos indígenas u originarios tienen bastante conocimiento de los ecosistemas donde habitan y han desarrollado prácticas de manejo sostenible de los recursos naturales. Es así que, la consulta previa debe garantizar que este conocimiento sea considerado en la toma de decisiones en materia ambiental, pues estos pueblos pueden ayudar en la protección de los ecosistemas.

Otro de los problemas que enfrenta nuestro país son los constantes conflictos socioambientales. Al respecto, los pueblos indígenas u originarios pueden ayudar en la prevención de conflictos socioambientales si es que se efectúa la consulta previa de una manera real, pues al involucrar a los pueblos indígenas u originarios en los procesos de toma de decisiones, se reduce el riesgo de conflictos socioambientales y se fortalece la gobernanza ambiental.



Es importante recordar que el Estado peruano tiene la obligación de cumplir compromisos internacionales. Y como sabemos, la consulta previa y la gestión ambiental sostenible son compromisos asumidos por el Estado peruano a nivel internacional, a través de convenios como el Convenio 169 de la OIT y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Por ello creemos importante modificar el artículo 72 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, para garantizar una efectiva consulta previa en los asuntos ambientales de nuestro país, pues hemos advertido que no se viene cumpliendo cabalmente la consulta previa, lo que viene afectando a los pueblos indígenas u originarios. De tal modo, si es que no se fortalece la consulta previa pueden activarse más conflictos socioambientales, lo que puede debilitar nuestro sistema democrático y afectar la imagen internacional de nuestro país, al no cumplir con el Convenio 169 de la OIT, así como nuestra Constitución y otras normas mencionadas en el presente proyecto de ley.

Finalmente, hemos advertido la ausencia del territorio en el artículo que respecta a la consulta previa, en la Ley 28611, Ley General del Ambiente, pues como sabemos existen diferencias marcadas entre tierra y territorio, como es, en el caso del segundo, la inclusión de los recursos naturales adicionalmente al derecho de propiedad, pero también derechos como la libre determinación, la autonomía y la justicia indígena,¹² entre otros.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

¹² Derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales. Sébastien Snoeck, 2013. Recuperado de: https://dar.org.pe/archivos/publicacion/tierras_territorio_rrnn.pdf



La propuesta normativa no demandará recursos adicionales al Tesoro Público ni creará gasto al Estado peruano, pues solo se está modificando una norma preexistente, nos referimos al modificar el artículo 72 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, con la finalidad de fortalecer el mecanismo denominado consulta previa, lo que, a su vez, ayudará a mejorar la gobernanza ambiental garantizando la participación de los pueblos indígenas u originarios y coadyuvando a fortalecer sus territorios, incorporando este término dentro de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

Así, de aprobarse la presente propuesta de ley, se beneficiará al Estado y a toda la sociedad, pues como lo hemos visto en los apartados anteriores, un ambiente saludable y, sobre todo sostenible es indispensable para nuestro país. De otro lado, con la aprobación de esta iniciativa no se afectará a ningún grupo humano, por el contrario, se beneficiará a toda la comunidad y coadyuvará a la gobernanza ambiental.

De aprobarse esta iniciativa legislativa, se cumplirá con obligaciones internacionales sobre derechos humanos relacionados directa e indirectamente a los pueblos indígenas u originarios y al derecho a un ambiente adecuado para la vida en el marco de la consulta previa, que el Estado peruano ha ratificado.

Así, de aprobarse la presente propuesta legislativa, tendrá un impacto positivo en la sociedad, específicamente en los siguientes sectores y ejes:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
	• Ninguno.



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Fortalece el mecanismo de la consulta previa.• Promueve un ambiente sano y equilibrado.• Mejora la calidad de vida para los pueblos indígenas u originarios.• Promueve el desarrollo productivo sostenible.• Disminuye conflictos socioambientales.• Mejora la protección de los ecosistemas. | |
|--|--|

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta normativa propone modificar el artículo 72 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, con la finalidad de fortalecer el mecanismo denominado consulta previa y, así mejorar la gobernanza ambiental en nuestro país, disminuyendo conflictos socioambientales, ajustándose al marco constitucional vigente, incorporando, además, el término "territorio" en la referida ley.

Norma vigente	Propuesta
Artículo 72.- Del aprovechamiento de recursos naturales y pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas 72.1 Los estudios y proyectos de exploración, explotación y aprovechamiento de recursos naturales que se autoricen en tierras de pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, adoptan las medidas necesarias para evitar el detrimento a su integridad cultural,	Artículo 72.- Del aprovechamiento de recursos naturales y pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas 72.1 Los estudios y proyectos de exploración, explotación y aprovechamiento de recursos naturales que se autoricen en tierras de pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, adoptan las medidas necesarias para evitar el detrimento a su integridad cultural,



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

social, económica ni a sus valores tradicionales. 72.2 En caso de proyectos o actividades a ser desarrollados dentro de las tierras de poblaciones indígenas, comunidades campesinas y nativas, los procedimientos de consulta, se orientan preferentemente a establecer acuerdos con los representantes de éstas, a fin de resguardar sus derechos y costumbres tradicionales, así como para establecer beneficios y medidas compensatorias por el uso de los recursos, conocimientos o tierras que les corresponda según la legislación pertinente. [...].	social, económica ni a sus valores tradicionales. 72.2 En caso de proyectos o actividades a ser desarrollados dentro de las tierras de poblaciones indígenas, comunidades campesinas y nativas, los procedimientos de consulta y la consulta previa establecida en el Convenio 169 de la OIT , se orientan preferentemente a establecer acuerdos con los representantes de éstas, a fin de resguardar sus derechos y costumbres tradicionales, así como para establecer beneficios y medidas compensatorias por el uso de los recursos, conocimientos o tierras y territorios que les corresponda según la legislación pertinente. [...].
--	---

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta de ley tiene vinculación con la Política de Estado 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental.

Del mismo modo, según la Agenda Legislativa, aprobada mediante la Resolución Legislativa N° 006-2024-2025-CR, este proyecto de ley tiene relación con el punto 76. Sobre gestión ambiental.¹³

¹³ Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025. Recuperado de: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf>