SENADO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROYECTO DE LEY N°
00020-2026-2031-S
29 OCTUBRE 2026 10:14 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL SENADO PARA INCORPORAR LA CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL SENADO

La senadora de la República, **MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILÍN,** integrante del Grupo parlamentario **AHORA NACIÓN,** en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 94 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 7, artículos 25, literal c), 101, 103, 109, 111 y 121 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la República del Perú, presenta el siguiente Proyecto de Resolución Legislativa:

FÓRMULA LEGAL

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL SENADO PARA INCORPORAR LA CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL SENADO

Artículo 1.- Objeto
La presente resolución legislativa tiene por objeto modificar el Reglamento del Senado con la finalidad de incorporar, en el procedimiento legislativo de revisión de iniciativas legislativas, la consulta previa a Pueblos Indígenas u Originarios sobre iniciativas legislativas que puedan afectar, directa o indirectamente, sus derechos.

Artículo 2.- Modificación del artículo 35 del Reglamento del Senado
Modifícase el artículo 35 del Reglamento del Senado, en los siguientes términos:

> *"Artículo 35. Funciones y atribuciones La Junta de Portavoces tiene las siguientes funciones y atribuciones:*
>
> *(…)*
>
> *g) Exonerar de dictamen o de su publicación en los casos en que la propuesta normativa haya sido remitida por la Cámara de Diputados bajo el procedimiento de especial trascendencia, a solicitud de un grupo parlamentario del Senado y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Senado. Esta regla no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas, del presente reglamento, del Reglamento del Congreso de la República ni de iniciativas que propongan normas sobre materia presupuestal y tributaria,* ***y normas que pueden afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas u originarios, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y otras conexas.***

www.senado.congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 320 - Oficina 309
Lima

Artículo 3.- **Modificación del artículo 110 del Reglamento del Senado**
Modifícase el artículo 110 del Reglamento del Senado, en los siguientes términos:

> *"Artículo 110. Etapas del procedimiento legislativo ordinario de revisión en el Senado*
>
> *El procedimiento legislativo ordinario de revisión se desarrolla en el Senado en las siguientes etapas:*
> *a) Recepción y registro del expediente de la propuesta legislativa remitida por la Cámara de Diputados.*
> *b) Derivación a la comisión ordinaria competente, previo acuerdo de la Vicepresidencia encargada.*
> *c) Revisión, estudio y debate en comisiones.*
> ***d) Cuando se trate de una propuesta legislativa que puede afectar directamente los derechos de pueblos indígenas u originarios, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y otras conexas, la Comisión competente emite pronunciamiento expreso y motivado sobre la procedencia de la consulta previa y, cuando corresponda, lleva a cabo el proceso de consulta de acuerdo con los lineamientos del reglamento aprobado para tal fin. Asimismo, el debate y la aprobación del dictamen de la Comisión se realiza considerando los resultados del proceso de consulta previa, cuando corresponda.***
> ***e)*** *Publicación en el portal web institucional del Senado, por siete días calendario, del dictamen emitido por la comisión ordinaria, de aprobación, modificación o rechazo de la propuesta legislativa remitida por la Cámara de Diputados.*
> ***f)*** *Debate en el Pleno.*
> ***g)*** *Aprobación.*
> ***h)*** *Promulgación."*

Artículo 4.- Modificación del artículo 114 del Reglamento del Senado
Modifícase el artículo 114 del Reglamento del Senado, en los siguientes términos:

> *"Artículo 114. Plazo para dictaminar*
> *Para las propuestas legislativas aprobadas y remitidas por la Cámara de Diputados, las comisiones tienen un plazo máximo de noventa días hábiles para expedir el dictamen respectivo.*
> ***Cuando una propuesta legislativa se encuentre sujeta al procedimiento de consulta previa, el plazo para dictaminar se suspende durante el desarrollo de dicho procedimiento, desde su inicio hasta su culminación.***
> *En el caso de las propuestas legislativas de competencia exclusiva del Senado, la comisión, en el plazo establecido en el presente reglamento, es competente para calificar la admisibilidad de las proposiciones legislativas, verificando que la proposición cumpla con los requisitos de presentación establecidos en el presente reglamento y en la ley de la materia, así como su compatibilidad constitucional, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. El acuerdo de archivamiento es informado a la Oficialía Mayor.*
> *Cuando se trate de una cuestión previa aprobada por el Pleno, el plazo para dictaminar no puede exceder de sesenta días hábiles."*

www.senado.congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 320 - Oficina 309
Lima

Artículo 5.- Modificación del artículo 116 del Reglamento del Senado
Modifícase el artículo 116 del Reglamento del Senado, en los siguientes términos:

> *Artículo 116. Procedimiento de urgencia*
> *(…)*
>
> *Las proposiciones calificadas de urgencia pueden ser exoneradas del trámite de envío a comisiones, de dictamen y de publicación del dictamen presentado, mediante acuerdo de la Junta de Portavoces, de no menos de tres quintos de los miembros del Senado allí representados. ser exoneradas del trámite de envío a comisiones, de dictamen y de publicación del dictamen presentado, mediante acuerdo de la Junta de Portavoces, de no menos de tres quintos de los miembros del Senado allí representados.*
>
> *La excepción estipulada en el párrafo anterior no se aplica para las proposiciones sobre normas del Reglamento del Senado, del Reglamento del Congreso de la República, sobre reforma constitucional, leyes orgánicas ni a proposiciones sobre materia tributaria o presupuestal,* ***ni a normas que pueden afectar, directamente los derechos de los pueblos indígenas u originarios, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y otras conexas.*** *; las cuales se tramitan por su respectivo procedimiento legislativo."*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamento especial para la realización de la consulta previa
Los lineamientos y aspectos operativos, para llevar a cabo el proceso de consulta previa legislativa se desarrollan en un reglamento especial que deberá aprobarse en un plazo máximo de seis meses contados desde la entrada en vigencia de la presente resolución legislativa.

SEGUNDA. Implementación de la consulta previa
La comisión ordinaria competente es responsable de conducir el procedimiento de consulta previa legislativa, con el apoyo técnico, administrativo y logístico de la Mesa Directiva, la Oficialía Mayor y los órganos competentes del servicio parlamentario.
Para tal efecto, el Senado garantiza, conforme a las normas presupuestarias aplicables, los recursos humanos, técnicos y logísticos necesarios para el desarrollo de procedimientos cultural y lingüísticamente adecuados, incluyendo, cuando corresponda, servicios de interpretación, traducción y facilitación intercultural.
La comisión competente puede solicitar asistencia técnica al Ministerio de Cultura, respetando la autonomía del Poder Legislativo.

TERCERA. Especificidad del procedimiento de consulta previa a nivel legislativo
El proceso de consulta previa regulado en la presente resolución legislativa no reemplaza ni puede equipararse, bajo ninguna circunstancia, a los procesos de consulta previa que se realicen a nivel administrativo, conforme a la Ley 29785 y su reglamento, los cuales mantienen plena vigencia.

www.senado.congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 320 - Oficina 309
Lima

CUARTA. Articulación con el procedimiento legislativo bicameral

Cuando una propuesta legislativa remitida por la Cámara de Diputados sea susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas u originarios y no haya sido objeto de consulta previa, la comisión competente del Senado evalúa su procedencia y, cuando corresponda, realiza la consulta antes de emitir dictamen.

Los resultados de la consulta previa se incorporan al expediente legislativo y son considerados en las actuaciones posteriores que correspondan, de acuerdo con las competencias constitucionales de cada cámara y las reglas del procedimiento legislativo bicameral.

Lima 14 de octubre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ CHUQUILIN Mirtha Esther FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2026 15:54:13-0500

MIRTHA VÁSQUEZ CHUQUILIN
SENADORA DE LA REPÚBLICA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ CHAU NAVA Pablo Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/10/2026 16:50:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORALES RAMIREZ Edyson Humberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2026 14:14:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DELGADO ZEGARRA Jaime Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2026 13:19:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2026 14:56:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BONIFAZ CARMONA Nora FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/10/2026 15:45:59-0500

www.senado.congreso.gob.pe

Jr. Huallaga 320 - Oficina 309
Lima

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde el 2011, el Estado peruano reconoce el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas que afecten directamente sus derechos, su existencia física, su identidad cultural, su calidad de vida o su desarrollo. Así, la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, en su artículo 2, reconoce expresamente el derecho de estos pueblos a ser consultados "de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas" que afecten directamente sus derechos.

Sin embargo, la consulta previa viene siendo implementada solo a nivel administrativo, a través de mecanismos implementados por el Poder Ejecutivo, particularmente de los sectores de Energía y Minas, Agricultura y Cultura, conforme a las disposiciones del Reglamento[1] de la Ley 29785. Mientras que la consulta previa sobre medidas legislativas aprobadas en el ámbito del Poder Legislativo carece, hasta la fecha, de un procedimiento parlamentario especializado que permita llevar a cabo esta consulta previa. En consecuencia, pese a existir una norma que desde el 2011 reconoce y establece claramente a nivel nacional el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados sobre medidas legislativas, aún no existe un cauce institucional dentro del Congreso de la República que permite el ejercicio de ese derecho.

Esta omisión de larga data, también fue advertida por legisladores del periodo parlamentario 2016-2021, quienes presentaron el proyecto de ley 005/2016-CR[2], con el objetivo de modificar el Reglamento del Congreso vigente en esa fecha y establecer la consulta previa legislativa, a través de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), sin embargo la iniciativa no logró ser debatida y aprobada en el Pleno, a pesar de contar con un dictamen favorable.

La Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, y su reglamento establecen a detalle las etapas con las que debe contar un procedimiento de consulta previa, además se designa al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, como órgano técnico especializado del Poder Ejecutivo en la materia, para llevar a cabo este procedimiento de consulta. No obstante, ni la ley ni su reglamento definen el órgano técnico, dentro del Congreso de la República, que debe conducir el proceso de consulta cuando la medida objeto de consulta es una propuesta legislativa. Por ello, el presente proyecto de resolución legislativa busca cubrir ese vacío institucional, incorporando normas en el Reglamento de la Cámara del Senado, que permita operativizar la consulta previa dentro de la etapa de revisión de propuestas legislativas remitidas por la cámara de diputados.

Asimismo, la instauración del nuevo sistema bicameral en el Congreso de la República, con una Cámara de Diputados que concentra la iniciativa legislativa y un Senado que ejerce la función de revisión, con sus respectivos reglamentos, constituye una oportunidad histórica para normar e implementar un mecanismo institucional que permita la consulta previa a los Pueblos Indígenas u Originarios sobre proyectos de ley que pudiesen afectar sus derechos.

[1] Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 001-2012-MC.
[2] Actualizado en el periodo 2021-2026 como proyecto 766/2021-CR.

www.senado.congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 320 - Oficina 309
Lima

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

2.1. Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios

El derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas que puedan afectarles directamente tiene reconocimiento internacional, a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Su artículo 6, numeral 1, literal a), obliga a los gobiernos 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"[3], mientras que su numeral 2 precisa que dichas consultas "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"[4]. El Convenio N.º 169 de la OIT fue aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 26253, y entró en vigor para el Estado peruano el 2 de febrero de 1995[5].

Esta norma internacional forma parte del ordenamiento peruano y tiene rango constitucional en virtud de la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú, que exige interpretar los derechos reconocidos en ella de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú, y en virtud del artículo 55 de la Constitución, que dispone que los tratados en vigor forman parte del derecho nacional[6]. En la misma línea, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido en su jurisprudencia que el Convenio 169 constituye fuente de derecho interno[7]. A ello se suma la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, cuyo artículo 19 dispone expresamente que 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"[8].

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consolidó los estándares mínimos de la consulta previa en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de 27 de junio de 2012, en la que declaró la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por haber permitido actividades de exploración petrolera en territorio del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku sin consulta previa, estableciendo que esta debe ser previa,

[3]Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

[4]Óp. cit. Artículo 6, numeral 2.

[5]Congreso de la República del Perú. Resolución Legislativa 26253, que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de diciembre de 1993.

[6]Constitución Política del Perú de 1993, artículo 55 y cuarta disposición final y transitoria.

[7]Tribunal Constitucional del Perú. Expediente 02608-2023-PA/TC recaído en la sentencia 169/2025, fundamento 12. Disponible en: https://lpderecho.pe/consulta-previa-ley-29785-pueblos-indigenas-reglamento-ds-001-2012-mc-convenio-169-oit-exp-02608-2023-pa-tc/

[8]Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución aprobada el 13 de septiembre de 2007, artículo 19. Disponible en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

de buena fe, adecuada, accesible y con estudio de impacto ambiental y social[9]. Estándares que son relevantes para el Perú, en tanto el Perú también es un Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por ello tiene la obligación de tomar en cuenta la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.2. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y su reglamento en el Perú

La consulta previa responde a principios que son base de una sociedad democrática, así con la consulta previa se busca materializar el principio-derecho a la igualdad y no discriminación y el principio de pluralismo cultural, para garantizar que los derechos de todos los pueblos indígenas u originarios que existen en el territorio peruano sean respetados y garantizados. La Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 2, numeral 19, el derecho de toda persona a su identidad étnica y cultural, y obliga al Estado a reconocer y proteger la pluralidad étnica y cultural de la Nación[10]. Asimismo, el artículo 89 reconoce la autonomía organizativa de las comunidades campesinas y nativas, y el artículo 149 reconoce sus funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario[11]. Derechos que suman a los reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, particularmente, el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre medidas que afecten a sus derechos.

Así, mediante la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, publicada el 7 de setiembre de 2011, el Perú reconoció el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que regula a nivel internacional la consulta previa a pueblos indígenas u originarios. Por ello, el artículo 1 precisa que la ley "desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente"[12], mientras que su artículo 2 define el derecho a la consulta como el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados "de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo"[13].

Por su lado, el reglamento de la Ley 29785, aprobado mediante Decreto Supremo 001-2012-MC, publicado el 3 de abril de 2012, desarrolla en 30 artículos las etapas del procedimiento de consulta previa, establecen a detalle las etapas con las que debe contar un procedimiento de consulta previa, estos son: identificación de la medida, identificación de los pueblos indígenas afectados, publicidad, información, evaluación interna, diálogo y decisión[14]. No obstante, la aplicación de la Ley 29785 se ha concentrado casi exclusivamente en medidas administrativas del Poder Ejecutivo, sin que haya establecido un procedimiento

[9]Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de fondo y reparaciones de 27 de junio de 2012, Serie C, N.° 245. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_245_esp.pdf

[10]Constitución Política del Perú de 1993, artículo 2, numeral 19.

[11]Óp. cit, artículos 89 y 149.

[12]Congreso de la República del Perú. Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, publicada el 7 de setiembre de 2011, artículo 1. Disponible en: https://iuslatin.pe/ley-29785-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas/

[13]Óp.cit, artículo 2.

[14] Decreto Supremo 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, publicado el 3 de abril de 2012. Disponible en: https://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/ac7b1abb-295f-4f82-a86b-2ef4de786ba9/9_Decreto_Supremo_001_2012_MC.pdf

parlamentario ad hoc que haga operativa la consulta previa en el Congreso cuando se trate de proyectos de ley que afecten a los pueblos indígenas u originarios.

2.3. Situación socioeconómica de los pueblos indígenas u originarios en el Perú

El Censo nacional 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que incluyo por primera vez una pregunta de autoidentificación étnica, registro que el 25,8 % de la ciudadanía, casi el 30 % de la población peruana de 12 y más años de edad se autoidentificó como perteneciente a un pueblo indígena u originario de los Andes o de la Amazonía, lo que equivale a aproximadamente 5,7 millones de personas[15]. Por su parte, el Ministerio de Cultura, a través de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), ha identificado la existencia de 55 pueblos indígenas u originarios en el país, 51 en la Amazonía y 4 en los Andes, y 48 lenguas indígenas u originarias reconocidas[16].

La gran presencia de pueblos indígenas u originarios en el territorio peruano contrasta con los indicadores de bienestar de la población indígena u originaria, que son sistemáticamente más bajos que el del promedio nacional. Según cifras recogidas del Ministerio de Cultura, la pobreza monetaria en la población indígena alcanzó el 38,5 % hacia 2022, un incremento de casi ocho puntos porcentuales respecto de años previos a la pandemia de la COVID-19[17]. En cuanto al acceso de servicios públicos, el INEI reportó que en el 2023 la ausencia de acceso a servicios básicos como agua, saneamiento, electricidad, telefonía móvil e internet, afecta a más del 80 % de la población en los departamentos de Puno (83,5 %), Ucayali (83,1 %), Loreto (82,8 %) y Huancavelica (81,1 %), regiones que concentran una alta proporción de población indígena andina y amazónica[18].

Las brechas se agudizan en indicadores específicos de las comunidades campesinas y nativas. De acuerdo con el Censo Nacional 2017, cerca de dos de cada diez hogares en estas comunidades carecen de alumbrado eléctrico, casi el 30 % no cuenta con acceso a agua potable mediante red pública y una de cada cinco viviendas emplea un pozo ciego como servicio de desagüe[19]. En materia educativa, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) reportó que hacia el 2018, el 10 % de la población indígena era analfabeta, cifra que se eleva al 16 % entre las mujeres indígenas, mientras que, según el mismo censo, únicamente uno de cada cuatro hablantes de quechua tenía acceso a internet[20]. En salud, regiones como Loreto, Puno y Cusco, que concentran la mayor cantidad de comunidades indígenas del país, cuentan con apenas entre 18 y 26 especialistas de salud por cada 10 mil habitantes, muy por debajo del promedio nacional[21].

---

[15] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Censos Nacionales 2017, perfil Sociodemográfico del Perú. Disponible en: https://www.censos2017.pe/inei-difunde-base-de-datos-de-los-censos-nacionales-2017-y-el-perfil-sociodemografico-del-peru/

[16] Ministerio de Cultura del Perú. Viceministerio de Interculturalidad. Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios (PNPI) al 2040, p. 13, 2026. Disponible en: https://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2026/04/decretos-supremos/pnpi-al-2040vff.pdf

[17] Ibídem.

[18] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *"El 73,7% de peruanos no tiene acceso a agua de manera segura",* citado en Infobae Perú, publicado el 9 de mayo de 2024. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2024/05/09/el-737-de-peruanos-no-tiene-acceso-a-agua-de-manera-segura-segun-inei/

[19] Red de Desarrollo Ambiental Sostenible (REDES). "*Comunidades indígenas en el Perú: diversidad, desigualdad y pandemia*". Disponible en: https://www.redesarrollo.pe/blog/comunidades-indigenas-en-el-peru-diversidad-desigualdad-y-pandemia/

[20] Ibídem.

[21] Ibídem.

Estas cifras, en conjunto, evidencian que las brechas de acceso a servicios básicos, educación y salud que afectan de manera desproporcionada a los pueblos indígenas u originarios no son coyunturales, sino estructurales y persistentes en el tiempo, lo que refuerza la necesidad de que el Estado, incluido el Poder Legislativo, habilite mecanismos institucionales efectivos de diálogo con los pueblos indígenas u originarios, antes de aprobar medidas que puedan incidir sobre sus derechos colectivos, territorios y formas de vida, para que estas medidas tengan pertinencia cultural y respondan a las necesidades reales de estas poblaciones.

2.4. Prevención de conflictos sociales

La ausencia de mecanismos efectivos de consulta y diálogo con los pueblos indígenas u originarios constituye uno de los principales factores asociados a la conflictividad social, particularmente en los ámbitos de sectores mineros, extractivos, energéticos y de infraestructura, desde donde se proponen proyectos que afectan los territorios de los pueblos indígenas. Según el Reporte de Conflictos Sociales N° 263 de la Defensoría del Pueblo, correspondiente a enero de 2026, los conflictos de tipo socioambiental representaron el 51,3 % del total de conflictos sociales registrados a nivel nacional, así se han registrado 99 casos de conflictos socioambientales. Dentro de ellos, los conflictos vinculados específicamente a la actividad minera representaron el 33,2 % del total de conflictos sociales reportados en el país[22].

Estas cifras revelan un patrón estructural, por el cual más de la mitad de los conflictos sociales del país tienen origen en desacuerdos sobre el uso, la explotación o la afectación de territorios y recursos naturales que, en buena parte de los casos, se superponen con territorios de comunidades campesinas y nativas. Siendo así, la incorporación de un mecanismo de consulta previa dentro del propio procedimiento legislativo permitirá anticipar estas tensiones y conflictos desde la fase de diseño normativo de las leyes, antes de que se traduzcan en medidas cuya aplicación resulte conflictiva sobre el territorio. Este enfoque preventivo de los conflictos es recomendada por la propia Defensoría del Pueblo[23].

2.5. Experiencia comparada

2.5.1. Ecuador

A nivel de la región, Ecuador presenta el mayor desarrollo normativo sobre la consulta previa en sede legislativa. Así, el artículo 57, numeral 17, de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar sus derechos colectivos[24]. Reconocimiento que dio lugar a la figura de la consulta pre legislativa. No obstante, ante la ausencia de una ley que desarrollara este derecho, la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia 001-10-SIN-CC[25], de 18 de marzo de

[22]Defensoría del Pueblo del Perú. Reporte de Conflictos Sociales N° 263, publicado el 17 de febrero de 2026. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-primer-mes-de-2026-cerro-con-siete-nuevos-conflictos-sociales-registrados-en-todo-el-pais/

[23]Defensoría del Pueblo del Perú. Reportes Mensuales de Conflictos Sociales N° 266. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2026/05/Reporte-de-Conflictos-Sociales-n-266-VF.pdf

[24]Constitución de la República del Ecuador de 2008, artículo 57, numeral 17.

[25]Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 001-10-SIN-CC, de fecha 18 de marzo de 2010, control de constitucionalidad de la Ley de Minería, pp. 238-240.

2010, determinó que correspondía a la propia Asamblea Nacional, y no al Poder Ejecutivo, organizar e implementar la consulta pre legislativa, estableciendo en dicha sentencia los parámetros fundamentales y las reglas mínimas sobre la consulta pre legislativa que la Asamblea Nacional debía realizar a los pueblos indígenas u originarios.

Así, mediante una modificación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa de la Asamblea Nacional de Ecuador en el 2020, se incorporó el Capítulo XI.I "Consulta Pre legislativa", y los artículos del 109.1 al 109.18, que señalan con detalle los sujetos de consulta, el órgano responsable, la comisión especializada permanente u ocasional a cargo del proyecto de ley, las cuatro fases del procedimiento, sus plazos específicos y las reglas de cadena de custodia de los resultados, entre otros aspectos vinculados a la consulta pre legislativa[26].

2.6. Fundamento constitucional y articulación de la consulta previa con el procedimiento legislativo bicameral

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N.° 00022-2009-PI/TC, ha desarrollado el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta previa, que comprende el acceso a la consulta, el respeto de las características esenciales del procedimiento y la garantía del cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Este reconocimiento resulta relevante para el ejercicio de la función legislativa, en tanto las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT comprometen al Estado peruano, incluido el Poder Legislativo. En ese sentido, la autonomía normativa reconocida al Congreso de la República por el artículo 94 de la Constitución Política permite establecer, mediante sus reglamentos, mecanismos institucionales destinados a garantizar el ejercicio efectivo de este derecho fundamental.

En el marco del procedimiento legislativo bicameral, la revisión de las propuestas legislativas por el Senado constituye una etapa previa a la culminación del procedimiento de formación de la ley. Por ello, resulta jurídicamente viable incorporar en esta fase un mecanismo que permita identificar las propuestas susceptibles de afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y, cuando corresponda, desarrollar el procedimiento de consulta previa antes de la adopción de una decisión legislativa definitiva. Sin embargo, esta regulación no sustituye la obligación de efectuar la consulta en etapas anteriores cuando resulte exigible, ni altera las competencias constitucionales de la Cámara de Diputados y del Senado.

Asimismo, es necesario distinguir la consulta previa de los mecanismos ordinarios de participación ciudadana que se desarrollan en sede parlamentaria. Las audiencias públicas, las reuniones de trabajo y la recepción de opiniones no equivalen al procedimiento de consulta previa establecido en el Convenio 169 de la OIT, que exige la participación de los pueblos indígenas u originarios a través de sus instituciones representativas, mediante procedimientos culturalmente adecuados, de buena fe y orientados a alcanzar acuerdos o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas. Esta diferencia justifica la incorporación de reglas específicas en el Reglamento del Senado, destinadas a garantizar que la participación de los pueblos indígenas u originarios tenga lugar mediante un procedimiento que respete los estándares internacionales del derecho a la consulta previa.

[26]Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de la Función Legislativa, Capítulo XI.I "Consulta Pre legislativa" incorporado por el artículo 92 de la Ley Orgánica Reformatoria, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 326 de 10 de noviembre de 2020, pp. 237-249.

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

La aprobación de la presente resolución legislativa no deroga, modifica ni deja sin efecto la Ley 29785 ni su reglamento, los cuales mantienen plena vigencia como marco sustantivo del derecho a la consulta previa. Tampoco afecta los procesos de consulta previa de medidas administrativas en trámite o concluidos. La norma propuesta se limita a incorporar, dentro del Reglamento del Senado, el procedimiento parlamentario necesario para hacer efectivo la consulta previa a pueblos indígenas u originarios en la etapa de revisión legislativa, derecho ya reconocido en el ordenamiento peruano. En ese sentido, la presente resolución legislativa no modifica ninguna otra norma del sistema jurídico peruano.