PROPOSICIÓN LEGISLATIVA _____

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00919-2026-2031-CD
RU 73406-CD
23 NOVIEMBRE 2026 04:25 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN LA CONSTITUCIÓN

El Grupo Parlamentario **JUNTOS POR EL PERÚ** a iniciativa del diputado **James Arturo Holguin Aguirre** y de los diputados firmantes, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 98° y 107° del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la siguiente Ley:

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN LA CONSTITUCIÓN

Artículo único. Incorporación del numeral 25 al artículo 2 de la Constitución
Se incorpora el numeral 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

> **"25. Los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a la consulta previa respecto de las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. La protección del derecho se regula de acuerdo a Ley y de conformidad con los tratados internacionales sobre la materia suscritos por el Perú".**

Lima, 19 noviembre de 2026.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN AGUIRRE James Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 15:43:48-0500



Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 18:52:51-0500



Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 18:52:56-0500



Firmado digitalmente por: MANAY PILLACA Alejandro José FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 15:54:42-0500



Firmado digitalmente por: VILLANUEVA CALDERON Juan Amilcar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 16:22:26-0500



Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Gabriel Robertino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 16:56:55-0500



Firmado digitalmente por: PALOMINO CASAVILCA Catherin Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 17:14:44-0500



Firmado digitalmente por: TITO ROJAS Cesar Hugo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 10:42:23-0500



Firmado digitalmente por: JIBAJA RAMOS Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 11:23:11-0500



Firmado digitalmente por: MARQUEZ HUANCA Anali FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 11:59:04-0500



Firmado digitalmente por: PALOMINO PACHECO Amalia Emilia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 12:25:20-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

1.1. Problema público que se pretende resolver

1.1.1. Identificación del problema.

En la regulación nacional, se presenta una insuficiente garantía constitucional expresa del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, pese a que este derecho se halla reconocido en el derecho internacional, desarrollado en nuestra legislación nacional y considerado por la jurisprudencia constitucional peruana. En efecto, la Constitución Política del Perú reconoce, en su artículo 2°, inciso 17, el derecho de toda persona a participar, individual o asociadamente, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. A su vez, en el inciso 19, del mismo artículo, se reconoce, el derecho a la identidad étnica y cultural y el deber estatal de reconocer y proteger la pluralidad étnica y cultural; y en el artículo 89, se hace referencia a la existencia jurídica y autonomía de las comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, en el texto constitucional, no hay una disposición expresa y autónoma que reconozca a los pueblos indígenas u originarios el derecho a ser consultados previamente respecto de las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar sus derechos colectivos.

La ausencia de reconocimiento expreso ha generado controversia sobre el fundamento constitucional, los alcances del contenido protegido y las vías de tutela del derecho a la consulta previa. En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 03066-2019-PA/TC[1] (Sentencia 27/2022), se sostuvo que dicho derecho no estaba reconocido expresa ni tácitamente en la Constitución y que, por esa razón, no correspondía su tutela mediante el proceso de amparo en los términos examinados en aquel caso.

> 2. En el presente caso, la parte demandante principalmente cuestiona que las entidades emplazadas no habrían implementado el mecanismo de la consulta previa en el otorgamiento de una concesión minera que se sobrepone a sus territorios.
> 3. Sin embargo, **el derecho a la consulta previa no se encuentra reconocido por la Constitución ya sea en forma expresa o tácita, por lo que no cabe reclamar respecto de él tutela a través del proceso de amparo, ya que no es un derecho fundamental.**
> (fundamentos 2 y 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 03066-2019-PA/TC)

El Tribunal Constitucional peruano ha precisado, en la Sentencia recaída en los Expedientes 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC (Sentencia 88/2025)[2] que el derecho a la consulta previa no representa un derecho de veto sobre las decisiones estatales. Ha señalado que, su contenido constitucionalmente protegido comprende el acceso a la consulta, el respeto de las características esenciales del procedimiento y la garantía del cumplimiento de los acuerdos alcanzados, sin que ello equivalga a reconocer un poder de veto sobre toda medida legislativa o administrativa.

[1] Puede consultarse la sentencia en https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/03066-2019-AA.pdf
[2] Puede consultarse la sentencia en https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00003-2024-AI.html

> 51. Asimismo, en la Sentencia 00022-2009-PI/TC, fundamento 37, se ha delimitado el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta previa, y se ha precisado que este importa:
> (i) El acceso a la consulta.
> (ii) El respeto de las características esenciales del proceso de consulta.
> (iii) La garantía del cumplimiento de los acuerdos arribados en la consulta.
> 52. Sin embargo, este Tribunal ha precisado que no forma parte del contenido de este derecho el veto a la medida legislativa o administrativa, de manera que no consiste en una potestad antojadiza que impida la aplicación de medidas administrativas o legislativas (Sentencia 03326-2017-PA/TC, fundamento 50).
> (Fundamentos 51 y 52 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC).

El problema, por tanto, no radica en la inexistencia de obligaciones internacionales o en la regulación legal de la consulta previa. Consiste en la necesidad de asegurar que el ordenamiento constitucional peruano reconozca de forma expresa este derecho, de modo que su exigibilidad no quede sujeta a interpretaciones restrictivas sobre su naturaleza jurídica. Este reconocimiento expreso asegurará que el derecho la consulta previa constituya una garantía vinculada a otros derechos fundamentales como son la identidad cultural, la participación, la igualdad y no discriminación, la relación de los pueblos indígenas u originarios con sus territorios y, también, su vida e integridad colectiva.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente. Además, dispone que las consultas deben realizarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento respecto de las medidas propuestas.

En nuestro país, contamos con la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. Esta Ley desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento de este derecho. En su artículo 2° se establece que la consulta recae sobre medidas que afecten directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.

Ante el reconocimiento internacional y legal del derecho a la consulta previa, es necesario su formulación expresa en el ordenamiento constitucional sobre derechos fundamentales. La reforma propuesta, por tanto, pretende asegurar esta protección a través de la incorporación de un nuevo numeral en el artículo 2° de la Constitución.

1.1.2. Dimensión constitucional del problema

La consulta previa no se reduce a un trámite administrativo o a una modalidad ordinaria de participación ciudadana. Su fundamento reside en el reconocimiento de que los pueblos indígenas u originarios son sujetos colectivos con identidad cultural propia, instituciones representativas, formas de organización social propias; con vínculos históricos, culturales y económicos con sus territorios. Por

tanto, las decisiones del Poder Ejecutivo, y en general, del Estado, que inciden directamente sobre sus derechos colectivos requieren garantías específicas de participación.

El derecho a la consulta previa permite el cumplimiento de funciones constitucionales compatibles con el modelo de Estado social y democrático de derecho, así como, con el mandato constitucional de proteger la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Entre ellas:

a. Función participativa: permite que los pueblos indígenas u originarios intervengan en los procesos de adopción de decisiones que puedan afectar directamente sus derechos colectivos.
b. Función preventiva: permite identificar, antes de la adopción de una medida, sus posibles efectos sociales, culturales, territoriales, económicos o ambientales.
c. Función de protección de la identidad cultural: permite considerar las instituciones representativas, las prácticas culturales y los conocimientos de los pueblos indígenas u originarios consultados.
d. Función de legitimidad democrática: promueve decisiones públicas informadas, inclusivas y respetuosas de la diversidad cultural.

El Convenio 169 de la OIT, vigente para el Perú, impone obligaciones de consulta a los pueblos indígenas u originarios cuando se proyectan medidas susceptibles de afectarlos directamente. En ese marco; la Ley 29785, y su reglamento, reconoce y desarrolla el derecho a la consulta previa, estableciendo sus principios y etapas. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha mantenido una línea interpretativa que evidencia la necesidad de un reconocimiento expreso del derecho a la consulta previa.

1.1.3. Grupos afectados por el problema público

El problema afecta, principalmente, a los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos pueden resultar afectados directamente por medidas legislativas o administrativas. En nuestro país, se comprende a los pueblos andinos y amazónicos, así como a las comunidades campesinas y nativas que reúnen las condiciones jurídicas para ser identificadas como parte de pueblos indígenas u originarios; y el pueblo afroperuano.

La incorporación del derecho a la consulta previa en la Constitución proporcionará un parámetro constitucional explícito para los pueblos indígenas u originarios.

1.2. Evidencia que sustenta el problema público

La existencia del problema público se evidencia mediante los siguientes elementos objetivos:

- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, vigente para nuestro país, impone obligaciones de consulta a los pueblos indígenas u originarios cuando se proyectan medidas susceptibles de afectarlos directamente.

- La Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios; así como su reglamento reconocen y desarrollan el derecho a la consulta previa, estableciendo principios y etapas.

- La jurisprudencia constitucional evidencia la necesidad de un reconocimiento expreso del derecho a la consulta previa. Así, la sentencia recaída en el Expediente 03066-2019-PA/TC (Sentencia 27/2022) adoptó una interpretación restrictiva.

- La presentación de diversos proyectos de reforma constitucional entre los años 2021 y 2024 demuestra que el problema público ha sido objeto de iniciativas parlamentarias reiteradas de incorporar el derecho a la consulta previa en el texto constitucional.

La evidencia permite concluir que la reforma constitucional no responde a una preocupación sólo teórica. Se relaciona con la estabilidad del marco constitucional de protección de los derechos colectivos y la necesidad de armonizar el ordenamiento interno con las obligaciones internacionales de las cuales el Perú es parte.

1.3. Objetivos de la proposición legislativa

1.3.1. Objetivo general.

Incorporar expresamente el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios en la relación de derechos fundamentales establecida en la Constitución Política del Perú, a través de la incorporación del numeral 25 al artículo 2, con la finalidad de fortalecer el reconocimiento, protección y exigibilidad.

1.3.2. Objetivos específicos.

- Reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas u originarios como titulares del derecho a la consulta previa.
- Reforzar la protección de los derechos colectivos relacionados con la identidad cultural, la participación, la calidad de vida y el desarrollo de los pueblos indígenas u originarios.
- Dotar de mayor seguridad jurídica a la interpretación y aplicación del derecho a la consulta previa.
- Consolidar la armonización entre la Constitución peruana, el Convenio 169 de la OIT, la Ley 29785, y demás instrumentos internacionales.
- Otorgar un fundamento constitucional expreso para la actuación de las entidades públicas responsables de promover y ejecutar los procesos de consulta previa.
- Fortalecer el diálogo intercultural y la prevención de conflictos vinculados con decisiones públicas que puedan afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas u originarios.

1.4. Fundamentación de la propuesta legislativa

1.4.1. Los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos de derechos.

El reconocimiento constitucional del derecho a la consulta previa parte de la comprensión de los pueblos indígenas u originarios como colectivos con identidad propia y derechos que no se agotan en los derechos individuales de sus miembros. Así, el literal b) del numeral 1 del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT considera pueblos indígenas a aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país o una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista, la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales. Asimismo, esta norma señala que, cualquiera que sea su situación jurídica, los pueblos indígenas u originarios conservan todas sus instituciones. Por su parte, el numeral 2 del artículo 1 del Convenio, señala que la conciencia de la identidad indígena debe considerarse como un criterio fundamental para determinar los grupos a quienes se aplican sus disposiciones. En nuestro ordenamiento interno, estos criterios se han desarrollado mediante la Ley 29785.

La condición de pueblo indígena u originario no depende exclusivamente de la existencia de una inscripción registral de una comunidad o de la utilización de una lengua originaria. Se evalúa conforme a criterios históricos, culturales, sociales y de autoidentificación. Los derechos colectivos responden a una realidad distinta de la suma de derechos individuales. Una medida puede no afectar de igual manera a todas las personas y, sin embargo, producir consecuencias específicas sobre las instituciones, las formas de organización, o la relación territorial de un pueblo indígena.

Por ello, la consulta previa constituye, una garantía destinada a que estas particularidades se consideren antes de adoptar decisiones estatales susceptibles de afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

1.4.2. La Constitución peruana de 1993 y el reconocimiento de la diversidad cultural.

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 1 que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Por su parte, el numeral 2 del artículo 2, reconoce el derecho a la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación. El numeral 17 del artículo 2, reconoce el derecho a participar, individual o asociadamente, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Y, en el numeral 19 del artículo 2, se reconoce el derecho a la identidad étnica y cultural y dispone que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Ahora bien, en el ordenamiento constitucional peruano, se señala que el artículo 55 que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. Y, en la Cuarta Disposición Final y Transitoria se dispone que las normas relativas a los derechos deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales.

Por ello, estas disposiciones deben interpretarse de forma sistemática. La protección de la identidad cultural no puede separarse de la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que los comprometen. De igual manera, el reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural exige que el Estado

peruano regule mecanismos adecuados para evitar que las decisiones públicas desconozcan las instituciones de los pueblos indígenas.

Ahora bien, el reconocimiento de los derechos mencionados no elimina la conveniencia de una disposición constitucional específica. La incorporación de un numeral 25 al artículo 2, de derechos fundamentales, permitirá considerar de forma directa el derecho a la consulta previa.

1.4.3. La consulta previa como derecho fundamental de titularidad colectiva.

La consulta previa es un derecho fundamental cuyo titular es el pueblo indígena u originario, sin perjuicio de la dimensión individual de los derechos de sus integrantes. Su ejercicio permite que las instituciones representativas de los pueblos intervengan en el proceso de formación de las decisiones públicas que puedan afectar directamente sus derechos colectivos. Por ello, una decisión estatal que pudiera afectar a los pueblos indígenas no puede ser abordada con una simple audiencia informativa o una comunicación unilateral por parte de la Administración pública.

La consulta debe desarrollarse con carácter previo, mediante procedimientos apropiados, con información suficiente y culturalmente pertinente, a través de instituciones representativas y de buena fe. Su finalidad es alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento respecto de una medida propuesta. Este carácter fundamental tiene consecuencias jurídicas relevantes: obliga a las autoridades a respetar el contenido protegido del derecho, exige que las normas que lo regulan sean interpretadas de manera compatible con la Constitución y los tratados internacionales, y, permite evaluar la vulneración del derecho a través de los mecanismos de tutela constitucional.

1.4.4. La consulta previa como mecanismo de participación democrática diferenciada.

La participación ciudadana constituye un elemento esencial de la democracia constitucional. Sin embargo, la participación ordinaria no siempre resulta suficiente para proteger los derechos de colectivos cuya identidad cultural, organización social y relación con el territorio presentan características específicas. Por ello, la consulta previa constituye una modalidad de participación diferenciada porque toma en consideración las particularidades y establece obligaciones específicas para el Estado.

El artículo 6 del Convenio 169 de la OIT exige consultar a los pueblos indígenas a través de procedimientos apropiados y, en particular, mediante sus instituciones representativas. El artículo 7 reconoce el derecho de los pueblos a decidir sus propias prioridades de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones, territorios. Asimismo, reconoce su participación en la formulación de planes y programas de desarrollo que los pudieran afectar.

Por tanto, la consulta previa, no constituye un privilegio incompatible con la igualdad material. Es una garantía específica dirigida a hacer efectiva la igualdad y la participación de los pueblos indígena (discriminación positiva).

1.4.5. Marco jurídico internacional de la consulta previa.

- El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, fue adoptado en Ginebra en 1989. El Perú aprobó su ratificación en diciembre de 1993 y entró en vigor para el Estado peruano en 1995 y forma parte del ordenamiento jurídico nacional conforme al artículo 55 de la Constitución.
- La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 61/295, del 13 de septiembre de 2007. Constituye un instrumento interpretativo relevante para comprender los estándares internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, y protege derechos que resultan relevantes para la participación y la identidad cultural de los pueblos indígenas. La Observación General 23 del Comité de Derechos Humanos, de 1994, sobre los derechos de las minorías, constituye una referencia interpretativa relevante para los derechos de los pueblos indígenas.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos no contiene una disposición específica que regule el procedimiento de consulta previa. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado estándares de protección de los pueblos indígenas y tribales mediante la interpretación de la Convención, en relación con la propiedad comunal, la participación, la identidad cultural y las garantías de protección judicial. Dos decisiones resultan particularmente relevantes: Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (sentencia de 28 de noviembre de 2007)[3] y el Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. (sentencia de 27 de junio de 2012)[4].

1.4.6. La consulta previa en el derecho comparado.

Diversos ordenamientos latinoamericanos han reconocido la consulta previa mediante disposiciones constitucionales, legislación específica o desarrollo jurisprudencial.

Así, en Bolivia el reconocimiento constitucional es expreso. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada el 7 de febrero de 2009, reconoce expresamente los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Su artículo 30, parágrafo II, numeral 15, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. La disposición también establece la consulta obligatoria por parte del Estado, de buena fe y concertada, respecto de la explotación de recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

El texto constitucional de Bolivia vincula la consulta previa con el reconocimiento de la identidad cultural, la libre determinación, las instituciones propias y la participación de los pueblos indígenas en las decisiones estatales. Con este

[3] Puede consultarse la sentencia en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
[4] Puede consultarse la sentencia en https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

antecedente se puede concluir que el reconocimiento constitucional expreso de la consulta previa es compatible con un sistema constitucional democrático y con las competencias de la Administración pública.

Por su parte, en Ecuador tenemos que, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 contiene un reconocimiento amplio de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Su artículo 57 contempla, entre otros, dos derechos diferenciados:

- El numeral 7 reconoce la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y puedan afectarles.
- El numeral 17 reconoce el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

Tanto la Constitución de Bolivia como la de Ecuador conforman el denominado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Sus experiencias constitucionales demuestran la importancia de reconocer constitucionalmente el derecho a la consulta previa a partir de la necesidad de establecer procedimientos que permitan identificar a los sujetos consultados, organizar su participación y canalizar sus observaciones.

En Colombia, no hay disposiciones expresas a nivel constitucional del derecho a la consulta previa. No obstante, hay una decisión especialmente relevante: la Sentencia SU-123 de 2018[5], en la que la Corte Constitucional sistematizó criterios sobre la afectación directa como presupuesto de la consulta previa. La jurisprudencia colombiana ha señalado que la afectación directa puede presentarse cuando una medida repercute sobre las estructuras sociales, espirituales, culturales, sanitarias u ocupacionales de una comunidad; afecta sus fuentes de subsistencia; impide el desarrollo de actividades tradicionales; ocasiona reasentamientos; recae sobre derechos de los pueblos étnicos; o altera elementos esenciales de su identidad cultural.

> 6.2. Entre otras, en las sentencias T-129 de 2011, C-389 de 2016, SU-133 de 2017, SU-217 de 2017, T-298 de 2017 y T-103 de 2018, esta Corte ha explicado que el objetivo de la consulta es intentar genuinamente lograr un acuerdo con las comunidades indígenas y afro descendientes sobre medidas que las afecten directamente (esto es, normas, políticas, planes, programas, etc.).

En México se tiene un reconocimiento constitucional reforzado en 2024. La reforma constitucional de septiembre de 2024 fortaleció el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El nuevo texto constitucional reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y amplía las garantías vinculadas con su libre determinación, autonomía y derechos colectivos. El texto constitucional también incorpora la obligación de consultar a los pueblos

[5] Puede consultarse la sentencia en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su123-18

indígenas en relación con medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno.

Por todo ello, podemos concluir que nuestra Constitución puede reconocer expresamente a los pueblos indígenas como titulares de derechos colectivos y reforzar los mecanismos de consulta previa, sin que ello impida que la legislación desarrolle los procedimientos y condiciones para su ejercicio. El derecho comparado latinoamericano nos entrega las siguientes lecciones:

- El reconocimiento constitucional expreso de la consulta previa fortalece la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.
- Los modelos constitucionales diferencian la consulta previa sobre medidas legislativas de aquella relacionada con proyectos de explotación de recursos naturales. Ahora bien, no desconocen la existencia de un derecho general a la consulta.
- La eficacia y eficiencia del derecho dependerá de su articulación con procedimientos legales e instituciones responsables, así como de la interpretación de criterios objetivos que identifiquen la afectación directa.
- La consulta previa no debe confundirse con la participación ciudadana ordinaria.
- El reconocimiento constitucional debe interpretarse de manera armónica con los instrumentos internacionales.

En consecuencia, la incorporación del numeral 25 al artículo 2 de la Constitución constituye un refuerzo jurídico constitucional razonable y coherente con la tendencia regional de reforzamiento de la protección constitucional de los pueblos indígenas u originarios.

1.4.7. Fundamento de la redacción de la fórmula propuesta.

La presente iniciativa legislativa propone incorporar el siguiente texto:

> 25. Los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a la consulta previa respecto de las medidas legislativas o administrativas que les afecten. La protección del derecho se regula de acuerdo a Ley y de conformidad con los tratados internacionales sobre la materia suscritos por el Perú.

La ubicación de esta disposición en el artículo 2 responde a una decisión de técnica constitucional: incorporar el derecho a la consulta previa en la relación y/o catálogo de derechos fundamentales, reconociendo directamente a sus titulares y estableciendo una remisión expresa a la legislación y a los tratados internacionales aplicables.

Nuestra proposición de reforma constitucional contiene tres elementos normativos.

- **Reconocimiento de los titulares**: La disposición identifica a los pueblos indígenas u originarios como titulares del derecho. De esta manera, se reconoce la dimensión colectiva de la consulta previa, sin reducirla a los derechos individuales de las personas que integran los pueblos.

- **Reconocimiento del objeto protegido:** La fórmula reconoce el derecho a la consulta previa respecto de medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos.

- **Remisión a la ley y a los tratados internacionales:** La disposición permite que la legislación desarrolle el contenido, los principios, los procedimientos y las garantías del procedimiento, dentro del marco de las obligaciones internacionales asumidas por nuestro país.

Con esta técnica de redacción y ubicación en el texto constitucional de 1993 se evita incorporar detalles procedimentales que pueden requerir ajustes legislativos, pero se establece un fundamento constitucional expreso que debe ser respetado por todas las autoridades y ciudadanos del país.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

De acuerdo con los antecedentes de los proyectos de ley presentados en el período legislativo anterior (2021 – 2026), se halló lo siguiente:

Cuadro 1: Antecedentes legislativos

Proyecto de Ley	Autor	Propuesta central	Relación con la iniciativa actual
1596/2021-CR	Edgard Reymundo Mercado	Incorporación del artículo 21-A.	Reconocimiento del derecho fundamental y referencia a los derechos colectivos.
1661/2021-CR	Jhakeline Katy Ugarte Mamani	Modificación del numeral 19 del artículo 2.	Vinculación entre consulta previa, identidad cultural y pluralidad étnica.
5887/2023-CR	María Elizabeth Taipe Coronado	Incorporación del numeral 25 al artículo 2.	Reconocimiento expreso del derecho a la consulta previa.
8485/2023-CR	Hamlet Echeverría Rodríguez	Incorporación de artículo 21-A.	Reconocimiento expreso del derecho a la consulta previa.

Fuente: Elaboración propia (2026).

El Proyecto de Ley 1596/2021-CR, propuso incorporar un artículo 21-A en la Constitución. La fórmula planteada reconocía el derecho fundamental de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados previamente sobre medidas legislativas o administrativas que afectaran directamente sus derechos colectivos, su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo, de acuerdo con los tratados internacionales. A diferencia con la fórmula de nuestra proposición legislativa, este proyecto proponía incorporar un artículo 21-A a la Constitución.

El Proyecto de Ley 1661/2021-CR, propuso modificar el inciso 19 del artículo 2 de la Constitución. Su finalidad era incorporar el reconocimiento del derecho a la consulta previa en la disposición constitucional destinada al reconocimiento de la identidad étnica y cultural, estableciendo la obligación estatal de respetar sus resultados. Este antecedente vincula la consulta previa con el derecho a la identidad étnica y cultural.

El Proyecto de Ley 5887/2023-CR, propuso incorporar el numeral 25 al artículo 2 de la Constitución. La fórmula planteada reconocía el derecho de los pueblos indígenas u originarios a la consulta previa respecto de medidas legislativas o administrativas que los afectaran, y remitía su regulación a la ley y a los tratados internacionales vigentes para el Perú.

Finalmente, el Proyecto de Ley 8485/2023-CR, propuso reconocer expresamente el derecho fundamental a la consulta previa mediante la incorporación de una nueva disposición constitucional. Su fórmula legal planteó incorporar un artículo 21-A que reconociera a los pueblos indígenas u originarios el derecho fundamental a la consulta previa respecto de medidas legislativas o administrativas que los afectaran directamente.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS SECTORES COMPRENDIDOS EN LA PROPUESTA

La proposición de reforma constitucional comprende a los siguientes sectores:

Cuadro 2: Sectores comprendido en la proposición legislativa

Sector o grupo de interés	Relación con la propuesta	Efecto esperado
Pueblos indígenas u originarios	Titulares del derecho a la consulta previa.	Reconocimiento constitucional expreso y mayor seguridad jurídica.
Poder Ejecutivo	Responsable de adoptar y ejecutar medidas administrativas dentro de sus competencias.	Parámetro constitucional explícito para la identificación y realización de consultas.
Congreso de la República	Responsable de la función legislativa.	Refuerzo del deber de examinar la procedencia de la consulta cuando se proyecten medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas u originarios.
Gobiernos regionales y locales	Intervienen en decisiones dentro de sus respectivas competencias.	Mayor claridad sobre la obligación de respetar este derecho en los procedimientos que les correspondan.
Poder Judicial y Tribunal Constitucional	Responsables de la tutela jurisdiccional y constitucional.	Referencia constitucional expresa para interpretar y proteger el derecho fundamental.
Ministerio de Cultura	Ejerce funciones rectoras y de coordinación en materia de consulta previa conforme a la normativa vigente.	Fortalecimiento del marco jurídico de sus funciones actuales.

Entidades públicas sectoriales	Pueden promover medidas con incidencia sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas.	Mayor previsibilidad en la aplicación de la obligación de consulta.
Empresas y otros particulares	Pueden desarrollar actividades sujetas a decisiones estatales que afecten a pueblos indígenas.	Mayor claridad sobre el marco constitucional aplicable a las decisiones públicas relacionadas con sus actividades.
Sociedad en general	Se beneficia de una institucionalidad democrática respetuosa de la diversidad cultural.	Fortalecimiento del diálogo intercultural y de la legitimidad de las decisiones públicas.

Fuente: Elaboración propia (2026).

IV. IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS MODIFICADAS O DEROGADAS

La aprobación de la proposición legislativa incorporará un nuevo numeral 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú. El efecto normativo inmediato será el reconocimiento constitucional expreso del derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios respecto de las medidas legislativas o administrativas que les afecten.

Esta modificación no suprime ni reemplaza las disposiciones constitucionales existentes sobre identidad étnica y cultural, participación, derechos de las comunidades campesinas y nativas, entre otros. Por el contrario, complementará estas disposiciones mediante una garantía constitucional expresa y específica.

V. IMPACTO DE LA NORMA CONFORME AL 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 proposición de reforma constitucional, y de conformidad con el artículo 106, literal f), del Reglamento de la Cámara de Diputados, tenemos que, la aprobación de la propuesta no genera, por sí misma costos económicos, es decir, no genera una obligación de crear nuevas instituciones, o establecer programas presupuestales específicos. Ahora bien, no significa que la aplicación de la consulta previa carezca de costos administrativos. Los procesos consultivos requieren recursos para información, traducción e interpretación, desplazamiento, asistencia técnica y organización de reuniones. Sin embargo, tales costos están vinculados con la implementación del derecho conforme a la normativa vigente.

A nivel institucional, los beneficios directos son:

Los principales beneficios directos son los siguientes:

- Mayor seguridad jurídica: El reconocimiento constitucional expreso reduce la incertidumbre sobre el fundamento constitucional del derecho a la consulta previa.

- Fortalecimiento de la protección de derechos colectivos: La incorporación del numeral 25 reforzará la protección de la identidad cultural, la participación y los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

- Mayor previsibilidad para las entidades públicas: Las autoridades contarán con una disposición constitucional específica que deberá orientar la interpretación y aplicación de la legislación de consulta previa.

- Fortalecimiento del diálogo intercultural: La reforma contribuye a consolidar la consulta previa como garantía institucional de participación y prevención de afectaciones a los derechos colectivos.

- Armonización normativa. El reconocimiento constitucional expreso refuerza la coherencia entre la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, la Ley 29785.

Asimismo, a nivel de impacto social, podríamos señalar que, los beneficios serían:

- La mejora de la legitimidad de las decisiones públicas que afectan directamente a pueblos indígenas.

- La reducción del riesgo de controversias originadas en la falta de reconocimiento del derecho o en interpretaciones contradictorias sobre su naturaleza.

- El fortalecimiento de la confianza entre las instituciones públicas y los pueblos indígenas.

- La promoción de decisiones públicas más informadas sobre sus consecuencias culturales, sociales y territoriales.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta guarda relación con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional vinculadas con la democracia, el Estado de derecho, la igualdad, la identidad nacional y el diálogo y la concertación. En particular, consideramos las siguientes:

- Política de Estado 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho. El reconocimiento constitucional de la consulta previa fortalece las garantías de participación y la obligación de las autoridades de actuar dentro del marco constitucional.

- Política de Estado 3: Afirmación de la identidad nacional. La protección de la pluralidad étnica y cultural constituye un elemento central para consolidar una identidad nacional respetuosa de la diversidad de los pueblos que integran el Perú.

- Política de Estado 4: Institucionalización del diálogo y la concertación. La consulta previa constituye un mecanismo de diálogo intercultural dirigido a alcanzar acuerdos y a considerar las perspectivas de los pueblos indígenas en las decisiones que puedan afectar sus derechos colectivos.

- Política de Estado 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. El reconocimiento de una garantía específica para los pueblos indígenas contribuye a hacer efectiva la igualdad material y a superar barreras históricas de participación.