Proyecto de Ley N° 3916/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

PROYECTO DE LEY _____

Los congresistas de la República que suscriben, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa consagrada en el artículo 107° de la Constitución Política, y en observancia de lo dispuesto en los artículos 22°, literal c) y 76° numeral 2, del reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
05 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 8:02 pm

PROYECTO DE LEY MULTIPARTIDARIO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la siguiente Ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y AFROPERUANOS EN ELECCIONES CONGRESALES Y ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Artículo 1.- Objeto y Finalidad de la Ley
La presente norma tiene por objeto modificar el artículo 90 e incorporar una disposición transitoria especial en la Constitución Política del Perú de 1993, para garantizar la participación política de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos en elecciones congresales y en una eventual asamblea constituyente.

Artículo 2.- Modificación del artículo 90 de la Constitución
Se modifica el artículo 90 de la Constitución Política del Perú de 1993, en los siguientes términos:

> ***Artículo 90.-***
> El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.
>
> El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.
>
> Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.
>
> ***El Congreso cuenta con una cuota mínima de representantes de Pueblos Indígenas u Originarios no menor del 26% y Afroperuanos no menor del 4%, elegidos por los mismos, considerando el porcentaje poblacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el último Censo Nacional.***

Artículo 3.- Incorporación de la disposición transitoria especial cuarta
Se incorpora la disposición transitoria especial cuarta, en los siguientes términos:

Cuarta.-
En el marco de las próximas elecciones generales, realícese un referéndum para consultar a la ciudadanía si aprueba o desaprueba la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paritaria y Plurinacional, para la elaboración de una nueva Constitución Política, con participación paritaria y alternada de la mujer, y una cuota no menor del 26% de escaños reservada para organizaciones representativas de Pueblos Indígenas u Originarios y no menor de 4% de Pueblos Afroperuanos, según el porcentaje poblacional establecido por el último censo del INEI.

Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/01/2023 11:13:21-0500

Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Margarita FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/01/2023 16:53:59-0500

Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/01/2023 12:51:38-0500

Firmado digitalmente por: GONZA CASTILLO Américo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/01/2023 13:24:24-0500

Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/01/2023 13:38:16-0500

Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/12/2022 09:24:04-0500

Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2022 19:21:47-0500

Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/12/2022 10:29:21-0500

Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/12/2022 09:24:25-0500

Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/12/2022 10:51:26-0500

Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/01/2023 10:59:01-0500

Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 17:03:52-0500

Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 18:22:21-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTACIÓN

El objeto de la presente iniciativa legislativa es garantizar de forma efectiva el derecho de participación política que tienen los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos, con base en la Constitución y el derecho internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales vinculante para el Estado Peruano; dado el déficit de participación política en el país.

Para el presente proyecto de ley de reforma constitucional se ha acogido el anteproyecto elaborado por la Plataforma de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos, compuesta por el Pueblo Achuar del Pastaza, representado por la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (FENAP), la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARC-P), la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), la Confederación Nacional Agraria (CNA), Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (ASONEDH), la Red Peruana de Jóvenes Afrodescendientes (ASHANTI-Perú), la Confederación Campesina del Perú (CCP) y el Instituto de Investigación Ciencia y Tecnología Indígena "INTI DE AMÉRICA" con asistencia técnica del Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS). Esta Plataforma ha remitido al Congreso la presente propuesta normativa para dar respuesta a la crisis de representación política que existe en el país, que tiene como una de sus causas la falta de representación y participación de pueblos indígenas u originarios y afroperuanos en la historia política de país, debido a la discriminación y exclusión estructural.

Los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos nunca han participado, como tales, en ningún proceso constituyente en la historia republicana. Y carecen de mecanismos que garanticen su participación y representación en el Congreso, Gobiernos Regionales y locales, a diferencia de los otros países de la Región. Con esta reforma constitucional, se busca dar una respuesta a la crisis de representación política que existe en el país, y poner al día al Estado Peruano en sus obligaciones internacionales en materia de derechos políticos colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Los mecanismos e instituciones de participación política que habilita esta norma ya se vienen aplicando en los países vecinos desde hace más de tres décadas. Entre tales, se encuentran los siguientes: cuota de participación de los pueblos en procesos constituyentes; cuota de representantes de pueblos indígenas y afrodescendientes en el congreso, en un porcentaje proporcional a su porcentaje poblacional; potestad de iniciativa legislativa de los pueblos; derecho de presentación de listas para el Gobierno y el Congreso; institucionalidad estatal responsable de las políticas públicas de pueblos, con participación de los mismos; participación, consulta y consentimiento en el ciclo de las políticas públicas que les incumben; circunscripciones territoriales de pueblos para el autogobierno y la representación política.

1.1. Realidad de los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos[1]

Según datos oficiales, el Perú tiene una significativa población indígena y afrodescendientes, a pesar del subregistro de los mismos. El último Censo Nacional de

[1] Este apartado ha sido tomado de: Organizaciones de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos impulsoras de la Agenda de los Pueblos para el Bicentenario & Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS). *Agenda de los Pueblos para el Bicentenario.* Lima, IIDS, 2022. 303 PP. https://www.derechoysociedad.org/wp-content/uploads/2022/11/Libro_Agenda_Legislativa_2022.pdf

Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 17:05:32-0500

Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/01/2023 11:29:47-0500

Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 17:27:20-0500

Población del Perú, del 2017[2], da cuenta que el 30% de la población se autoidentifica como indígena y afrodescendiente: un 25.7% de la población se considera "indígena" y un 3.6% afroperuana.

Según cifras oficiales, hay entre 55 y 76 etnias o pueblos, y entre 48 y 68 idiomas indígenas. El Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) da cuenta de la existencia de 76 etnias y 68 idiomas, que pertenecen a 16 familias etnolingüísticas[3]. De su parte, el Ministerio de Cultura (MINCUL) registra una cifra menor, esto es, 55 pueblos[4], pero incluye dentro del "pueblo quechua" varios pueblos, y señala que se hablan 48 idiomas indígenas en el país, 4 andinos (quechua, aymara, jacaru y uro) y 44 amazónicos.[5]

Los Pueblos Afroperuanos se encuentran ubicados fundamentalmente a lo largo de la Costa peruana, [6] existiendo más de 28 pueblos afroperuanos, según la exposición de motivos de la Resolución Legislativa 013-2000-CR que sustituye el numeral 4 del inciso a) del art. 35 del Reglamento del Congreso de la República. Según datos del Ministerio de Cultura, se han identificado 941 centro poblados con presencia concentrada de población afroperuana[7].

El Instituto Nacional de Estadística (INEI) refiere que existen cerca de 10,000 comunidades, 6,682 comunidades campesinas[8], ubicadas entre la costa y la sierra, y 2,703 comunidades nativas[9], ubicadas en la Amazonía. Estas cifras muestran un sub-registro, en la medida que no todas las comunidades están reconocidas ni tituladas[10]. Ello, debido a que, según la Defensoría del Pueblo, los procedimientos de reconocimiento y titulación son "extremadamente complejos, costosos y lentos [y] tardan más de 20 años"[11].

El Ministerio de Cultura (MINCUL) ha incluido a la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARC-P) en la Base de Datos Pueblos Indígenas, como

---

[2] Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú. (2018). *Perú: Perfil Sociodemográfico, Informe Nacional.* Censos Nacionales 2017: XII de la Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas *(p.* 214). Lima: INEI. Disponible en:
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf

3 Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. (2010). *Mapa etnolingüístico.* La Scientific Electronic Library Online (SciELO Perú). Disponible en:
http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342010000200019

[4] Ministerio de Cultura. (s.f.). Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI). *Lista de Pueblos Indígenas u Originarios.* Disponible en:
https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas

[5] Ministerio de Cultura. (s.f.). Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI). *Lista de Lenguas Indígenas u Originarias.* Disponible en:
https://bdpi.cultura.gob.pe/lenguas

[6] Ministerio de Cultura del Perú. (2015). *Derechos de la Población Afroperuana: Materiales de Capacitación N° 5.* Revalorando la Cultura Afroperuana desde la Gestión Pública (p. 16). Lima: Ministerio de Cultura. Disponible en:
https://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/derecho_de_la_poblacion_afroperuana.pdf

[7] Ministerio de Cultura. Resolución Ministerial N° 162-2016-MC. *Mapa Geoétnico de presencia concentrada de la Población Afroperuana en el territorio nacional.* 13 de abril de 2016. (p. 9). Disponible en:
https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/rm162-2016-mcymapageoetnico.pdf

[8] Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú. (2018). *Directorio de Comunidades Nativas y Campesinas TOMO I.* Censos Nacionales 2017: XII de la Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas (p. 281). Lima: INEI. Disponible en:
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1597/

[9] *Ibíd., p.* 15.

[10]Según la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) falta titular entre el 22-30% de las comunidades reconocidas. Véase: SPDA (2020). *680 comunidades nativas esperan la titulación de sus territorios en Perú.* Actualidad Ambiental. Disponible en: https://www.actualidadambiental.pe/680-comunidades-nativas-esperan-la-titulacion-de-sus-territorios-en-peru/

[11] Defensoría del Pueblo. Informe Nº-002-2018-DP-AMASPPI-PPI. (2018). *El Largo Camino hacia la titulación de Comunidades Campesinas y Nativas.* (p. 40). Lima. Disponible en:
https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-002-2018-DP-AMASPPI-PPI.pdf

organización nacional representativa de pueblos indígenas u originarios, con más de mil Bases[12]. De su parte, la CUNARC-P señala que cuenta con más de 2'500,000 ronderos/as en las 22 regiones del Perú[13].

1.2. Sobre la obligación del Estado Peruano respecto de los derechos de pueblos indígenas y tribales[14]

***Corpus iuris* de los derechos de Pueblos Indígenas y Tribales/afrodescendientes**

El *corpus iuris* de los derechos de Pueblos Indígenas y Tribales/afrodescendientes (en adelante, *corpus iuris* de Pueblos) es el conjunto de normas y estándares derivados de las diversas fuentes del derecho internacional, como tratados o convenciones, jurisprudencia, doctrina, principios generales del derecho, la costumbre internacional[15]. Entre otras, el mencionado *corpus iuris de Pueblos* comprende las siguientes fuentes:

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) ratificada el 12/07/1978[16], interpretada, según la doctrina y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) ratificada el 28/04/1978[17];
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificada el 28/04/1978[18];
- El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado por el Perú el 2/2/1994 y en vigor desde el 2/2/1995;
- La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), y
- La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DADPI).

Obligatoriedad del derecho internacional sobre la normativa interna

El Estado Peruano está obligado a cumplir con el *corpus iuris* de Pueblos por mandato de la propia Constitución Política.

Tratados. Los Tratados entran a formar parte del derecho interno por mandato del

---

[12] Ministerio de Cultual. (2022). Ministerio de Cultura oficializa incorporación de Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú a la BDPI. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/601803-ministerio-de-cultura-oficializa-incorporacion-de-central-unica-nacional-de-rondas-campesinas-del-peru-a-la-bdpi/

[13] Central Única Nacional de Rondas Campesinas (2021). Pronunciamiento: CUNARC-P Alerta a todos los ronderos del Perú a defender sus votos. Disponible en: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1212047322574093&id=622502911528540

[14] Este apartado ha sido tomado de: Organizaciones de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos impulsoras de la Agenda de los Pueblos para el Bicentenario & Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS). *Agenda de los Pueblos para el Bicentenario.* Lima, IIDS, 2022. 303 PP. https://www.derechoysociedad.org/wp-content/uploads/2022/11/Libro_Agenda_Legislativa_2022.pdf

[15] Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.
"Artículo 38° - Fuentes de Derecho Internacional

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

b. la costumbre internacional como. prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidirun litigio ex aequo et bono, si las partes así lo convinieren."

[16] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Ratificación y Adhesión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Disponible en: http://www.cidh.oas.org/basicos/Spanish/basicos2a.htm

[17] Naciones Unidas. *Colección de Tratados.* Disponible en: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en

[18] Naciones Unidas. *Colección de Tratados.* Disponible en: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en

artículo 55° de la Constitución Política.

> **Constitución Política del Perú**
> **"Artículo 55° - Tratados.**
> Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional."

El Estado está obligado a cumplir de buena fe los tratados de derechos humanos que suscribe. Y, no puede excusarse en su legislación interna para incumplir sus obligaciones internacionales, como la falta de leyes internas. Así lo establecen los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

> **Convención de Viene sobre Derechos de los Tratados (1969)**
> "26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.
> 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46."

Otras fuentes del derecho. La Constitución protege no solo los derechos contenidos en la misma, sino todos aquellos inherentes a la dignidad humana y los que se fundan en la soberanía del pueblo y la forma democrática y republicana de gobierno.

> **"Artículo 3.- Derechos Constitucionales. *Numerus apertus***
> La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno."

Principio de Convencionalidad
La Constitución Política debe interpretarse, por mandato de la misma, de conformidad con el derecho internacional de derechos humanos. Ello comprende tratados, declaraciones y la jurisprudencia internacional, según lo establece la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y el artículo VIII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

> **Constitución Política del Perú**
> **"Disposiciones Finales y Transitorias. Cuarta.** 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."

> **Código Procesal Constitucional.**
> **"Artículo VIII. Interpretación de los derechos humanos y tratados internacionales.** El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte. (...)"

Principio Pro Pueblos

El Estado tiene la obligación de aplicar siempre las normas más favorables a los derechos de las personas o colectivos. Por ello, debe aplicar las normas que otorgan más derechos y ventajas a los Pueblos Indígenas y Tribales/Afrodescendientes, más allá de la jerarquía de las normas.

> **Código Procesal Constitucional.**
> **"Artículo VIII. Interpretación de los derechos humanos y tratados internacionales.** (...) En caso de incompatibilidad entre una norma convencional y una constitucional, los jueces preferirán la norma que más favorezca a la persona y sus derechos humanos."

> **Convenio 169 de la OIT**
> **"Artículo 35**. La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales."

1.3. Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en el derecho internacional[19]

El derecho internacional reconoce como sujetos colectivos titulares de derechos a los pueblos indígenas y tribales/afrodescendientes.

1) **Pueblos Indígenas:** Son colectivos que (1) descienden de poblaciones que preexisten al Estado y que, actualmente, (2) tienen instituciones sociales, económicas, culturales o políticas propias, o parte de ellas, cualquiera sea su situación jurídica o nombre; según el artículo 1.1. b) del Convenio 169 de la OIT. Los Pueblos Indígenas también están reconocidos en DNUDPI, DADPI, la jurisprudencia de la Corte IDH y otras fuentes.

> **Convenio 169 de la OIT**
> **"Artículo 1. 1. El presente Convenio se aplica:**
> b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas."

Naciones indígenas: Son formas de organización colectiva de pueblos indígenas, compuestas por una o varias comunidades; tienen un mismo idioma, cultura, territorio e instituciones de autogobierno. Están reconocidas por la DNUDPI, en su artículo 9[20], y gozan de todos los derechos de pueblos indígenas, sin discriminación.

Comunidades Indígenas: Son formas de organización colectiva de pueblos indígenas, conformados por conjuntos de familias. Están reconocidas por la DNUDPI (artículo 9), y asimismo por la DADPI (Art. VIII). Gozan de todos los derechos de pueblos indígenas, sin discriminación.

---

[19] Este apartado ha sido tomado de: Organizaciones de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos impulsoras de la Agenda de los Pueblos para el Bicentenario & Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS). *Agenda de los Pueblos para el Bicentenario.* Lima, IIDS, 2022. 303 PP.
https://www.derechoysociedad.org/wp-content/uploads/2022/11/Libro_Agenda_Legislativa_2022.pdf

[20] **DNUDPI. "Artículo 9.** Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho."

2) **Pueblos tribales:** Son sujetos colectivos (1) que tienen condiciones sociales, culturales y económicas distintivas, y (2) que están regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Gozan de los mismos derechos de pueblos indígenas con base en el Art. 1,1, a) del Convenio 169 de la OIT.

> **Convenio 169 de la OIT**
> **"Artículo 1.1. El presente Convenio se aplica:**
> a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial"

Pueblos Afrodescendientes: El derecho internacional comprende dentro de la categoría de "pueblos tribales" a pueblos afrodescendientes, como lo establece la jurisprudencia de la Corte Interamericana (caso Saramaka vs. Surinam 2007 y 2008), y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR), entre otras fuentes[21].

1.4. Sujetos a los que se debe aplicar los derechos de Pueblos Indígenas y Tribales/Afrodescendientes en el Perú[22]

El Perú, en la medida que está vinculado por el *corpus iuris* de Pueblos, tiene la obligación de aplicar los derechos de pueblos indígenas y tribales/Afrodescendientes a los siguientes sujetos colectivos:

A. Sujetos a los que se aplica los derechos de pueblos indígenas:

1) **Pueblos originarios:** Son Pueblos Indígenas, esto es, sujetos colectivos que descienden de poblaciones que preexisten al Estado Peruano y que, actualmente, tienen instituciones propias, y que se autodenominan de diversa forma según su propio derecho. La categoría Pueblos Originarios está reconocida en el artículo 191° de la Constitución Política del Perú, que garantiza la participación de los Pueblos Originarios en los consejos regionales y municipales. Esta categoría también está reconocida en varias leyes, como la Ley Nº 31075 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Ley de MIDAGRI), que establece la obligación del Estado de "promover su desarrollo" (art. 10, 1, e); la Ley N° 27811, "Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos" (art. 2 inciso a.)

2) **Nacionalidades indígenas:** Es sinónimo de naciones indígenas. Esta categoría es utilizada por algunos pueblos, así como por algunos gobiernos regionales o entidades públicas.[23] Así, por ejemplo, la Resolución Ejecutiva N° 253-2018-GRL-P

---

[21] Yrigoyen Fajardo, Raquel (2013) "Retos y pautas para la aplicación en Centroamérica de la Recomendación general número 34 del Comité para la eliminación de la discriminación racial, sobre discriminación racial contra afrodescendientes". Panamá: OACNUDH y AECID. (Disponible En: https://www.oacnudh.org/retos-y-pautas-para-la-aplicacion-en-centroamerica-de-la-recomendacion-general-numero-34-del-comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-racial-contra-afrodescendientes/).

[22] Este apartado ha sido tomado de: Organizaciones de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos impulsoras de la Agenda de los Pueblos para el Bicentenario & Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS). *Agenda de los Pueblos para el Bicentenario.* Lima, IIDS, 2022. 303 PP.
https://www.derechoysociedad.org/wp-content/uploads/2022/11/Libro_Agenda_Legislativa_2022.pdf

[23] Así, por ejemplo, el Consejo Regional de Loreto, ha creado la "Comisión de Recursos Naturales, Gestión del Medio Ambiente y Nacionalidades Indígenas, mediante Acuerdo de Consejo Regional N° 091-2021-SO-GRL-CR: 15/12/2021(https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2742157/Acuerdos%20Ordinarios%20de%20Consejo%20N

(25/06/2018) que declara la Personalidad Jurídica del Pueblo Achuar del Pastaza, representado por la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (FENAP) como pueblo indígena u originario[24].

3) **Pueblos Andinos:** Son pueblos indígenas u originarios ubicados geográficamente en territorios que van desde el Pacífico hasta la Cuenca Amazónica, atravesados por la Cordillera de los Andes. Están conformados por una o más comunidades y/o rondas campesinas. Están reconocidos por la Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), Ley N° 28495[25], y la Ley de creación del Ministerio de Cultura (MINCUL), Ley N° 29565, con derechos al desarrollo, saneamiento físico legal territorial, entre otros.

4) **Pueblos Amazónicos:** Son pueblos indígenas u originarios ubicados geográficamente en la Cuenca Amazónica. Están conformados por una o más comunidades. Están reconocidos por la Ley de INDEPA, Ley N° 28495, y la Ley de creación de MINCUL, Ley N° 29565, con derechos al desarrollo, saneamiento físico legal territorial, entre otros.

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

6) **Comunidades Campesinas:** Son formas de organización colectiva de pueblos indígenas u originarios, ubicadas mayormente en la Costa y Sierra. Están reconocidas en la Constitución Política del Perú (en los artículos 89, 149 y 191), con existencia legal, personalidad jurídica, autonomía, y derechos a la propiedad de sus tierras, identidad cultural, autoridades, derecho consuetudinario, jurisdicción especial, participación política, entre otros; así como en la Ley de Comunidades Campesinas, Ley Nº 24656, y otras normas.

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

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

%C2%B0%20091-2021-SO-GRL-CR.pdf). Y, anteriormente, GOREL contaba con una "Subgerencia de Nacionalidades Indígenas" de la Gerencia Regional de Desarrollo Social, ahora convertida en Gerencia Regional de Asuntos Indígenas.

[24] Véase en: http://www.derechoysociedad.org/IIDS/Documentos/2018/Resolucion_Ejecutiva_Regional_253-2018-PI.pdf

[25] Disponible en: https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2010/CEM_Problematica_indigena/_documentos/leyes%20de%20comunidades/(5)leydelinstitutonacionalley28495.pdf

están reconocidas por la Constitución, en su artículo 149; la Ley de Rondas Campesinas, Ley N° 27908; Ley de Comunidades Campesinas, Ley N° 24656, entre otras. Gozan de la aplicación de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, y comunidades campesinas y nativas, según el art. 1 de la Ley N° 27908.

B. Sujetos a los que se aplica los derechos de pueblos Tribales:

Pueblos Afroperuanos: Son sujetos colectivos afrodescendientes que tienen condiciones sociales, culturales y económicas distintivas, y que están regidos por sus propias costumbres o tradiciones. Gozan de los derechos que el derecho internacional aplica a los pueblos tribales, con base en el artículo 1,1, a) del Convenio 169 de la OIT. Los Pueblos Afroperuanos están reconocidos por la Ley que crea la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República (Resolución Legislativa N° 013-2000-CR), así como por la Ley de INDEPA, Ley N° 28495, y la Ley de MINCUL, Ley N° 29565, en su artículo 7 literal L), con derechos al desarrollo, saneamiento físico legal territorial, entre otros.

1.5. Derechos de participación Política de los Pueblos Indígenas y Tribales[26]

El *corpus iuris* del derecho internacional establece que los pueblos indígenas y tribales gozan de libre determinación, autonomía, autogobierno, y el control de sus propias instituciones; así como del derecho de participación en la vida social, económica, cultural y política del Estado, si así lo desean. El Perú está obligado a aplicar estos derechos a todos los sujetos colectivos considerados indígenas u originarios y afroperuanos.

Entre otros, los derechos de participación política de los pueblos indígenas y tribales/afrodescendientes, comprenden los siguientes:

1) Derecho de autodeterminación, autonomía y autogobierno

Por el derecho de autodeterminación de los pueblos, los mismos definen su condición política y persiguen libremente su forma de desarrollo económico, social, cultural y político. Tienen derecho a la autonomía y al autogobierno. Además, gozan del derecho de disponer de medios para financiar sus funciones autónomas. Este derecho está consagrado en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia de la Corte IDH, y también lo recoge la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, como sigue.

El Convenio 169 de la OIT reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas y Tribales al control de sus propias instituciones y a decidir sus prioridades de desarrollo, en su Quinto Considerando y en el artículo 7°, respectivamente.

[26] Este apartado es realizado con base en: Yrigoyen, Raquel (2021). *Participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes.* Lima: IIDS (Documento de trabajo).

Convenio 169 de la OIT, Quinto Considerando
"Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven"

Convenio 169 de la OIT
"Artículo 7°. 1. Los pueblos interesados deberán tener el **derecho de decidir** sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. (...)"

La DNUDPI consagra el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno en sus artículos 3° y 4°.

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

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

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ampara el derecho de **autodeterminación** de pueblos indígenas y tribales/afrodescendientes, lo que comprende el derecho a sus recursos o medios de subsistencia, con base en el artículo 1° común de los llamados pactos gemelos, PIDCP y PIDESC. Así lo establece en la Sentencia de Saramaka vs Surinam (2007, párr. 93).

Corte IDH. Sentencia del Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. 28/11/ 2007
"93. Al respecto, en virtud del derecho a la **autodeterminación** de los pueblos indígenas conforme a dicho artículo 1, los pueblos podrán "provee[r] a su desarrollo económico, social y cultural" y pueden "disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales" para que no se los prive de "sus propios medios de subsistencia". (...) La Corte considera que el mismo razonamiento aplica a los pueblos tribales debido a las características similares sociales, culturales y económicas que comparten con los pueblos indígenas."

El Tribunal Constitucional del Perú reconoce que los derechos de los pueblos indígenas se fundan, en última instancia, en su derecho a la autodeterminación; lo que no implica la secesión territorial o política del Estado. Tal derecho tiene una dimensión política. Así lo dice en la sentencia siguiente.

Tribunal Constitucional del Perú. STC. EXP. N.° 01126-2011-HC/TC
"23. Por consiguiente, el reconocimiento de tales pueblos indígenas, con sus costumbres propias, sus formas de creación de derecho y de aplicación del mismo, traspasan la dimensión de una mera asociación civil. Su visión se asienta

sobre una dimensión política, establecida en última instancia en el derecho a la **autodeterminación** de los pueblos indígenas [artículos 3º y 4º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas-DNUDPI]. Ello no implica, desde luego, proponer o incentivar la desintegración del Estado o propiciar demandas separatistas; por el contrario, ha sido una tendencia estable en el derecho y la doctrina internacional conceptualizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas sin el elemento separatista o secesionista. El objetivo es más bien el respeto de su **autonomía** para definir sus propios destinos, así como su idea y proyecto de desarrollo." (resaltado nuestro).

2) Derecho de los Pueblos de participar en el Estado, si así lo desean

Los Pueblos tienen el derecho a su autonomía y, a su vez, el derecho de participar plenamente, si así lo desean, en la vida política, social, cultural del Estado. Este derecho está consagrado en el artículo 5° de la DNUDPI.

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

La Corte IDH ha interpretado el artículo 23 de la CADH sobre derechos políticos, desde un enfoque colectivo, comprendiendo el derecho de participación política de los Pueblos Indígenas y Tribales, de forma colectiva.

> **CADH. Artículo 23. Derechos Políticos**
> "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
> a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
> b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
> c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
> 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

La Constitución del Perú garantiza el derecho de participación en la vida política, social, económica y cultural de la nación, tanto de forma individual como asociada. Este derecho debe interpretarse de conformidad con el derecho internacional de derechos humanos, según la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, lo que comprende el derecho de participación política de los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos.

> **Constitución Política del Perú**
> **"Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona**
> **Toda persona tiene derecho:**
> **17.** A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum."

3) Derecho de participación institucional en el Estado

Este derecho se refiere a la atribución de los Pueblos de formar parte de entidades estatales, con poder de decisión en las mismas. Se trata de instituciones electivas, administrativas y de los organismos responsables de las políticas públicas sobre pueblos indígenas y tribales. Este derecho está consagrado en el artículo 6° inciso 1, literal b) del Convenio 169 de la OIT.

> **Convenio 169 de la OIT.**
> **"Artículo 6.** 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
> b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan 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 índole** responsables de **políticas y programas** que les conciernan." (resaltado nuestro)

El derecho internacional busca garantizar que los pueblos puedan acceder de forma directa a las diferentes entidades del Estado, en la medida que los mecanismos ordinarios suelen ser inaccesibles para los Pueblos, ya sea por los costos, distancia geográfica, procedimientos, idioma, y por la discriminación y exclusión estructural que sufren por parte de los Estados.

El derecho internacional busca que los pueblos puedan participar directamente en:

a) Instituciones de Elección Popular, por ejemplo, Asambleas Constituyentes, Parlamentos, elección de candidatos al gobierno local, regional y nacional. Ello, se puede garantizar a través de cuotas o cupos u otros mecanismos de participación directa, como se da en diversos países de la región.
b) Instituciones Administrativas, como ministerios o entidades de gobierno.
c) Instituciones responsables de las políticas públicas sobre Pueblos Indígenas y Tribales, como, por ejemplo, en el Perú INDEPA, en Chile CONADI, etc.

4) Participación política a través de instrumentos políticos de los Pueblos

El derecho internacional ha establecido que los Pueblos tienen el derecho de participar en la vida política del Estado utilizando sus propios instrumentos u organizaciones políticas; sin estar obligados a regirse por las normas estrictas de los partidos políticos. Así, lo ha garantizado la Corte IDH en el caso Yatama vs Nicaragua.

> **Corte IDH. Sentencia, Caso Yatama vs. Nicaragua. 23/06/2005**
> "215. **No existe disposición en la Convención Americana** que permita sostener que los ciudadanos **sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político**. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero **se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular** con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario "[e]l fortalecimiento de los partidos y de **otras organizaciones políticas**". (resaltado nuestro).

"225. La Corte estima que el Estado debe **adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas** de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la **toma de decisiones sobre asuntos y políticas** que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan **integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos**, así como hacerlo **desde sus propias instituciones** y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención." (resaltado nuestro).

5) Participación, consulta y consentimiento de políticas y medidas de desarrollo
Los Pueblos Indígenas y Tribales/Afrodescendientes tiene el derecho de participar en todo el ciclo de formulación, aplicación y evaluación de las políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional, susceptibles de afectarles directamente. Este derecho está consagrado en el artículo 7° del Convenio 169 de la OIT, y es distinto y complementario del derecho de consulta previa de las medidas legislativas o administrativas, establecido en el artículo 6° del Convenio.

Convenio 169 de la OIT
"Artículo 7. 1. (...) Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente."

El Estado tiene la obligación de consultar a los Pueblos, de buena fe y de forma previa a la adopción de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles directamente.

Convenio 169 de la OIT
"Artículo 6. 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
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."

1.6. Incumplimiento del derecho de participación política de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos[27]

A pesar de que el Estado peruano está obligado a dar efectividad a los derechos de participación política de los pueblos Indígenas y Tribales/Afrodescendientes, no lo ha hecho. Por lo tanto, los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos no gozan de los derechos establecidos en el *corpus iuris* de Pueblos, como ejemplificamos abajo.

1) Sobre la falta de cuota de Pueblos en las entidades electivas de alcance nacional
En el caso del Perú, a diferencia de todos los demás países de la región, los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos no cuentan con una cuota que garantice que sean parte del Congreso de la República, ni otras instituciones electivas. Tampoco tienen la posibilidad de presentar candidatos/as para la Presidencia y Vicepresidencias,

[27] Este apartado ha sido realizado con base en: Yrigoyen, Raquel (2021). *Participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes.* Lima: IIDS (Documento de trabajo).

ni ninguna entidad administrativa. Por ello, en el Perú, los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos carecen de vías para ejercer su derecho de participación política consagrado en el artículo 6.1.b) del Convenio 169 de la OIT.

En el Perú, los Pueblos nunca han participado, como tales, en los procesos constituyentes, a pesar del alto porcentaje demográfico de los mismos.

En todos los países Andinos, como Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia hay escaños reservados para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en sus Parlamentos. Y, recientemente, hubo 17 escaños reservados para los Pueblos Indígenas en la Convención Constitucional de Chile, correspondiente al porcentaje poblacional de los mismos. Asimismo, dicha convención fue paritaria considerando que las mujeres constituyen, aproximadamente, del 50% de la población.

2) Sobre la falta de implementación de la cuota de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos en los Gobiernos Regionales y Municipales

La Constitución Política del Perú, en su artículo 191°, busca garantizar un mínimo de representación de comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales y Municipales.

> **Constitución Política del Perú**
> **"Artículo 191.-** Los gobiernos regionales (...).
> La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales."

Esta es la única previsión constitucional sobre la materia que, lamentablemente, no garantiza la representación de los pueblos indígenas u originarios en el Congreso de la República. Y, no hay ninguna provisión constitucional para garantizar la representación de Pueblos Afroperuanos. El otro problema es que las normas de desarrollo constitucional dadas, no aseguran el porcentaje mínimo de representación de comunidades y pueblos originarios en los Consejos Regionales ni Municipales. Solo regulan la presencia de un 15% de candidatos de comunidades y pueblos originarios en las listas de consejeros y regidores a nivel regional y provincial, respectivamente. No se garantiza el referido 15% para los municipios distritales.

La ley de Elecciones Regionales (art. 12 inc. 3 de la Ley N° 27683) y la Ley de Elecciones Municipales (Art. 10 inc. 3 de la Ley N° 26864) establecen un mínimo de 15% de candidatos de comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en las listas de candidatos. Ello, no asegura la representación indígena en las instancias municipales ni regionales, porque no existe una cuota reservada para los representantes de pueblos indígenas u originarios.

Los candidatos a las listas no son elegidos directamente por las comunidades o pueblos originarios, sino que son personas que, individualmente, hacen una "declaración de conciencia" ante una autoridad comunal o ante un juez de paz, según la Resolución del Jurado Nacional de Elecciones[28] que regula esta materia. Ello, no garantiza que, realmente, sean miembros de comunidades o pueblos originarios.

[28] Jurando Nacional de Elecciones. Resolución Nº 0943-2021-JNE. Aprueban el Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para Elecciones Municipales 2022 y diversos formatos.

Esta modalidad de participación en la lista de candidatos en los partidos políticos, genera división entre las organizaciones indígenas cuyos miembros pueden ser invitados como candidatos en distintos partidos políticos. Y, además, no garantiza que los candidatos de comunidades y pueblos originarios salgan electos, puesto que pueden ser ubicados por los partidos en la parte final de sus listas.

3) Sobre la desactivación de INDEPA

Con fecha 06/04/2005 se promulgó la Ley Nº28495 que crea el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, en adelante INDEPA, como una instancia de rango ministerial, con autonomía financiera y administrativa, y con participación de representantes elegidos por los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos en su Consejo de Dirección. Su objetivo es la formulación de políticas nacionales dirigidas al desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano. Esta Ley no ha sido derogada. Sin embargo, en la práctica, ha quedado sin efecto. Ello, porque sus funciones han sido subsumidas por el Ministerio de Cultura[29], dejando a los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos sin ninguna instancia de participación y representación directa donde tengan un poder de decisión.

A la fecha, no existe un organismo responsable de las políticas públicas de Pueblos Indígenas u originarios y Afroperuanos con participación de los mismos en la toma de decisiones. Está pendiente el establecimiento de un organismo, con rango ministerial que garantice la participación de los Pueblos, con poder de decisión y con representantes elegidos por los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos.

1.7. Obligación del Estado Peruano respecto del derecho de participación política

Con base en el *corpus iuris* de los derechos de Pueblos Indígenas y Tribales/afrodescendientes, el Perú debe garantizar las siguientes obligaciones:

1) Escaños reservados para representantes de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos en un porcentaje no menor al porcentaje poblacional de tales Pueblos en el Congreso de la República.

Dado que, en el Perú, la población indígena y afroperuana alcanza el 30% del total de la población, debería haber no menos de un 30% de escaños reservados para representantes elegidos directamente por tales Pueblos dentro del Congreso de la República.

El 30% de escaños reservados para representantes de Pueblos: Pueblos Indígenas u Originarios en un 26% y para Pueblos Afroperuanos en un 4%. Estos, deben garantizarse desde las próximas elecciones, puesto que es una obligación que tiene el Estado Peruano desde casi tres décadas, y cubre una necesidad de representación que es parte de la crisis política actual que enluta nuestro país. Garantizar este derecho serviría para revertir la discriminación y la exclusión histórica que ha caracterizado el déficit democrático que ha vivido nuestro país, y que explica, en parte, los conflictos actuales.

[29] La fusión de INDEPA en MINCUL se efectuó con base en:
Ley de Creación del Ministerio de Cultura. Ley N° 29565. Disponible en: https://bdpi.cultura.gob.pe/sites/default/files/2019-06/Ley%20N%C2%B0%2029565.pdf
Decreto Supremo que aprueba fusiones de entidades y órganos en el Ministerio de Cultura. Decreto Supremo Nº 001-2010-MC. Disponible en: https://www.dar.org.pe/archivos/normasLegales/DS-N-001-2010-MC.pdf

2) Escaños reservados para representantes de Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos en un porcentaje no menor al porcentaje poblacional de tales Pueblos en la Asamblea Constituyente.

Como en el Perú la población indígena y afroperuana alcanza el 30% del total de la población, debería haber no menos de un 30% de escaños reservados para representantes elegidos directamente por tales Pueblos, en caso de convocarse a una Asamblea Constituyente; 26% para Pueblos Indígenas u Originarios y 4% para Pueblos Afroperuanos.

3) Lista de candidatos

El Estado tiene la obligación de garantizar que los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos puedan participar en instituciones electivas, como el gobierno local, regional y nacional, con base en el artículo 6.1.b) del Convenio 169 de la OIT. Ello, no se da en el Perú.

En otros países, como en Bolivia, las Organizaciones de Pueblos Indígenas, pueden presentar listas de candidatos para la presidencia y vicepresidencia. Por ello, en el Perú, los Pueblos exigen que se les garantice el derecho de proponer listas de candidatos para la Presidencia y Vicepresidencia, así como para el Congreso de la República, mediante sus propias instituciones.

4) Iniciativa legislativa

Los pueblos tienen derecho de participar en la vida política social, económica y administrativa del país, con base en el artículo 2. Inciso 17 de la Constitución Política, interpretado de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, la DNUDPI, la DADPI y la Jurisprudencia de la Corte IDH. Dado que la presentación de iniciativas legislativas, es una forma de participación política, el Estado debe garantizar dicha facultad a los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos. Esta potestad la tienen los Pueblos de todos los países de la región, menos en el Perú.

Por ello, los Pueblos del Perú exigen que se garantice la presentación de iniciativas legislativas a través de sus propias instituciones u organizaciones representativas.

5) Entidad Administrativa con rango ministerial

A la fecha el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas (GTPI) del MINCUL no tiene Estatuto legal que le permita decidir en la elaboración de políticas públicas. Ni siquiera tiene un carácter consultivo y no comprende a todas las organizaciones de Pueblos Indígenas. El Grupo de Trabajo del Pueblo Afroperuano (GTPA) adolece de los mismos problemas.

En cumplimiento del artículo 6.1.b) del Convenio 169 de la OIT los Pueblos exigen la conformación de un organismo administrativo responsable de las políticas y programas sobre Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos, dada la desactivación de INDEPA. Este organismo debe garantizar una composición en la que participen representantes elegidos por los propios pueblos, con poder de decisión en el mismo.

6) Participación en toda política o medida administrativa pasible de afectarnos directamente.

Los Pueblos exigen que el Estado garantice la participación de los mismos, con poder de decisión, en la formulación, aplicación y evaluación de todas las políticas, planes y programas de desarrollo de nivel nacional, regional y local, susceptibles de afectarles directamente, con base en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

7) Autogobierno

Los Pueblos exigen que el Estado garantice el autogobierno de los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos dentro de su ámbito territorial, los cuales deben constituirse en circunscripciones territoriales.

1.8. Participación política en el derecho constitucional comparado de los países andinos

Siguen algunos ejemplos de normas de los países andinos que reconocen derecho de participación política a los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, incluyendo:

- Autogobierno.
- Democracia Comunitaria.
- Respeto de las formas organizativas propias de los Pueblos para participar en la vida política.
- Escaños reservados en procesos Constituyentes.
- Escaños reservados en el Congreso.
- Iniciativa Legislativa.
- Institucionalidad Estatal de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.
- Participación en Entidades Públicas.
- Participación en todo el ciclo de la política pública.

Cuadro de provisiones constitucionales de los países Andinos sobre participación política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes[30]

País	COLOMBIA
Senadores indígenas elegidos en circunscripción especial	**Constitución de Colombia de 1991** **Artículo 171**. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de **dos senadores** elegidos en circunscripción nacional especial por **comunidades indígenas**. (...) La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno. https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/COLOMBIA-Constitucion.pdf
Comisión Especial de Comunidades Negras con participación de las mismas para Ley específica	**Constitución de Colombia de 1991** **Disposiciones Transitorias** **Artículo transitorio 55.** Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las **comunidades negras** que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a

[30] Cuadro realizado con base en: Yrigoyen, Raquel (2021). *Participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes.* Lima: IIDS (Documento de trabajo).

	la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior **tendrán participación** en cada caso **representantes elegidos por las comunidades involucradas**. (...) La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el **fomento de su desarrollo económico y social**. https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/COLOMBIA-Constitucion.pdf
Circunscripción especial de comunidades negras: 2 miembros para la Cámara de Representantes	**Ley 70** **ARTÍCULO 66.** De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécese la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país asegurando así su participación en la Cámara de Representantes. El Consejo Nacional electoral reglamentará todo lo relacionado con esta elección. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf
Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras	**Ley 70** **ARTÍCULO 67.** Créase en el Ministerio de Gobierno, la dirección de asuntos para las comunidades negras con asiento en el Consejo de Política económica y social. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf
País	**BOLIVIA**
Democracia Comunitaria	**Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia** **Artículo 11** II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 3. **Comunitaria**, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por **normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos**, entre otros, conforme a Ley. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9DF98B012B08FAC105257D460061CD6E/$FILE/CPE[1].pdf
Circunscripciones especiales indígena originario campesinas	**Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia** **Artículo 146.** I. La Cámara de Diputados estará conformada por 130 miembros. (...) VII. Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales. Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos **pueblos y naciones indígena originario campesinos** constituyan una minoría poblacional. El Órgano Electoral determinará las circunscripciones especiales. Estas circunscripciones forman parte del número total de diputados. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9DF98B012B08FAC105257D460061CD6E/$FILE/CPE[1].pdf
Circunscripciones especiales indígena	**Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia** **Artículo 147.**

originario campesinas	I. En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres. **II.** En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. **III.** La ley determinará las **circunscripciones especiales indígena originario campesinas**, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9DF98B012B08FAC105257D460061CD6E/$FILE/CPE[1].pdf
Circunscripción Especiales Indígena Originario Campesinas para asientos electorales	**Ley del Régimen Electoral, Ley N° 026** **Artículo 61. Elección de diputados o diputadas en circunscripciones especiales** I. Se establecen siete (7) Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas en el territorio nacional, de acuerdo a la distribución definida en el artículo 57 de la presente Ley. **IV.** La determinación de los asientos electorales que conforman las circunscripciones especiales Indígena Originario Campesinas se efectuará en consulta y coordinación con las organizaciones indígena u originario campesinas, en el marco de los parágrafos precedentes. https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/08/Ley_N_026.pdf
Presentación de Candidaturas de gobierno o representación política a cargo de organizaciones indígenas	**Ley del Régimen Electoral, Ley N° 026** **Artículo 106. Postulación de Candidatos.** Todas las candidaturas a cargos de gobierno o de representación política serán presentadas por organizaciones políticas con personalidad jurídica vigente otorgada por el Órgano Electoral Plurinacional. En el caso de las candidaturas para la Asamblea Legislativa Plurinacional, en circunscripciones especiales indígenas originario campesinas, también podrán ser postuladas por sus organizaciones. https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/08/Ley_N_026.pdf
País	**VENEZUELA**
Representación indígena en la Asamblea Nacional, y en entidades federales y locales	**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)** **Artículo 125.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf
	ECUADOR
Derecho a la forma de organización de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas	**Constitución de La Republica Del Ecuador** **Art. 57.-** Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.

	https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf
Participación de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en organismos oficiales	**Constitución de La Republica Del Ecuador** **Art. 57.-** 16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado. https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf
Consulta previa de medidas legislativas	**Constitución de La Republica Del Ecuador** **Art. 57.-** 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf
Paridad de género y participación de sectores discriminados en cargos de función pública y otros	**Constitución de La Republica Del Ecuador** **Art. 65.-** El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados. https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf
Democracia comunitaria para la toma de decisiones en asuntos públicos	**Constitución de La Republica Del Ecuador** **Art. 95.-** Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf
Circunscripción territorial indígena	**Constitución de La Republica Del Ecuador** **Art. 242.-** El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

	https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf
Circunscripción territorial indígena y afroecuatoriana con competencias de gobierno territorial autónomo.	**Constitución de La Republica Del Ecuador** **Art. 257.-** En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones. https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf
Participación de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios en Consejo Nacional	**Constitución de La Republica Del Ecuador** **Disposiciones Transitorias** **SEXTA.-** Los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que adecuarán su estructura y funciones a la Constitución. https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf
	CHILE
Escaños reservados para Pueblos Indígenas en la Convención Constituyente de Chile	**LEY 21298. Modifica la carta fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la convención constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de convencionales constituyentes** **CUADRAGÉSIMA TERCERA. De la participación de los pueblos indígenas en la elección de convencionales constituyentes**. Con la finalidad de garantizar la representación y participación de los pueblos indígenas reconocidos en la ley Nº 19.253, la Convención Constitucional incluirá **diecisiete escaños** reservados para pueblos indígenas. Los escaños sólo serán aplicables para los pueblos reconocidos en la ley Nº 19.253 a la fecha de publicación de la presente reforma. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153843
Institucionalidad Estatal Indígena	**LEY 19253. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena.** https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30620

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

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

En el Perú, los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos nunca han participado, como tales, en ningún proceso de elección para el Congreso de la República, Presidencia y Vicepresidencias, o en un proceso constituyente durante toda la historia republicana. A la fecha, en el Perú, no existe mecanismo que garantice la participación y representación de los Pueblos en las distintas instancias de representación. Con esta reforma constitucional los Pueblos Indígenas u Originarios y Afroperuanos esperan dar fin a la crisis de representación política que existe en el país, y que el Estado Peruano cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de derechos políticos colectivos.

Este proyecto de ley posibilitará la representación y escaños reservados en las distintas instancias de representación popular.

3. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

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

4. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2022 - 2023

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

5. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

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