



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DESPACHO DE LA CONGRESISTA VERÓNKA MENDOZA

Proyecto de Ley N° 1183/2011-CR.



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

Proyecto de Ley No.

Resolución Legislativa que modifica el Reglamento del Congreso de la República y agrega como anexo el procedimiento legislativo de consulta previa a los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas que les afecten.

La Congresista que suscribe, **VERÓNKA FANNY MENDOZA FRISCH**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

**El Congreso de la República;
Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:**

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y AGREGA COMO ANEXO EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE LES AFECTEN

Artículo 1.- Finalidad

Apruébese el Reglamento del Congreso de la República para el Procedimiento Legislativo de Consulta previa a los pueblos indígenas agregándosele como Anexo II al Reglamento del Congreso y formando parte integrante de él, el cual consta de 40 artículos y 06 Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales, los que forman parte de la presente Resolución Legislativa.

Artículo 2.- Vigencia

La presente Resolución Legislativa entrará en vigencia a los 30 días de su publicación en el diario oficial “El Peruano”.

Anexo II Reglamento del Procedimiento Legislativo de Consulta previa a los Pueblos indígenas

TITULO I DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1. Objeto

Es objeto del presente Reglamento el implementar el deber de Consulta previa a los Pueblos indígenas u Originarios en el procedimiento legislativo con la finalidad de obtener el consentimiento de dichos pueblos antes de aprobar una medida legislativa que los afecte.



Artículo 2. Ámbito de aplicación

Este Reglamento se aplica al procedimiento de elaboración y aprobación de las medidas legislativas que adopte el Congreso de la República.

Para el caso de los Decretos Legislativos emitidos según lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución, la respectiva ley autoritativa del Congreso dispondrá imperativamente que, en caso se proyecten normas que puedan afectar a los pueblos indígenas, el Poder Ejecutivo deberá aplicar las definiciones, fuentes y principios del presente Título, así como determinar si procede consultar a los pueblos indígenas aplicando los criterios de afectación y apariencia de afectación establecidos en el presente Reglamento.

En todo lo demás será aplicable el correspondiente Reglamento de consulta previa del Poder Ejecutivo.

Artículo 3. Fuentes de interpretación del derecho a la consulta previa

Son fuentes constitucionales y de interpretación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas sobre medidas legislativas que les afecten:

- a. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos.
- b. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- c. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas.
- d. La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas.
- e. La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos indígenas.
- f. La Ley No. 29785 Ley del Derecho a la Consulta previa a los Pueblos indígenas y Originarios.
- g. Otros instrumentos y tratados internacionales de derechos humanos de los que el Perú es parte.

Artículo 4. Definiciones

Para efectos del presente procedimiento legislativo tómanse en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Acta de Consulta.-** Instrumento parlamentario que contiene descripción de los actos y procedimientos llevados a cabo en el proceso de consulta, de las propuestas de las partes, de los acuerdos alcanzados y de los aspectos en los que no hubo acuerdo entre éstas. Es suscrita por la Comisión Multipartidaria de Consulta previa a los Pueblos indígenas (en adelante la “Comisión Multipartidaria”) y por los representantes de los pueblos indígenas.
- b) **Afectación.-** Efecto jurídico de una norma cuyo contenido sea susceptible de modificar directa o indirectamente la vida, identidad cultural o goce del territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas, independientemente de que su carácter sea general o abstracto, de que su propósito busque beneficiarlos o no, o de que su contenido les haga referencia explícita o no.
- c) **Buena fe.-** Intencionalidad manifiesta y activa del Congreso de la República, de los pueblos indígenas y de sus organizaciones representativas, de llegar a un acuerdo o consentimiento libre, previo e informado respecto de una medida legislativa que pueda afectarlos; la cual se expresa a través del respeto y reconocimiento mutuo de sus respectivas instituciones representativas, la cooperación con el proceso de consulta, la utilización de procedimientos culturales adecuados, el respeto de los plazos procedimentales con criterio de flexibilidad, el cumplimiento fiel de los acuerdos alcanzados, y en caso de desacuerdos, la motivación debida de las decisiones finales adoptadas.
- d) **Decisión final.-** Decisión debidamente motivada adoptada por el Congreso de la República para resolver una cuestión de acuerdo a los principios de proporcionalidad y respeto al



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

contenido esencial de los derechos fundamentales, sobre una materia o asunto en la que no pudo arribarse a acuerdos vinculantes con los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas durante el proceso de consulta; decisión que en ningún caso podrá poner en peligro la subsistencia de los pueblos indígenas ni podrá incluir aspectos no consultados previamente.

- e) **Debida motivación.-** Justificación razonada, coherente y culturalmente comprensible de la decisión final que integra la Exposición de Motivos de la medida legislativa, expresiva del proceso lógico jurídico que condujo a la decisión del legislador en determinado sentido, con pronunciamiento suficiente sobre los fundamentos de derecho que la sustentan y que incluye la expresa ponderación de las propuestas y argumentos indígenas no adoptados en la decisión final.
- f) **Dictamen consultable.-** Es el dictamen aprobado en primera votación por el Pleno del Congreso de la República o por la Comisión Permanente, con vocación de integralidad y que por ello recoge todos los aspectos de la voluntad plenamente formada del Congreso la cual será objeto del procedimiento de consulta previa.
- g) **Medida legislativa.-** Leyes y resoluciones legislativas de carácter general, incluidas las de reforma constitucional, que nacen por voluntad soberana del Congreso de la República o por iniciativa de los pueblos indígenas a través de sus organizaciones representativas conforme a la ley de participación ciudadana.
- h) **Plan de Consulta.-** Instrumento parlamentario pactado con los pueblos indígenas que contiene la determinación de la medida a consultar, la metodología a seguir, los plazos a observar, el cronograma, lugares de consulta y las reglas de debate y aprobación de los acuerdos.
- i) **Pueblos indígenas u originarios.-** Colectividades poblacionales compuestas por descendientes de quienes habitaban en el Perú en la época de la conquista o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Su naturaleza se determina tomando como criterio fundamental la propia conciencia de su identidad, independientemente de su denominación, siendo criterio referencial su inclusión en la Base de Datos de Pueblos indígenas u Originarios referido en el artículo 20 de la Ley de Consulta previa.
- j) **Proceso de Consulta previa.-** Sucesión lógica y flexible de etapas y procedimientos regidos e inspirados en los principios rectores del derecho a la consulta previa dirigidos a obtener el consentimiento indígena sobre toda medida legislativa que los pueda afectar. Sus etapas están enumeradas en la Ley de Consulta previa e incluyen la participación indígena en la formación de proyectos de ley, de pre-dictámenes y dictámenes, el procedimiento de consulta propiamente dicho y concluye en la adopción de la medida.
- k) **Procedimiento de Consulta previa.-** Serie de actos específicos que se realizan en la etapa de diálogo intercultural, dirigido a que las partes dialoguen en un marco de buena fe y de enfoque intercultural para intercambiar propuestas en torno al dictamen consultable, explicarlas, evaluarlas y analizarlas a fin de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas sobre el mismo. Los acuerdos adoptados como resultado de dicho procedimiento son vinculantes.
- l) **Ley de Consulta previa.-** Ley No.29785 “Ley de Derecho a la Consulta previa a los Pueblos indígenas u Originarios Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”.
- m) **Reglamento del Congreso.-** Reglamento del Congreso de la República.
- n) **Representante indígena.-** Persona natural miembro de un pueblo indígena, elegida conforme a los usos, costumbres y normas consuetudinarias de dichos pueblos y acreditada



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

ante el Estado por quienes serán consultados para representar sus intereses en el respectivo proceso de consulta.

- o) Subsistencia de los pueblos indígenas.-** Entiéndase por “subsistencia” no solo la supervivencia física, sino la capacidad de preservar, proteger y garantizar la relación especial que los pueblos indígenas tienen con su territorio de manera que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y sean respetadas su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas.
- p) Territorio indígena.-** Totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas posean tradicionalmente, ocupen o utilicen de alguna u otra manera, de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo y sin perjuicio del carácter unitario del Estado referido en el artículo 46 inciso 1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos indígenas.

Artículo 5.- Principios aplicables a la consulta previa de medidas legislativas

Son aplicables al procedimiento legislativo los siguientes principios:

- a) Principio de Buena Fe.-** El Congreso y los pueblos indígenas deben realizar todos los esfuerzos para generar un clima de confianza y respeto mutuos en el que la consulta se lleve a cabo de buena fe. Para ello, deberá existir aceptación mutua entre las partes acerca de la metodología de consulta, con independencia de cuáles puedan ser las posiciones sustantivas dentro del procedimiento.
- b) Principio de Flexibilidad.-** Las normas y plazos previstos en el presente Reglamento deben ser interpretados y aplicados de manera flexible en orden a respetar y no forzar la identidad cultural de los pueblos consultados, teniendo en cuenta las diferencias de cosmovisiones entre indígenas y no indígenas respecto al uso del tiempo y el espacio para adecuarse a las circunstancias concretas de cada pueblo.
- c) Principio de Interculturalidad.-** Se deben respetar y tomar en cuenta los métodos tradicionales de los pueblos indígenas para tomar sus decisiones y designar a sus representantes. El proceso de consulta deberá tomar en cuenta la accesibilidad de los pueblos indígenas al procedimiento de consulta a fin de lograr el mayor nivel de participación posible, y también su diversidad lingüística particularmente en aquellas áreas donde el español no sea hablado mayoritariamente.
- d) Principio de Libre Determinación de los Pueblos indígenas.-** Debido a su carácter preexistente a la formación del Estado, los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar libremente su condición política y de perseguir libremente su propio desarrollo. En consecuencia, toda medida legislativa que se adopte y les afecte, debe ser elaborada con su participación y les debe ser previamente consultada con la finalidad de obtener su consentimiento.
- e) Principio de Oportunidad.-** Los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa y ser incorporados participativamente lo antes posible dentro del mismo. Deberá tenerse en cuenta su propia capacidad de proponer iniciativas legislativas y no solamente de pronunciarse sobre iniciativas ya formadas.
- f) Principio de Soberanía Legislativa del Congreso de la República.-** El Congreso de la República representa a la Nación, no está sujeto a mandato imperativo y tiene la facultad de adoptar una decisión final en torno a una determinada medida legislativa. En virtud de dicha soberanía adopta y cumple de buena fe sus obligaciones y las declaraciones internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas.
- g) Principio de Transparencia.-** Los pueblos indígenas deben conocer las medidas que pretendan adoptarse explicándoseles cuáles van a ser las consecuencias de tales medidas, sean éstas positivas o negativas, la metodología de la consulta así como las normas



pertinentes que sustenten la medida. La documentación relevante deberá ser traducida a fin de que la comprensión de los consultados pueda garantizarse plenamente.

TÍTULO II GARANTÍAS Y PROCEDIMIENTOS DEL PROCESO DE CONSULTA

Artículo 6.- Etapas del proceso de consulta

El proceso de consulta previa de medidas legislativas comprende las siguientes etapas:

1. Elaboración participativa del proyecto de medida legislativa.
2. Calificación de la medida legislativa y los pueblos indígenas a consultar.
3. Elaboración participativa del pre-dictamen y dictamen de Comisiones.
4. Adopción del dictamen consultable.
5. Procedimiento de consulta previa.
6. Adopción final de la medida legislativa.

CAPÍTULO I DE LA ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DEL PROYECTO DE MEDIDA LEGISLATIVA

Artículo 7.- Opinión preliminar

Los Congresistas de la República que propongan un proyecto de medida legislativa que pueda afectar a los pueblos indígenas de preferencia deberán adjuntar opinión preliminar y formal de alguna organización indígena sobre su iniciativa antes de ingresarla por la Oficialía Mayor del Congreso de la República, teniendo en cuenta para ello el alcance geográfico de su proposición (nacional, regional o local).

Los representantes indígenas tienen el deber de guardar reserva sobre su contenido ante terceros, sin perjuicio de obtener la necesaria asesoría técnica la que se sujetará a la misma confidencialidad. La opinión preliminar no vincula a quien la emite.

Artículo 8.- Plazo

La organización indígena se pronunciará en un plazo no mayor a 15 días hábiles luego de recibida la comunicación del Congresista proponente. En caso de no obtener respuesta, el Congresista podrá ingresar su proyecto de ley indicando tal circunstancia y adjuntando constancia de su intento.

Artículo 9.- Priorización de trámite

Si al emitir su opinión la organización indígena manifestara su respaldo a la iniciativa de medida legislativa, ésta tendrá prioridad en su trámite sobre otras de la agenda. El proyecto incluirá en dicho caso una valoración completa y adecuadamente sustentada de las opiniones indígenas recibidas.

La iniciativa legislativa que conforme a ley provenga de ciudadanos indígenas o que haya sido propuesta por un Congresista de manera consensuada con organizaciones indígenas registradas en la Base de Datos oficial creada por la Ley de Consulta Previa, gozará de la misma preferencia.

Artículo 10.- Análisis costo-beneficio

Los proyectos de ley que contengan propuestas que puedan afectar a los pueblos indígenas deberán incluir dentro de su análisis costo-beneficio un análisis sobre el impacto de su iniciativa sobre dichos pueblos.



CAPÍTULO II CALIFICACIÓN DE LA MEDIDA LEGISLATIVA E IDENTIFICACIÓN DE LOS PUEBLOS A CONSULTAR

Artículo 11.- Trámite para calificación

Solo los proyectos de ley que en apariencia puedan afectar a los pueblos indígenas serán derivados por la Oficialía Mayor a la Comisión Multipartidaria para que ésta proceda a su calificación definitiva antes de su estudio en Comisiones.

Artículo 12.- Comisión Multipartidaria de Consulta previa a los Pueblos indígenas

Las funciones de la Comisión Multipartidaria son:

- a) Calificar y determinar qué proyectos de medida legislativa deberán ser consultados a los pueblos indígenas.
- b) Identificar a qué pueblos y organizaciones indígenas se consultará y, verificar que éstas cuenten con los requisitos necesarios de representatividad.
- c) Organizar el proceso de consulta de acuerdo al procedimiento específico.
- d) Otras que de acuerdo a su naturaleza se consideren necesarias para el cumplimiento eficaz de la consulta previa a los pueblos indígenas.

Artículo 13.- Apariencia de afectación

Se presume que pudieran afectar a los pueblos indígenas los proyectos de medida legislativa cuyo contenido verse sobre las siguientes materias generales: Amazonía, propiedad y posesión rural, régimen agrario, ordenamiento territorial, ambiente y recursos naturales, justicia intercultural, derechos de igualdad y no discriminación, derechos culturales y religiosos, educación rural, patrimonio inmaterial, propiedad intelectual, minería, energía, hidrocarburos, infraestructura eléctrica y gasífera.

La Oficialía Mayor enviará a la Comisión Multipartidaria aquellos proyectos que cumplan el presente artículo, aplicando -en caso de duda- el criterio más favorable a los pueblos indígenas. Todos los demás proyectos seguirán el procedimiento legislativo ordinario establecido en el Reglamento del Congreso.

Artículo 14.- Cuestión previa sobre proyectos no analizados por la Comisión Multipartidaria

En cualquier estado del procedimiento legislativo ordinario, procede la petición debidamente motivada de un Congresista o una organización indígena solicitando a la instancia respectiva que una determinada medida legislativa sea remitida a la Comisión Multipartidaria para efectos de determinar si corresponde efectuar el proceso de consulta previa. La simple petición produce el efecto de suspender el procedimiento y derivar el proyecto de ley a dicha Comisión para su pronunciamiento.

Si durante el estudio de un determinado proyecto, una de las Comisiones dictaminadoras advirtiera que se trata de una medida legislativa susceptible de consulta previa, ésta y las demás Comisiones dictaminadoras suspenderán su estudio y la remitirán a la Comisión Multipartidaria.

Contra la decisión que deniega la petición del Congresista procede recurso de reconsideración, y luego de apelación ante la Comisión Multipartidaria, sin efecto suspensivo, cuya decisión agota la vía administrativa.

Si la cuestión previa es presentada por una organización indígena, la instancia responsable respectiva decretará la suspensión de éste de manera inmediata remitiendo el proyecto a la Comisión mencionada.



Artículo 15.- Calificación del proyecto de medida legislativa

La Comisión Multipartidaria calificará de manera definitiva los proyectos que sean sometidos a su criterio con la finalidad de determinar si deben ser consultados previamente a los pueblos indígenas. Esta Comisión remitirá los proyectos de medida legislativa a su Comité Consultivo de Expertos y al Organismo Técnico Especializado en materia indígena establecido en la Ley de Consulta previa a fin de recabar sus opiniones y recomendaciones respecto a:

- a. Si corresponde que el proyecto de medida sea consultado a los pueblos indígenas.
- b. Si fuera el caso, cuáles serían los pueblos indígenas a ser consultados sobre la medida y,
- c. Por medio de qué organizaciones representativas nacionales, regionales o locales, de acuerdo al alcance y naturaleza de la medida.

Serán calificados como medidas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas aquellos proyectos que los mencionen, los que cumplan con la definición de “Afectación” del presente reglamento, aquellos cuya aplicación general pudiera generar efectos diferenciados sobre ellos y aquellos cuya materia tenga relación con los supuestos de obtención del consentimiento libre, previo e informado.

No son objeto de consulta las normas de carácter tributario, presupuestario ni aquellas de carácter extraordinario dirigidas a atender situaciones de emergencia producidas por catástrofes naturales o tecnológicas, emergencias sanitarias, incluyendo atención de epidemias, así como la persecución y control de actividades ilícitas. Sin perjuicio de ello, su aprobación tomará en cuenta los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Artículo 16.- Comité Consultivo de Expertos

El Comité Consultivo de Expertos emitirá su Informe y lo remitirá a la Comisión Multipartidaria pronunciándose sobre los puntos mencionados en el artículo anterior.

El Comité podrá elaborar sus informes en base a información recibida de las propias organizaciones y pueblos indígenas manteniendo en todo momento su independencia. Ni el informe del Órgano Técnico Especializado ni el del Comité Consultivo son vinculantes para la Comisión Multipartidaria. Dichos organismos emitirán su opinión en un plazo máximo de 20 días hábiles.

Artículo 17.- Acreditación de representatividad de las organizaciones indígenas

La Comisión Multipartidaria identificará a los pueblos o comunidades indígenas que serán afectadas por determinada medida legislativa y según el alcance de la medida les solicitará que acrediten a sus organizaciones representativas las cuales deberán estar inscritas en la Base de Datos oficial del Poder Ejecutivo. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario serán representados por las organizaciones indígenas de alcance nacional que se acrediten como tales.

Los representantes indígenas acreditados deberán incluir necesariamente una significativa proporción de mujeres indígenas en los órganos representativos de sus organizaciones.

Artículo 18.- Decisión de la Comisión Multipartidaria

18.1. Agotado el plazo precedente, la Comisión Multipartidaria, evaluará y adoptará en el plazo más breve una Resolución debidamente motivada por mayoría simple. Dicha resolución será notificada a las organizaciones indígenas interesadas y remitida a la Oficialía Mayor para que ésta última continúe el trámite del proyecto.

18.2. En caso de que la Comisión Multipartidaria haya resuelto que el Proyecto no requerirá de Consulta previa, la Oficialía Mayor lo remitirá para su respectivo estudio a la Comisión o Comisiones decretadas correspondientes. Contra esta decisión, Congresistas u organizaciones indígenas pueden interponer recurso de reconsideración, o de apelación ante la Presidencia del Congreso de la República sin efecto suspensivo, con lo que se agota la vía administrativa.

18.3. En caso de que la Comisión Multipartidaria haya resuelto que sí requiere consulta, la Oficialía Mayor lo decretará a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DESPACHO DE LA CONGRESISTA VERÓNICA MENDOZA

*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

Ecología como una de sus Comisiones Dictaminadoras. En cualquier caso, las organizaciones indígenas recibirán copia de la respectiva resolución y del proyecto de medida legislativa en cuestión con la finalidad de que se inicie la etapa de publicidad de la medida entre los pueblos indígenas respectivos. La notificación de la resolución deberá ser culturalmente adecuada, real y efectiva.

Artículo 19.- Exoneración

En el caso de que la Junta de Portavoces haya exonerado de alguna etapa del procedimiento legislativo a proyectos que puedan afectar a los pueblos indígenas, éstos deberán seguir por el procedimiento de consulta previa antes de su debate y aprobación por el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, cualquiera sea su etapa y a solicitud del Presidente de la Comisión Multipartidaria.

CAPÍTULO III ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DEL PRE-DICTAMEN Y DICTAMEN DE COMISIONES

Artículo 20.- Convocatoria a participación en los estudios de Comisiones

Recibido el proyecto de ley por la Comisión o Comisiones dictaminadoras así como por las organizaciones indígenas representativas, la Comisión que haya sido decretada como principal convocará a dichas organizaciones y a los Congresistas a sesiones conjuntas para efectos del estudio de la iniciativa legislativa. Dichas sesiones conjuntas serán dirigidas por el Presidente de la Comisión principal.

Para efectos de adoptar su propio Dictamen, las Comisiones conservarán cada una sus propias reglas de quórum y votación. En caso votasen adoptar un dictamen conjunto, se sujetarán a las reglas ordinarias del Reglamento del Congreso.

Artículo 21.- Participación indígena en los estudios de Comisiones

A través de sus organizaciones representativas, los pueblos indígenas tienen el derecho de participar en las medidas legislativas que se proyecten y puedan afectarlos.

La Comisión o Comisiones encargadas de dictaminar el proyecto solicitarán opinión a las organizaciones indígenas sobre el mismo sin perjuicio de garantizar su derecho de participación durante las sesiones de las Comisiones en las que se estudie el mismo, pudiendo ellas y sus asesores técnicos aportar planteamientos a la elaboración del proyecto de dictamen que será sometido a debate en las Comisiones.

Las Comisiones garantizarán que los representantes de los pueblos indígenas que serán consultados participen con plena igualdad de voz y sin voto en todos los debates que correspondan al proyecto en cuestión. La participación indígena tiene el derecho a contar con su propia asesoría durante las sesiones, la misma que en ningún caso podrá asumir rol de vocería. De ser el caso, el Congreso pondrá a disposición de la Comisión los respectivos intérpretes que facilitarán la comprensión inter-lingüística de las partes.

Artículo 22.- Sesiones descentralizadas

Las Comisiones podrán realizar sesiones descentralizadas para efectos de facilitar la participación de representantes indígenas en el estudio de la medida legislativa. El Congreso asumirá los costos que irrogue la participación indígena en los debates.

Artículo 23.- Valoración de los planteamientos indígenas

Los aportes, opiniones y participación indígenas deberán ser adecuadamente valoradas por las



Comisiones en la redacción de pre-dictámenes y dictámenes. Dado el carácter no definitivo del dictamen de Comisión, en esta etapa no se llegarán a acuerdos vinculantes entre las partes.

Las transcripciones o registros audiovisuales de las sesiones forman parte del Acta de Consulta a tomar en consideración para la adopción final de la medida legislativa.

La realización de las sesiones participativas de Comisiones, no implica que se prescinda de solicitar otras opiniones que se requieran conforme a lo ya regulado en el Reglamento del Congreso.

Artículo 24.- Culminación de la etapa de participación en Comisiones

Elaborado el dictamen de Comisión con participación indígena y aprobado su contenido por los Congresistas, se sigue el trámite de acuerdo al procedimiento establecido por el Reglamento del Congreso.

CAPÍTULO IV ADOPCIÓN DEL DICTAMEN CONSULTABLE

Artículo 25.- Priorización de dictámenes

La Mesa Directiva priorizará en la agenda legislativa los proyectos de ley cuyos dictámenes hayan contado con participación y respaldo de los pueblos indígenas en su elaboración, para su correspondiente debate en el Pleno del Congreso o en la Comisión Permanente.

Artículo 26.- Aprobación del dictamen consultable

El Pleno o, si es el caso, la Comisión Permanente procederán al debate de la proposición de ley o de resolución legislativa, la que de aprobarse en primera votación constituirá dictamen consultable y será remitido a la Comisión Multipartidaria para que ésta aplique el procedimiento de consulta previa en representación del Congreso de la República.

CAPÍTULO V PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE CONSULTA

Artículo 27.- Uso de intérpretes

La Comisión Multipartidaria deberá asegurarse que durante todo el proceso de Consulta, las organizaciones indígenas que así lo requieran gocen de la asistencia de intérpretes y demás condiciones que garanticen la transparencia y comprensión intercultural en el diálogo que se establezca con el Congreso. Para ello podrá servirse del Registro a cargo del órgano técnico especializado establecido por la Ley de Consulta.

Artículo 28.- Publicidad e información del proyecto de medida legislativa

Aprobada la propuesta de medida legislativa en primera votación, la Comisión Multipartidaria dará inicio al procedimiento de consulta previa el cual se iniciará con la publicidad y plena información a los pueblos indígenas mediante sus organizaciones representativas.

La Comisión Multipartidaria se asegurará de que las organizaciones indígenas reciban de manera anticipada copia fidedigna, clara y legible del Proyecto objeto de consulta, a efectos de garantizar que dichas organizaciones puedan transmitir la información a sus representados de acuerdo a sus propias costumbres, tradiciones y normas internas, con el objeto de avanzar el análisis y reflexión sobre las decisiones que adoptarán frente al



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DESPACHO DE LA CONGRESISTA VERÓNICA MENDOZA

*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

Dictamen del proyecto. La notificación del Proyecto deberá ser culturalmente adecuada, real y efectiva.

Se podrá disponer la transmisión del contenido del dictamen consultable en idioma indígena si así lo solicitasen los pueblos a ser consultados, para lo cual se podrá utilizar medios escritos u orales, en cuyo caso serán objeto de la respectiva grabación.

Artículo 29.- Elaboración conjunta del Plan de Consulta

La Comisión Multipartidaria convocará a las organizaciones indígenas representativas para elaborar de manera conjunta el Plan de Consulta, el cual será aprobado por consenso e incluirá la determinación de la medida a consultar, la metodología a seguir, los plazos a observar, el cronograma, lugares de consulta y las reglas de debate y aprobación de los acuerdos, y otras cuestiones a que hubiere lugar. En caso de desacuerdo insalvable, corresponde que la Comisión Multipartidaria adopte una decisión final. A efectos de la adopción de acuerdos con las organizaciones indígenas, los miembros de la Comisión Multipartidaria actúan en representación de sus respectivos Grupos Parlamentarios. Se entenderá formada la voluntad de la Comisión Multipartidaria en cuanto tal, cuando ella adopte una decisión por mayoría de sus miembros.

Artículo 30.- Evaluación interna de la iniciativa legislativa

Puesto en conocimiento de las organizaciones indígenas el dictamen consultable, las mismas lo analizarán por un tiempo razonable y adecuado a la complejidad de la medida legislativa. Dicho periodo de evaluación interna deberá garantizar la participación y deliberación libre e informada de los pueblos representados, especialmente de las mujeres, las personas con discapacidad, la niñez y los adultos mayores.

Los pueblos indígenas analizarán con plena libertad los alcances de la medida a adoptarse. Las organizaciones acreditarán el cumplimiento de la evaluación interna de sus representados mediante Actas de Asamblea válidamente convocadas y realizadas para dicho proceso de consulta en particular, debidamente suscritas por los miembros del pueblo indígena con inclusión de sus nombres completos, firmas o huellas digitales, dejando expresa constancia que se otorga el mandato de acuerdo a sus usos, costumbres y derecho propio.

Artículo 31.- Quórum y votación

La Comisión Multipartidaria señalará la fecha para la realización de la sesión de consulta previa a los pueblos indígenas de acuerdo al Plan de Consulta aprobado. Se aplican a tal sesión las reglas generales establecidas para el quórum y votación de las sesiones ordinarias.

Artículo 32.- Inicio de la consulta previa

La sesión de consulta previa se iniciará luego de que el Presidente de la Comisión Multipartidaria verifique el quórum legal de Congresistas para las sesiones. Asimismo, deberá verificar la presencia de las organizaciones indígenas citadas y de los miembros de la Comisión Multipartidaria. La ausencia de las organizaciones por causa fortuita o fuerza mayor no faculta al inicio de dicha sesión.

El Presidente de la Comisión Multipartidaria abrirá la sesión sustentando el dictamen aprobado por el Pleno o el Consejo Permanente. Una vez terminada dicha sustentación, correrá traslado a las organizaciones indígenas para que de manera ordenada puedan solicitar las aclaraciones necesarias, efectuar sus observaciones o plantear sus propuestas sobre el dictamen.

Artículo 33.- Sesiones de Consulta continuadas y descentralizadas

Con el objeto de garantizar la finalidad y los objetivos de la consulta previa, de acuerdo a las circunstancias ésta podrá realizarse en una o varias sesiones continuadas, que para efectos del presente



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

procedimiento constituyen la sesión de consulta previa. Asimismo, podrá preverse la realización de sesiones de consulta descentralizadas si ello conviniere a los fines de la consulta. En dicho caso se deberá prever que las sesiones no se concentren solo en una determinada región o zona geográfica, excepto cuando ello corresponda por el alcance del proyecto de ley que se pretende aprobar.

Artículo 34.- Consentimiento

Producido el intercambio de puntos de vista sobre el dictamen consultable, realizadas las aclaraciones y planteadas las propuestas, las organizaciones indígenas podrán expresar su consentimiento o desacuerdo parcial o total sobre el mismo.

Se forma el consentimiento de los pueblos indígenas cuando las organizaciones indígenas manifiestan su aceptación por mayoría. Ello constará en el Acta de Consulta debiendo incluirse asimismo las posiciones de las organizaciones que no hayan consentido.

Cuando las organizaciones indígenas consultadas nieguen mayoritariamente su consentimiento al dictamen o a ciertos aspectos de él, éstas podrán alcanzar propuestas que adicionen o eliminen los aspectos de la fórmula legal que consideren las perjudican, o aún cuestionar en sí misma la medida sustentando de qué forma lo hace.

Tales expresiones serán recogidas en el Acta de Consulta que será transmitida al Pleno del Congreso por el Presidente de la Comisión Multipartidaria para ser consideradas y valoradas en ocasión del segundo debate del dictamen.

Artículo 35.- Carácter vinculante de los acuerdos

Durante el diálogo intercultural realizado en el procedimiento de consulta, solamente adquieren carácter vinculante los acuerdos adoptados entre las organizaciones indígenas y la Comisión Multipartidaria sobre el texto del dictamen aprobado en primera votación.

Durante dicho diálogo, la Comisión también podrá adoptar acuerdos no vinculantes con los pueblos indígenas con cargo a solicitar al Pleno del Congreso su ratificación durante el segundo debate y votación.

En dicha ocasión, independientemente del Acta de Consulta ya informada al Congreso, la Comisión Multipartidaria podrá proponer al Pleno un dictamen sustitutorio con una nueva fórmula legal que distinga claramente entre sí:

- a) Las normas que constituyen acuerdos vinculantes entre el Pleno del Congreso y los pueblos indígenas;
- b) Las normas que constituyen acuerdos no vinculantes entre la Comisión Multipartidaria y los pueblos indígenas, sobre las cuales ésta solicita ratificación;
- c) Las normas del dictamen consultado que no fueron consentidas por los pueblos indígenas.

Artículo 36.- Resultado del proceso de consulta

La posición final de los pueblos consultados será plasmada en el Acta de Consulta previa, el mismo que contendrá todos los actos y ocurrencias realizadas en la Sesión de Consulta. Dicha Acta enumerará y explicará claramente las consideraciones objeciones y propuestas aportadas por las organizaciones indígenas, debiendo señalarse claramente si se ha logrado el consentimiento.

El Presidente de la Comisión Multipartidaria remitirá el dictamen consultado al Pleno del Congreso o a la Comisión Permanente según sea el caso, para someterlo a segundo debate y votación definitiva adjuntando la respectiva Acta de Consulta.

Artículo 37.- Deber de obtener el consentimiento

Se deberá obtener el consentimiento previo, libre e informado sobre toda medida legislativa que verse sobre desplazamiento, migración o reasentamiento de poblaciones indígenas, declaración de necesidad



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DESPACHO DE LA CONGRESISTA VERÓNICA MENDOZA

*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

pública que tenga el efecto de privar o limitar su posesión y/o propiedad territorial, y sobre almacenamiento, transporte, embalaje, manipulación, utilización y reutilización de materiales y residuos peligrosos o tóxicos sobre tierras indígenas.

En los casos que ciertas medidas legislativas deban ser dictadas por causa de seguridad nacional de acuerdo al artículo 70 de la Constitución, ellas deberán necesariamente incluir disposiciones sobre el retorno de los pueblos afectados o las medidas compensatorias e indemnizatorias que correspondan. Éstas deberán aprobarse previa expresión del consentimiento indígena.

CAPÍTULO VI ADOPCIÓN FINAL DE LA MEDIDA LEGISLATIVA

Artículo 38.- Adopción de la medida

Antes de proceder a la segunda votación del dictamen consultado, el Pleno o la Comisión Permanente deberá pronunciarse sobre los aspectos no acordados con los pueblos indígenas, pudiendo procederse a una votación separada sobre los mismos.

Las propuestas indígenas que sean aceptadas por el Congreso de la República adquieren carácter de acuerdo vinculante. Las no aceptadas, serán objeto de decisión final por el pleno del Congreso en base al principio de buena fe, con la debida motivación y sin poner en riesgo la subsistencia de los pueblos indígenas.

Procede la interposición de los respectivos recursos impugnativos contra dicha decisión final.

El Presidente de la Comisión Multipartidaria cerrará el Acta de Consulta previa con el texto aprobado de la medida legislativa consultada y dará por concluido el proceso de consulta previa, salvo lo dispuesto en el artículo 40 de este reglamento.

Artículo 39.- Promulgación

Aprobado el dictamen consultado en segunda votación, éste se remite a las organizaciones indígenas consultadas para su información, y al Presidente de la República para su promulgación, acompañándose la respectiva Acta de Consulta y la Autógrafa.

Artículo 40.- Observaciones del Presidente de la República al dictamen consultado

En caso de que el Presidente de la República efectúe observaciones o reconsideraciones al dictamen consultado que afecten directa o indirectamente los acuerdos adoptados con los pueblos indígenas, la Comisión Multipartidaria convocará nuevamente a sesiones de consulta previa con las organizaciones indígenas para considerarlas.

Si los pueblos indígenas no consintieren las observaciones propuestas por el Presidente de la República, la Comisión respectiva insistirá necesariamente en éstas y el Congreso promulgará la norma. Con esta última decisión se cierra el Acta de Consulta previa y el Presidente de la Comisión Multipartidaria da por concluido el proceso de Consulta previa a los pueblos indígenas.

DISPOSICIONES FINALES, TRANSITORIAS Y COMPLEMENTARIAS

Primera.- Aplicación priorizada

Dispóngase la prioritaria aplicación del presente reglamento al trámite de los proyectos de ley cuya materia verse sobre el derecho de consulta previa, consolidándose el estudio y debate de dichos proyectos en un solo proceso de consulta. En segundo lugar, aplíquese a todo proyecto de ley que haga mención explícita a los pueblos indígenas de acuerdo al estado de su procedimiento legislativo.



Segunda.- Reconducción de trámite

Todo proyecto legislativo que cumpla con los criterios establecidos en los artículos 13 y 15 del presente reglamento y no haya culminado su etapa de estudio en Comisiones, deberá reconducirse según el procedimiento establecido en el artículo 14 de este reglamento.

Aquellos cuyo dictamen haya sido aprobado y no hayan sido aún objeto de aprobación por el Pleno o la Comisión Permanente serán objeto de reconducción desde la etapa de consulta previa establecida en el capítulo V del presente reglamento.

Tercera.- Modificatoria del Reglamento del Congreso

Modifíquense los artículos 27, 35 y 65 del Reglamento del Congreso de la República con el siguiente texto:

*“Artículo 27.- La organización parlamentaria del Congreso tiene los siguientes órganos:
(...)
e) Las Comisiones, que pueden ser ordinarias, de investigación, especiales y la Comisión Multipartidaria de Consulta previa a los Pueblos indígenas.
(...).”*

*“Artículo 35º.- Existen cinco clases de Comisiones:
(...)
e) Comisión Multipartidaria de Consulta previa a los Pueblos indígenas, responsable de determinar si un proyecto de ley o de resolución legislativa debe ser consultado a los pueblos indígenas, de identificar a las organizaciones indígenas a ser consultadas y de ejecutar el procedimiento de consulta respectivo.
(...).”*

*“Artículo 65º.- Son instrumentos procesales parlamentarios las proposiciones parlamentarias, las Actas y Planes de Consulta previa y los dictámenes e informes de las Comisiones.
Las Actas y Planes de Consulta previa a los pueblos indígenas se definen y elaboran de acuerdo a lo establecido en su propio procedimiento especial. (...).”*

Cuarta.- Creación de la Comisión Multipartidaria de Consulta previa a los Pueblos indígenas

Créase la Comisión Multipartidaria de Consulta previa a los Pueblos indígenas. La conformación y organización de esta Comisión se regirá por las mismas reglas, criterios y principios que se aplican para la conformación de las Comisiones Ordinarias.

Dicha Comisión y su órgano de asesoramiento deberán ser instalados dentro de los 20 días hábiles de publicado el presente Reglamento.

Quinta.- Comité Consultivo de Expertos

Créase el Comité Consultivo de Expertos como órgano de asesoramiento técnico a la Comisión Multipartidaria que será integrada por 06 expertos independientes, de reconocida competencia en asuntos indígenas, sin vínculo de dependencia con el Estado (salvo se trate de docencia) o con organizaciones indígenas. De ellos, 03 serán propuestos por la Comisión y 03 por las organizaciones indígenas acreditadas en la Base de Datos conducida por el Órgano Técnico Especializado establecido en la Ley de Consulta. Su elección atenderá a criterios interdisciplinarios.

En defecto de acuerdo entre las organizaciones indígenas, dichos expertos serán elegidos por la Comisión Multipartidaria entre profesores universitarios de reconocida competencia en la materia.

Sus integrantes desempeñarán funciones *ad honorem* hasta el término del periodo legislativo, pudiendo ser reelegidos una sola vez.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

Sexta.- Adecuación de medidas legislativas no consultadas de acuerdo al Convenio 169 de la OIT

En virtud de la obligación internacional del Estado peruano de adecuar su derecho interno a las normas de los tratados internacionales de los que es parte, el Congreso procederá a la adecuación progresiva de las medidas legislativas adoptadas desde el 02 de febrero de 1995 que no hayan sido objeto de consulta previa y que los pueblos indígenas consideren que les afecten, mediante el siguiente procedimiento transitorio:

- 6.1. Dentro del término de 12 meses calendarios desde la entrada en vigencia del presente reglamento, por intermedio de sus organizaciones representativas nacionales los pueblos indígenas podrán solicitar al Presidente del Congreso que se adecúen determinadas leyes o resoluciones de carácter general al deber estatal de consulta previa.
- 6.2. Dicha solicitud deberá incluir una fundamentación de hecho y de derecho sustentando de manera concreta cómo dicha norma ha afectado y afecta los derechos de los pueblos indígenas, la especificación del artículo o artículos que se solicita modificar y necesariamente la fórmula legal de la propuesta de modificación. Además, la organización indígena nacional que la suscriba deberá acreditar que su petición es resultado de un mandato expreso de sus representados adjuntando las correspondientes Actas de Asamblea de sus organizaciones afiliadas en las que consten los nombres completos, firmas o huellas digitales de los miembros de los pueblos o comunidades indígenas afectados.
- 6.3. El Presidente del Congreso derivará dicha solicitud a la Comisión Multipartidaria para que califique si la norma acusada afecta a los pueblos indígenas y determine a qué organizaciones deberá consultarse la correspondiente adecuación legislativa.
- 6.4. Admitido el pedido, la Comisión Multipartidaria derivará la propuesta indígena a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología para que ésta la estudie y emita dictamen. Desde esta etapa se aplicará el presente reglamento a partir de lo establecido en el Capítulo III.
- 6.5. Contra la decisión del Congreso que deniega la adecuación de la norma, procede recurso de reconsideración. Agotada la vía, proceden los respectivos recursos impugnativos.

Séptima.- Aplicación supletoria

En todo lo no previsto en el presente reglamento se aplica el Reglamento del Congreso de la República.

Lima, 18 de mayo de 2012

VERÓNICA FANNY MENDOZA FRISCH
Congresista de la República

[Handwritten signatures and stamps]

HUGO CARULLO

EDUARDO HAYAP KIM

LESANO

JUAN PARI

SERGIO TEJADA

INGES V.

FREDDY CAROLA PEÑARANDA
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,01.....de Junio.....del 2012.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo.77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1183 para su estudio y dictamen, a la ~~(s)~~ Comisión (es) de Constitución y Reglamento.

.....

.....



GIULIANA LASTRES BLANCO
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Resolución Legislativa que modifica el Reglamento del Congreso de la República y agrega como anexo el procedimiento legislativo de consulta previa a los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas que les afecten.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la iniciativa legislativa

Consulta previa de medidas legislativas: una obligación derivada del Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (« OIT ») entró en vigor en el Perú el 02 de febrero de 1995, un año después de su ratificación por el Congreso de la República del Perú. Según nuestro ordenamiento constitucional, dicho Convenio es de aplicación inmediata y, en principio, no requiere de la expedición de ulteriores normas reglamentarias o de desarrollo *para su efectiva vigencia*.

Dicho convenio señala en su artículo 6° que el Estado debe consultar a los pueblos indígenas, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente¹.

Dispone además que el Estado tiene la obligación de 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 en todos los niveles de adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos responsables de políticas y programas que les conciernan².

Por otro lado, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala en su artículo 19° que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Añade en su artículo 38° que los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de dicha Declaración. De lo cual se desprende de dichas disposiciones que el Estado peruano tiene no solamente la obligación de consultar a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente sino *también el deber de establecer el sistema mismo de la consulta previa*.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (« CEACR ») de la OIT en sus observaciones generales acerca de la obligación de consultar recordó, en conformidad con el artículo 6° del Convenio 169, que se deben realizar sistemáticamente³ consultas apropiadas antes de abordar todas las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas y tribales. En el mismo informe, en sus observaciones dirigidas específicamente a Perú, la Comisión recordó a nuestro Estado su deber de llevar a cabo consultas a través de

1 Artículo 6.a) del Convenio 169.

2 Artículo 6.b) del Convenio 169.

3 COMISIÓN DE EXPERTOS EN APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES (CEACR), « Observaciones generales sobre la obligación de consulta » - Informe 2011 (Referencia: ILC.100/II/1A).



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales en relación con medidas legislativas y administrativas que puedan afectarlos directamente.

El Relator Especial de la Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, James Anaya, ha destacado repetidas veces la importancia de la consulta previa, en cuanto « piedra angular » del Convenio 169. En su informe sobre la reforma constitucional del 2009 en Chile⁴, subrayó el hecho de que inclusive las reformas constitucionales constituyen medidas legislativas en el sentido del artículo 6° del Convenio 169 y que por lo tanto, tienen que ser consultadas previamente⁵ con lo cual no hizo sino reiterar lo dictaminado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT al pronunciarse sobre la reforma constitucional en México⁶.

¿Por qué los pueblos indígenas tienen un derecho específico a ser consultados previamente sobre las medidas legislativas que puedan afectarles?

Más allá del importante reconocimiento jurídico formal de la obligación estatal de consultar es importante referirnos a la fundamentación de dicho derecho para despejar preocupaciones sobre el supuesto carácter privilegiado que tendrían dichos pueblos frente al resto de la población peruana, al ser titulares de derechos reconocidos en fuentes especiales.

La primera distintividad que debemos señalar, es la que surge de la diferencia existente entre el régimen jurídico de los pueblos indígenas frente al de las minorías nacionales reconocido en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las minorías nacionales, según la Carta Internacional de Derechos Humanos en el que se incluye el referido Pacto, pueden ser beneficiarias de “medidas especiales” y de acciones positivas transitorias de parte de los Estados dirigidas a que gocen en igualdad de condiciones de los mismos derechos que el resto de la población, debido a su situación objetiva de discriminación. Así por ejemplo, las minorías religiosas, las étnicas, u otras. Los pueblos indígenas en cambio, si bien también pueden beneficiarse de medidas positivas tomadas en su favor, no necesariamente las gozan bajo ese título dado que no en todos los países son minorías (como sucede en el caso boliviano en el que, al contrario, representan a una mayoría poblacional).

Pero la diferencia jurídica más importante es que los pueblos indígenas, a diferencia de las minorías, son sociedades originarias que han preexistido a la instauración del Estado republicano y datan su existencia desde antes del arribo de la empresa colonizadora. Su propia denominación como “pueblos indígenas” está condicionada por las pautas del pasado⁷. Este dato histórico ha conducido a

4 RELATOR ESPECIAL DE LA NACIONES UNIDAS SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS: «Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile»; 24 abril de 2009.

5 *Ibid.*, para. 8: « Si bien el artículo 6 del Convenio 169 establece el deber genérico de los Estados en relación con las « medidas legislativas... susceptibles de afectarles directamente », debe entenderse que dichas medidas legislativas incluyen también los procesos de elaboración o reformas de normas constitucionales ».

6 *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001) [en adelante, “Reclamación – México”], párr. 8: « Las reformas constitucionales... constituyen medidas legislativas en el sentido del artículo 6 y por lo tanto, entran indiscutiblemente en el ámbito del artículo de este Convenio ».

7 *Ibid.*, James Anaya se refiere a la definición dada por el ex-Relator Especial José Martínez Cobo (Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas, Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, párr. 379 (1986) : « Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

que la comunidad internacional reconozca que dichos pueblos son iguales a otros pueblos y por lo tanto también son titulares del derecho a la libre determinación, tal como lo reconoce el Preámbulo y varios artículos de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el año 2007 gracias a una eficiente labor de la misión diplomática peruana que contribuyó decisivamente a destrabar el proceso de su discusión en el seno del Comité de Derechos Humanos y de su aprobación en la Asamblea General.⁸

Los pueblos indígenas son titulares del derecho a la libre determinación, derecho que no ostentan las minorías nacionales aludidas en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En virtud de ese derecho, es que dichos pueblos tienen el derecho a la consulta previa, libre e informada, y a participar en el diseño de toda política pública, medida administrativa o legislativa que les pueda afectar, todo lo cual significa una diferencia destacada con las minorías nacionales las cuales derivan sus derechos principalmente de la aplicación del derecho a la igualdad y a la no discriminación. Adicionalmente, los derechos reconocidos en el artículo 27 del Pacto son de índole individual y ejercidos colectivamente, pero los pertenecientes a los pueblos indígenas son eminentemente colectivos.

En relación al resto de la población, los pueblos indígenas no son titulares privilegiados del mencionado derecho a la consulta ni a la libre determinación. El poder nace de la soberanía del pueblo y a esta soberanía se deben los poderes públicos. Es el pueblo peruano en su conjunto el que es titular de un derecho a la libre determinación, del cual nace el poder del Estado para ejercer sus potestades. Es dicho pueblo el que es consultado según los cánones de la democracia representativa cada 05 años para elegir a sus autoridades y delegar su representación, o en ocasión de la aplicación de los mecanismos de la democracia participativa que la actual Constitución prevé (consultas populares, referéndums revocatorios, etc.).

Sin embargo, por su carácter distintivo los pueblos indígenas tienen su propio derecho a la libre determinación ejercido en el marco del respeto al principio de la integridad territorial de los Estados y al respeto del carácter unitario del Estado (artículo 46 de la Declaración de Naciones Unidas y artículo 1 inciso 3 del Convenio 169 de la OIT),⁹ el cual se les reconoce por su preexistencia como colectivos

con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos y que constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad ». Ver también, el comentario de CLAVERO, Bartolomé sobre el libro de Anaya : « En la actualidad, los pueblos indígenas son definidos, y así se identifican a sí mismos, en referencia a identidades anteriores a las invasiones históricas de otros grupos y a las historias que acompañaron a éstas, historias que generaron, y continúan generando, formas de opresión que ponen en peligro su supervivencia cultural y su autodeterminación como pueblos diferenciados ».

⁸ Léase al respecto, el relato del Embajador Luis Enrique Chávez quien fuera delegado del Perú desde 1996 en el Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos encargado de elaborar el proyecto de la Declaración. Desde 1999 hasta 2006, Chávez fue el presidente-relator de este Grupo de Trabajo. En: STAVENHAGEN, Rodolfo y CHARTERS, Claire. *El Desafío de la Declaración*. IWGIA, 2010. pág. 102 y siguientes. Recientemente el Perú fue invitado especial en un “Evento de alto nivel para conmemorar el quinto aniversario de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” realizada en New York durante la XI Reunión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, realizado en la sede de las Naciones Unidas, por el liderazgo ejercido para la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo. Ver: <http://www.larepublica.pe/17-05-2012/peru-fue-el-invitado-especial-en-evento-que-conmemoro-norma-sobre-los-derechos-indigenas>

⁹ Por cierto, no se debe ni se puede confundir la libre determinación con la independencia total respecto del Estado. La libre determinación “plena” no consiste en alcanzar un Estado independiente ni tampoco el derecho a elegir un Estado independiente. Véase el libro de STAVENHAGEN y CHARTERS ya citado, los trabajos preparatorios de la Declaración de Naciones Unidas y la Observación General No.21 del Comité para la



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

humanos que existieron y todavía conservan parcial o totalmente sus propias instituciones políticas, jurídicas, culturales, morales y económicas.

Dichas instituciones, suprimidas o en parte perdidas por siglos de persecución, extirpaciones “de idolatrías”, explotación, despojo y genocidios¹⁰, corrieron la misma suerte de los pueblos ancestrales que las crearon, víctimas de un holocausto que no ha sido indiferente a la contemporánea conciencia jurídica de la comunidad internacional nacida de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, y que desembocó en el nacimiento del derecho internacional de los derechos humanos con la Declaración Universal de 1948.

El movimiento expansivo de dicha conciencia jurídica internacional plasmada en el derecho internacional de los derechos humanos no se ha detenido sino que ha progresado, dotándose recientemente de una comprensión intercultural sobre sus propios alcances. Es así que hoy ya no se reconoce que los derechos humanos sean solamente de carácter individual o de exclusiva obligación de los Estados, sino que también pueden ser colectivos y exigirse a la acción de los particulares (su llamado “efecto horizontal”). Este progreso se ha plasmado en diversos tratados e instrumentos que reconocen derechos a los pueblos indígenas, siendo el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas de 2007 sus más recientes e importantes expresiones.

Según el actual Relator Especial de la Naciones Unidas sobre la situación de los pueblos indígenas, S. James Anaya, el derecho internacional y en particular la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos indígenas, tienen un “carácter reparador” en relación a la época colonial¹¹. El ex Vicepresidente del Foro Permanente de Asuntos Indígenas de las Naciones Unidas profesor Bartolomé Clavero, fundándose también en los hechos y abusos cometidos durante el siglo XVI por los Estados europeos hace hincapié en la relación llena de ambigüedad entre derechos humanos y derechos colectivos y las necesidades específicas de los pueblos indígenas de que se concilie necesariamente el carácter universal inherente a los derechos humanos y el carácter indivisible del Estado con el aporte novedoso de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹².

Dicho *carácter reparador* del derecho internacional de los pueblos indígenas y por consiguiente, de los derechos internos de los Estados, es particularmente relevante para fundamentar la presente propuesta legislativa en la medida que ofrece un panorama histórico de la actual situación de los pueblos indígenas, reconociéndose el hecho de que la colonización del siglo XVI sigue influyendo en nuestro presente y en la situación general de los pueblos referidos, siendo la causa original de la discriminación de la que lamentablemente todavía son objeto hoy.

Así, instrumentos normativos como la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas tienen el señalado carácter reparador pues existen justamente para corregir y paliar los abusos cometidos durante la colonización. Ello no implica de ningún modo incurrir en discursos divisionistas o revanchistas que enfrenten a unos peruanos contra otros, sino más bien fomentar el reconocimiento de una reconciliación nacional entre dichos pueblos secularmente

Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas.

¹⁰ Ver sobre el caso peruano, un libro de reciente publicación que relata los actos genocidas sufridos por los indígenas del Putumayo a manos de explotadores caucheros que fueran noveladas por el escritor Mario Vargas Llosa (“El sueño del Celta”), pleno de relatos de primera mano: *El Libro Azul. Informe de Roger Casement y otras cartas sobre las atrocidades en el Putumayo*. CAAAP/IWGIA. Lima, 2012.

¹¹ ANAYA, James. *Porqué no debería de existir una Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 52º Congreso de Americanistas. Sevilla, junio de 2006).

¹² CLAVERO, Bartolomé. *Presentación. Los pueblos indígenas en el derecho internacional* (S. James Anaya).



postergados y el Estado peruano, tradicionalmente centralista y excluyente.¹³ El mencionado carácter reparador de la consulta previa además toma raíz en el principio y derecho fundamental de libre determinación y en el derecho a la igualdad¹⁴. Los derechos indígenas se definen por su objetivo principal de reparar los errores del pasado¹⁵ y eso no involucra solamente al derecho internacional sino a los ordenamientos jurídicos nacionales que recogen y desarrollan dicho derecho. Ello llama a la adopción de medidas positivas por parte del Estado¹⁶ como en el caso que nos ocupa en esta iniciativa legislativa, la cual consiste en modificar el Reglamento del Congreso justamente para implementar efectivamente el derecho a la consulta previa, libre e informada de las medidas legislativas que puedan afectar a los pueblos indígenas.

Esta fundamentación destierra los temores de quienes ven en el derecho a la consulta previa de medidas legislativas una suerte de subrogación de la representatividad congresal o de una erección de los pueblos indígenas a la calidad de “co-legisladores”, ideas ambas que son atentatorias a la Constitución Política del Estado. No se convierten los pueblos indígenas en co-legisladores ni en co-gobernantes por el hecho de ser consultados previamente sobre medidas que les puedan afectar. Se trata de no seguir reproduciendo las pautas históricas de la época colonial ni de seguir repitiendo los errores del pasado pasándose ahora a considerar a dichos pueblos en las decisiones de Estado que les involucren.

Necesidad de una norma reglamentaria para cumplir obligaciones estatales de aplicación inmediata

Hemos señalado que la aplicación del Convenio 169 de la OIT no requiere de norma reglamentaria alguna para su efectiva vigencia en el Perú. Sin embargo también es cierto que en nuestro país existe un deficiente conocimiento del derecho internacional de los derechos humanos en general, y en particular del derecho internacional de los pueblos indígenas, que ha conllevado a un desconocimiento y a una inaplicación del Convenio 169 por parte de los poderes públicos. No han sido pocos los funcionarios públicos, jueces y parlamentarios que han alegado la inexistencia de referentes jurídicos operativos internos como injustificada razón para no implementarlo.

El desconocimiento de que los tratados internacionales de derechos humanos -como el Convenio 169 de la OIT que además ostenta rango constitucional- son de aplicación directa en el ordenamiento jurídico nacional, es uno de los factores que impide superar una cultura jurídica excesivamente formalista (o “legalista”) que subordina la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en tratados internacionales a la existencia de normas operativas de derecho interno. Dicho excesivo formalismo –aunado a otros factores culturales y sociales- ha generado además infundadas reticencias de parte de los operadores jurídicos para aplicar directamente el Convenio 169 de la OIT

¹³ ANAYA, James, *ibid.*: « La existencia de la Declaración y la afirmación explícita del artículo 3 de que los pueblos indígenas en particular tienen el derecho a la libre determinación, representa un reconocimiento de la denegación histórica y actual de este derecho y de la necesidad de reparar esa denegación ».

¹⁴ *Ibid.* « Aunque la Declaración articula los derechos y también la necesidad de medidas especiales específicas para los pueblos indígenas, los derechos que ésta afirma derivan de principios de derechos humanos de aplicación universal. Estos incluyen, como ya he señalado, los principios de igualdad y autodeterminación ».

¹⁵ *Ibid.* « El objetivo de la Declaración es remediar la denegación del derecho a la libre determinación y otros derechos humanos para que los pueblos indígenas puedan superar las desventajas sistemáticas y alcanzar una posición de igualdad en relación con los actuales sectores dominantes ».

¹⁶ *Ibid.* « Por consiguiente, la Declaración prescribe de forma general que “los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración” (artículo 38 de la Declaración).



cuando éste les ha sido invocado, quizás por el temor de ser infundadamente considerados “activistas” allí donde estaban llamados a aplicar el Convenio.

Es así que se ha producido la denominada “brecha de implementación” para referirse a la significativa distancia que existe entre los estándares mínimos de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por la comunidad internacional, y la generalizada realidad de incumplimiento a los derechos indígenas que se comprueba en los diferentes países del mundo.

Afortunadamente el Estado peruano se encuentra actualmente en proceso de superación de dicha brecha. El Congreso de la República ha aprobado por unanimidad la Ley No.29785 “Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, recogiendo una sentida aspiración y exigencia de los pueblos indígenas y de sus organizaciones. Posteriormente, y no sin importantes controversias y objeciones, el Poder Ejecutivo ha aprobado el Decreto Supremo No.001-2012-MC Reglamento de la Ley 29785 para efectos de consultar sus propias medidas administrativas.

Por lo tanto, atendiendo a la necesidad de dotar de normas jurídicas que faciliten la efectiva vigencia del Convenio 169 de la OIT en el Congreso de la República, el presente proyecto de resolución legislativa propone incorporar en el Reglamento del Congreso normas que permitan la implementación del deber de consulta previa a los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas que puedan afectarles.

Aspectos específicos de la consulta previa de medidas legislativas

En su informe sobre este tema en particular, el Relator Especial James Anaya llamó la atención sobre diversos estándares del proceso de consulta previa en el caso de medidas legislativas: debe realizarse con carácter previo¹⁷, no agotarse con la mera información¹⁸, ser de buena fe y efectuada dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes, ser sistemática y transparente, ser culturalmente adecuada y realizada a través de las instituciones representativas indígenas¹⁹.

El presente proyecto de resolución legislativa se ha basado en tales consideraciones y en los estándares contenidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Constitución Política, el Reglamento del Congreso de la República y la legislación nacional, tal como se expresa a través del **Título I sobre Disposiciones y Principios Generales** el cual recoge dichos estándares a través de la determinación de fuentes, definiciones y principios aplicables al proceso de consulta previa en su conjunto.

17 RELATOR ESPECIAL DE LA NACIONES UNIDAS SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS: « Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile »; 24 abril de 2009. Para. 18: La « consulta (...) debe llevarse a cabo con anterioridad a la adopción de la medida a ser consultada, incluyendo medidas legislativas ». Para. 20: « En el caso de la adopción de una medida legislativa, y dependiendo de los procedimientos constitucionales del país del que se trate, los pueblos indígenas deberán ser consultados en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas iniciales siempre que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión ». Para. 57: « (...) consultadas en las fases previas a su tramitación parlamentaria ».

18 *Ibid.* Para. 22: « Del mismo modo, los órganos de control de la OIT han señalado que la celebración de audiencias con representantes indígenas no se ajustan necesariamente a las consultas exigidas por el Convenio ».

19 *Ibid.* Para. 26 y siguientes.



El **Título II de Garantías y Procedimientos del Proceso de Consulta** contiene el desarrollo normativo de las etapas específicas que debe atravesar dicho proceso con la finalidad de garantizar la más amplia participación indígena posible y de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas sobre la medida legislativa que el Congreso pretenda adoptar. En ese sentido, el derecho a la consulta previa no puede implementarse con prescindencia de garantizar el derecho a la plena participación de los pueblos indígenas sino que ambos se refuerzan y complementan entre sí. Se trata por ello de que el Congreso de la República consiga incorporar en la máxima medida posible a los representantes de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración de las medidas legislativas para arribar a un proceso de consulta previa en el que ambas partes ya hayan dialogado y tenido oportunidad de lograr los máximos consensos posibles.

Para todo ello, el Congreso de la República debe adecuar no solo su normatividad sino también su organicidad para el cumplimiento de su deber de consultar previamente a los pueblos indígenas. A continuación expondremos las líneas principales del presente proyecto.

Reformas organizativas para garantizar la consulta previa de medidas legislativas

En cuanto a la necesidad de crear órganos y mecanismos para llevar a cabo la consulta, se ha recomendado a los Estados que regulen jurídicamente los procedimientos de consulta en conexión con el artículo 2 del Convenio 169²⁰: el « cumplimiento de esta obligación [de consulta] requiere cauces institucionales adecuados para la consulta con los pueblos indígenas en los términos establecidos en el Convenio 169 de la OIT »²¹.

Por lo tanto el presente proyecto propone la creación dentro del Congreso de una Comisión Ordinaria *sui generis* denominada “**Comisión Multipartidaria de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas**” (artículo 13 y cuarta disposición final del proyecto) apoyada por un Comité Consultivo de Expertos de composición mixta (artículo 17 y quinta disposición final del proyecto) cuya función se concentre en la fase de identificación de las medidas legislativas y organizaciones indígenas a consultar, así como en la fase de ejecución de la consulta previa. Dicha Comisión no tendrá como finalidad reemplazar a ninguna comisión ordinaria en sus funciones de estudio y deliberación de proyectos legislativos, ni tampoco adoptará decisiones que solo le competan al Pleno del Congreso, sino que garantizará que sean calificadas aquellas iniciativas legislativas que correspondan ser consultadas y ejecutará la consulta propiamente dicha en representación del Congreso de la República.

El Comité Consultivo de Expertos que asesorará *ad honorem* a dicha Comisión Multipartidaria tendrá la finalidad de aportar análisis interdisciplinarios que informen dichas resoluciones y acciones, estando compuesto por expertos(as) independientes nombrados por el Congreso y por las organizaciones indígenas en paridad.

Precisiones normativas para garantizar la consulta previa de medidas legislativas

Proceso y procedimiento de consulta previa

El proyecto distingue dos conceptos fundamentales: el *proceso* y el *procedimiento* de consulta previa. El primero, es el *iter* que de principio a fin constituye la obligación de consultar a los pueblos

20 Artículo 2, Convenio 169: « Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad ».

21 *Ibid.* Para. 52.



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

indígenas: desde la etapa formativa del proyecto legislativo, pasando por su estudio y debate en Comisiones, su consulta a los pueblos indígenas y finalmente su adopción. Este proceso abarca por tanto la realización de una serie de etapas *compuestas por procedimientos* en los que se desenvuelven diversas reglas y principios como la participación indígena, la buena fe, la flexibilidad, la interculturalidad, la libre determinación de los pueblos, la oportunidad, la soberanía legislativa del Congreso y la transparencia. Por lo tanto, el *proceso* de consulta previa envuelve una integralidad de procedimientos que no se agotan en el acto de someter a consulta una medida legislativa, sino que incluye las etapas previas y conclusivas, y tiene la finalidad global de obtener el consentimiento de los pueblos consultados.

En cambio, el *procedimiento* de consulta previa, es la serie de actos específicamente destinados a propiciar y realizar el diálogo intercultural que menciona la Ley de Consulta Previa No.29785 y es una etapa dentro del proceso general de consulta, consistente en un intercambio de planteamientos abierto a la posibilidad de llegar a acuerdos entre las partes. Se concibe que *el proceso* de consulta previa debe llegar a la etapa del *procedimiento propiamente dicho de consulta* una vez que las organizaciones indígenas y el Congreso de la República hayan tenido amplia oportunidad de cruzar información y de ir construyendo consensos, de modo que el momento de la consulta llegue con las máximas posibilidades de lograr acuerdos vinculantes.

Por lo tanto, el artículo 6° del proyecto plantea que el proceso de consulta previa tenga las siguientes etapas: *elaboración participativa del proyecto de medida legislativa; calificación de la medida legislativa y los pueblos indígenas a consultar; elaboración participativa del pre-dictamen y dictamen de Comisiones; adopción del dictamen consultable; procedimiento de consulta previa y adopción final de la medida legislativa.*

Con excepción de los momentos de *adopción del dictamen de Comisión, el dictamen consultable* (aquel aprobado en primera votación) y de *adopción final de la medida legislativa* que son de exclusiva competencia del Congreso de la República en su calidad constitucional de único Poder Legislativo en un Estado unitario, las demás etapas consideran diversos grados de participación de los pueblos indígenas a través de sus organizaciones representativas.

Derecho indígena a la participación en la formación de la iniciativa legislativa

Atendiendo al estándar de que los pueblos sean consultados lo más temprano posible a fin de que tengan la posibilidad de influir sobre las medidas legislativas que les conciernan, el proyecto plantea que obtengan el derecho a la priorización del trámite aquellas iniciativas legislativas que cuenten con respaldo de alguna organización indígena de *manera previa* a su presentación a la Oficialía Mayor. Es decir, no se restringe ni se limita de forma alguna la libertad de los Congresistas de presentar proyectos de ley pero se introduce un criterio de valoración positiva a favor de aquellos proyectos que se alejen del bien intencionado pero paternalista modelo de legislar *a favor* de los pueblos indígenas pero sin su participación ni conocimiento. No es un modelo de limitación de las potestades congresales sino de estímulo a las *buenas prácticas interculturales*. Los principios jurídicos que inspiran dicha propuesta son los principios de libre determinación de los pueblos, de transparencia, de oportunidad y de participación.

Participación indígena en la etapa de calificación de la iniciativa legislativa

Como se ha expuesto, el proyecto propone la creación de una Comisión Multipartidaria que se ocupe de calificar qué proyectos podrían (en potencia), afectar a los pueblos indígenas. Sin embargo, sería impracticable y seriamente dañino para la dinámica parlamentaria que la totalidad de los



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

proyectos legislativos ingresados pasen por dicha Comisión, tal como lo propusiera el proyecto de ley No.3344/2008-CR de fecha 18 de junio de 2009²² y que mereciera fundadas observaciones y críticas por parte de diversos Congresistas.²³ Por dicha razón, el artículo 14 propone establecer un *filtro legal* previo, con cargo a control posterior, que en base a un criterio de *apariencia calificada* pueda ser aplicado por la Oficialía Mayor para seleccionar de forma provisional aquellos proyectos que pudieran afectar a los pueblos indígenas (una minoría) de aquellos que no (usualmente la mayoría).

El filtro legal del artículo 14° es objeto de control posterior en cualquier etapa del procedimiento legislativo mediante cuestiones previas que pueden ser planteadas por organizaciones indígenas o por Congresistas, en las que se solicite que determinada iniciativa legislativa sea nuevamente calificada, esta vez de manera definitiva por la Comisión Multipartidaria.

Dicha Comisión calificará aquellos proyectos que le hayan sido derivados por la Oficialía Mayor en aplicación del artículo 14°, o por la instancia respectiva como producto de una cuestión previa, y al adoptar su resolución obrará asesorada por un Comité Consultivo de Expertos. De esta manera, se pretende generar confianza en los pueblos indígenas de que la calificación de la medida se realizará con transparencia, buena fe y con participación de sus organizaciones, pero sin asumir funciones que solamente competan al Poder Legislativo.

Participación indígena en el estudio en Comisiones de la iniciativa legislativa

El proyecto propone que los pueblos indígenas a ser consultados puedan participar a través de sus organizaciones representativas en el estudio de las iniciativas legislativas que les conciernen. Cabe indicar actualmente depende de la Comisión ordinaria encargada de dictaminar un proyecto de ley, el definir a qué organizaciones, expertos o instituciones solicitará opiniones técnicas. El proyecto plantea que tratándose de proyectos que puedan afectar a los pueblos indígenas, sean sus representantes quienes necesariamente deban emitir opinión técnica pero sobre todo que tengan la oportunidad de presentar sus puntos de vista en las sesiones en que las respectivas Comisiones discutan la medida. La finalidad de dicha propuesta es que se propicie la construcción paulatina de un consenso entre el Congreso y los pueblos que serán consultados.

La no sujeción congresal a mandato imperativo y la consulta previa

Como establece el proyecto, la modificación reglamentaria propuesta se basa en el principio de soberanía legislativa del Congreso de la República. En virtud de dicho principio, es el Congreso de la República el único poder público competente (salvo el caso de la iniciativa legislativa contemplada en el artículo 107° de la Constitución) para realizar actos parlamentarios o de procedimiento legislativo tales como la aprobación de dictámenes, de mociones y de leyes en general.

El deber del Congreso de la República vigente desde 1995 según el cual éste debe consultar a los pueblos indígenas sobre las medidas que les afecten, no compromete dicha soberanía ni la no

²² La presente iniciativa legislativa incluye algunas normas propuestas en dicho proyecto pero es esencial y significativamente distinto.

²³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2009. 16ava. Sesión, martes 15 de diciembre de 2009. La presente iniciativa legislativa tiene como antecedente a dicho proyecto el cual a su vez copió íntegramente la propuesta elaborada por la Comisión Especial Multipartidaria Encargada de Estudiar y Recomendar la Solución a la Problemática de los Pueblos Indígenas en su informe final sobre el derecho de consulta previa. (CAAAP y DAR, mayo de 2011). En la presente iniciativa (concretamente en sus artículos 10, 12, 19, 20, 28, 31, 32, 33, 34, 36 y Tercera Disposición Final) se reproduce o se recoge el sentido -bajo nueva redacción- de algunos artículos del proyecto No.3344/2008-CR.



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

sujeción a mandato imperativo mencionadas en el artículo 93° de la Constitución. En realidad, dicho deber de consulta es una expresión de la voluntad soberana del Estado peruano que libre y conscientemente asumió esta obligación al ratificar el Convenio 169 de la OIT y que también se expresó al promover la adopción de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos indígenas cuyo artículo 42° ordena que los Estados *promuevan el respeto, la plena aplicación y la eficacia* de dicha Declaración. La consulta previa es una expresión del ejercicio de la soberanía estatal que por consiguiente debe ser acatada en un Estado de Derecho.

Dicho deber no está en contradicción con la no sujeción a mandato imperativo, pues el Convenio 169 de la OIT no fuerza a ningún poder del Estado a alcanzar acuerdos con los pueblos indígenas. Su obligación consiste en el deber de consultar previamente *de buena fe* y en el deber de respetar los acuerdos alcanzados con dichos pueblos. Atribuir al hecho de que el Congreso logre acuerdos con las organizaciones indígenas sobre iniciativas legislativas una presunta violación de la independencia, soberanía o potestad del Poder Legislativo equivaldría a negar la capacidad soberana del Estado de poder celebrar acuerdos de cualquier naturaleza (tal como los ha celebrado con diferentes Estados, con la Santa Sede y como ha dispuesto hacerlo con las confesiones religiosas no católicas según el artículo 15 de la Ley de Libertad Religiosa No. 29635).

En este último supuesto, el Estado negocia acuerdos con las confesiones religiosas no católicas pero finalmente los aprueba mediante norma legal unilateral para acordarles validez, acto en el que se concentra el ejercicio de su soberanía. En el caso de la consulta previa a los pueblos indígenas, el principio de la buena fe obliga a que los poderes públicos dialoguen con dichos pueblos haciendo un sincero y sistemático esfuerzo por lograr acuerdos vinculantes entre las partes (y existen indicadores objetivos de dicha buena fe), sin embargo la decisión final sobre la medida la sigue reteniendo el Estado, aspecto que explicaremos a continuación.

La decisión final del Congreso de la República

El presente proyecto reconoce en el artículo 4°, como no podía ser de otra manera,²⁴ que el Congreso de la República tiene la potestad de adoptar una decisión final la cual se define como una *“decisión debidamente motivada para resolver una cuestión de acuerdo a los principios de proporcionalidad y respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales, sobre una materia o asunto en la que no pudo arribarse a acuerdos vinculantes con los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas durante el proceso de consulta; decisión que en ningún caso podrá poner en peligro la subsistencia de los pueblos indígenas ni podrá incluir aspectos no consultados previamente”*.

En virtud de sus obligaciones internacionales libremente adoptadas, el Estado peruano ha aceptado que sus decisiones legislativas sean consultadas previamente a los pueblos indígenas con la finalidad de lograr su consentimiento para todo aquello que las pueda afectar pero al mismo tiempo no ha renunciado a su soberanía para adoptar la legislación que juzgue necesaria para el desarrollo del país. Reconociendo en teoría que no siempre será posible llegar a acuerdos entre las partes aunque este supuesto debería ser *excepcional* si existe auténtica confianza y buena fe- el Congreso retiene la soberanía de adoptar decisiones finales sobre las medidas legislativas consultadas, pero no cualquier tipo de decisiones.

²⁴ Todos los tratados e instrumentos del derecho internacional de los pueblos indígenas reconocen esta potestad, sin perjuicio de los supuestos de consentimiento.



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

Sostener que el Congreso o cualquier otro poder público tendría una capacidad ilimitada de decisión, malinterpretando de esta manera la “no sujeción a mandato imperativo” equivaldría a desconocer el núcleo esencial de los derechos fundamentales y humanos, y la propia Constitución que en sí misma es un instrumento de limitación del poder de los poderes públicos en beneficio de los ciudadanos, regresándonos a épocas pasadas en las que el Estado era absoluto y la persona súbdita.

Por ello es que la decisión final que el Poder Legislativo adopte sobre una medida legislativa consultada y no consentida deberá necesariamente respetar ciertos estándares mínimos con la finalidad de garantizar el respeto del núcleo esencial de los derechos indígenas. Dichos mínimos son:

- a) Motivación debida de la decisión,
- b) Adoptada con criterio de proporcionalidad,
- c) Que no perjudique el contenido mínimo esencial de los derechos fundamentales,
- d) Que nunca perjudique o ponga en peligro la subsistencia de los pueblos indígenas.

Dichos criterios están ampliamente definidos y legislados en nuestro ordenamiento jurídico interno y en el internacional, de manera que no los explicaremos aquí. Limitándonos a señalar que el estándar relativo a la no afectación de la subsistencia de los pueblos indígenas está bien precisada en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Saramaka versus Surinam*²⁵:

“La frase ‘supervivencia como una comunidad tribal’ debe ser entendida como la capacidad de los Saramaka de ‘preservar, proteger y garantizar la relación especial que [ellos] tienen con su territorio’, de tal forma que puedan ‘continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas (...)’. Por tanto, el término ‘supervivencia’ significa, en este contexto, mucho más que supervivencia física”.

Hay que precisar que de manera soberana el Estado peruano ha aceptado exceptuar de su potestad de decisión final, ciertos supuestos que obligan no solamente a consultar sino a obtener necesariamente el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas; en cuyo caso, de no obtenerlo el Congreso no podría adoptar la medida proyectada dada su auto impuesta limitación de naturaleza constitucional.²⁶ Tal limitación se encuentra debidamente contemplada en el artículo 37 del proyecto.

Por lo tanto, dado que la finalidad de la consulta previa es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento, libre, previo e informado de los pueblos indígenas, de ello se desprende que el Congreso no tiene una discrecionalidad arbitraria sino que debe tomar en consideración dicha finalidad y los estándares mencionados. Y es que no podría ser de otro modo: el Congreso de la

²⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrafos 91 y 129, y la Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párrafos 30 y 37.

²⁶ El Convenio 169 de la OIT es un tratado de derechos humanos de rango constitucional y en él se contemplan supuestos de consentimiento y no solamente de consulta previa, lo mismo que en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y en la Convención Americana de Derechos Humanos (vía la interpretación de sus artículos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus diversas sentencias sobre casos indígenas). De acuerdo al artículo V del Código Procesal Constitucional “*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 de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte*”.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DESPACHO DE LA CONGRESISTA VERÓNICA MENDOZA

*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

República tiene como una de sus finalidades el legislar para promover el desarrollo nacional y dicho objetivo guarda perfecta coherencia con el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas que propende al mismo objetivo.

El procedimiento de consulta previa

Los Estados tienen la obligación de establecer, según sus leyes y principios constitucionales, reglas suficientemente estables y precisas pero sin que sean inflexibles²⁷ con el fin de asegurar procedimientos de consulta previa de las medidas legislativas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas, y al mismo tiempo dejar abierto el proceso para que puedan adaptarse acuerdos en función de las particularidades (costumbres, instituciones, idioma etc.) de las comunidades indígenas concernidas.

Con ese fin, el presente proyecto de ley busca desarrollar la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios aprobada por unanimidad por este Congreso mediante una modificación a su Reglamento que adapte el deber de consulta al ámbito parlamentario. El proyecto propone una serie de garantías tendientes a facilitar el diálogo intercultural entre el Congreso y los pueblos indígenas establecidas en el **Capítulo V “Procedimiento legislativo de consulta”** relativas a plazos, idioma de la consulta, metodología a seguirse, publicidad e información previa, quórums, y formas de adoptar acuerdos, en lo que podría considerarse la etapa culminante del proceso de consulta en su conjunto. En el “procedimiento de consulta previa” se busca lograr acuerdos definitivos que ya han sido avanzados, debatidos y reflexionados en todas las etapas del proceso previo y por ello, no podría ser considerado como el aspecto esencial que garantizará el consentimiento entre el Congreso y los pueblos indígenas sino más bien como su etapa de culminación. Es un punto de llegada, no uno de partida.

Disposiciones finales, transitorias y complementarias

El proyecto no hace *tabula rasa* de las medidas legislativas no consultadas desde la fecha de entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT (02 de febrero de 1995) ni puede dejar de prever lo relativo a su inmediata aplicación a las iniciativas legislativas actualmente ingresadas al trámite parlamentario. Las disposiciones finales y transitorias aluden a estas cuestiones.

En primer término, la presente iniciativa legislativa deberá ser consultada a los pueblos indígenas conforme a lo establecido en el Convenio 169 y a los instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas que son parte de nuestro ordenamiento nacional en virtud de la Cuarta Disposición Complementaria de la Constitución y del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. Siendo ellos de aplicación directa, deberán considerarse al lado de la Ley de Consulta Previa y del propio Reglamento del Congreso como las fuentes constitucionales y legales de dicha consulta.²⁸ En ese sentido, en la medida que lo permita la actual estructura orgánica y normativa del Congreso, este proyecto debería ser consultado siguiendo su propio contenido pues sus propuestas son desarrolladas a partir de fuentes constitucionales y legales ya existentes.

²⁷ *Ibid.* Para. 14: « El ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta, y de las circunstancias específicas de cada país, incluyendo la institucionalidad y procedimientos constitucionales ».

²⁸ No se menciona aquí al Decreto Supremo No.001-2012-MC Reglamento de la Ley 29785, toda vez que se trata de una norma reglamentaria dictada por el Poder Ejecutivo para el ámbito de sus competencias. En virtud del principio constitucional de separación de poderes no puede ser fuente interpretativa ni legal para el Reglamento del Congreso de la República, sino ser considerada como norma meramente referencial.



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

Cabe indicar, que el esquema sinóptico del presente proyecto y una explicación pormenorizada de su contenido fueron expuestos en una reunión de trabajo efectuada con asesores de las organizaciones indígenas AIDSESP, CONACAMI, ONAMIAP y CNA el día 19 de abril de 2012. Asimismo, el texto con la fórmula legal del proyecto legislativo fue alcanzado a los y las dirigentes nacionales de dichas organizaciones en fecha 30 de abril (de manera *formal* a AIDSESP en fecha 14 de mayo) con la finalidad de recoger sus observaciones y aportes. De esta manera, de conformidad con lo propuesto en el artículo 07 de la presente iniciativa legislativa, se procedió a solicitar dichos aportes organizativos indígenas *antes* de someter el proyecto a conocimiento de los Congresistas que acompañan la suscripción de esta iniciativa legislativa y *antes* de presentarlo a la Oficialía Mayor del Congreso. Se ha procedido así ya que tratándose de un proyecto que guarda relación con los derechos de los pueblos indígenas éstos deben ser los primeros en tomar conocimiento del mismo en su fase formativa. De las organizaciones referidas, la Confederación Nacional Agraria (CNA) dio su opinión formal favorable al proyecto y las otras no remitieron opinión alguna.

En segundo lugar, el proyecto dispone lógicamente que luego de su aprobación por el Congreso, el Reglamento de Consulta previa sobre medidas legislativas sea inmediatamente aplicado a las iniciativas legislativas en curso, especialmente a aquellas que supongan una modificación del marco legal de la consulta previa. Esto es así, dado que el derecho a la consulta previa tiene carácter *procesal* y establece el marco dentro del cual se proponen y aprueban otros derechos de carácter *sustantivo*. Por ende, antes de proceder a la consideración de proyectos de ley que afecten derechos sustantivos de los pueblos indígenas, es una premisa necesaria que antes se aborde la cuestión procesal.

Finalmente, la Sexta Disposición Final propone un *remedio* para el caso de las normas jurídicas aprobadas por el Congreso sin consulta previa desde el 02 de febrero de 1995.²⁹ Dicho remedio no se pronuncia sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dichas normas sino que propone un procedimiento para adecuarlas al cumplimiento del Convenio 169, de la Convención Americana de Derechos Humanos (que contiene el deber de consultar bajo una interpretación progresiva del artículo 21 relativo al derecho de propiedad) y de otros instrumentos, en atención a lo establecido por el derecho internacional público sobre los tratados internacionales en general y de los derechos humanos en general:

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969):

Artículo 26. “Pacta sunt servanda”. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Artículo 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 46.³⁰

²⁹ Sobre el concepto de *remedio*, véase por ejemplo SHELTON, Dinah (ed.). *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2005.

³⁰ Artículo 46 de la Convención de Viena: “**46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.** 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.”



Convención Americana de Derechos Humanos:

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Convenio 169 de la OIT:

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.

2. Tales programas deberán incluir:

- a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;*
- b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.*

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

Artículo 38

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

Artículo 42

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.

De las citadas normas se constata con claridad un deber de los poderes públicos de adecuar su existente ordenamiento jurídico interno a las obligaciones asumidas en virtud de sus compromisos internacionales no pudiendo invocarse razones de derecho interno para su incumplimiento, lo que constituiría –*contrario sensu*– una expresión de *mala fe* tipificada en el derecho internacional. En virtud de dicha obligación, el Congreso de la República debe proceder a una adecuación de las normas aprobadas desde el año 1995 a los estándares del Convenio 169 de la OIT, para lo cual el proyecto propone un plazo de 12 meses dentro del cual los propios pueblos indígenas, en ejercicio de su libre determinación, manifestarán cuáles serían aquellas normas y el Congreso, en ejercicio de su soberanía legislativa, decidiría el alcance de la adecuación.

Cabe indicar que este procedimiento transitorio de adecuación legislativa se diferencia del procedimiento de modificación de una norma legal tanto en su fundamento jurídico internacional como en la fuente de la iniciativa de modificación, que son los propios pueblos indígenas afectados.

II. Efecto de la iniciativa legislativa sobre la legislación nacional



*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”*

La presente iniciativa propone modificar el Reglamento del Congreso de la República para establecer el procedimiento legislativo de consulta previa a los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas que les afecten, agregando un segundo anexo al actual texto del Reglamento del Congreso y modificando algunos de los artículos de su *corpus* normativo. Ello, en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la Ley de Consulta No.29785.

III Análisis costo beneficio

Este proyecto de resolución legislativa, no irrogará gasto al Erario Nacional pues introduce un nuevo procedimiento legislativo al actual Reglamento del Congreso. Por otro lado, beneficiará al país en la medida que garantiza el efectivo ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y con ello se fortalecen las políticas públicas del Estado peruano enumeradas en el Acuerdo Nacional, tal como se detalla a continuación.

IV Relación de la iniciativa legislativa con la agenda legislativa y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las siguientes políticas de Estado y agenda legislativa del Acuerdo Nacional:

- ***Democracia y Estado de Derecho:*** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho; democratización de la vida política; afirmación de la identidad nacional; e institucionalización del diálogo y la concertación.
- ***Equidad y Justicia Social:*** Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación.
- ***Competitividad del País:*** Afirmación de la economía social de mercado; desarrollo sostenible y gestión ambiental; y política de desarrollo agrario y rural.
- ***Estado eficiente, transparente y descentralizado:*** Afirmación de un Estado eficiente y transparente; y plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos.

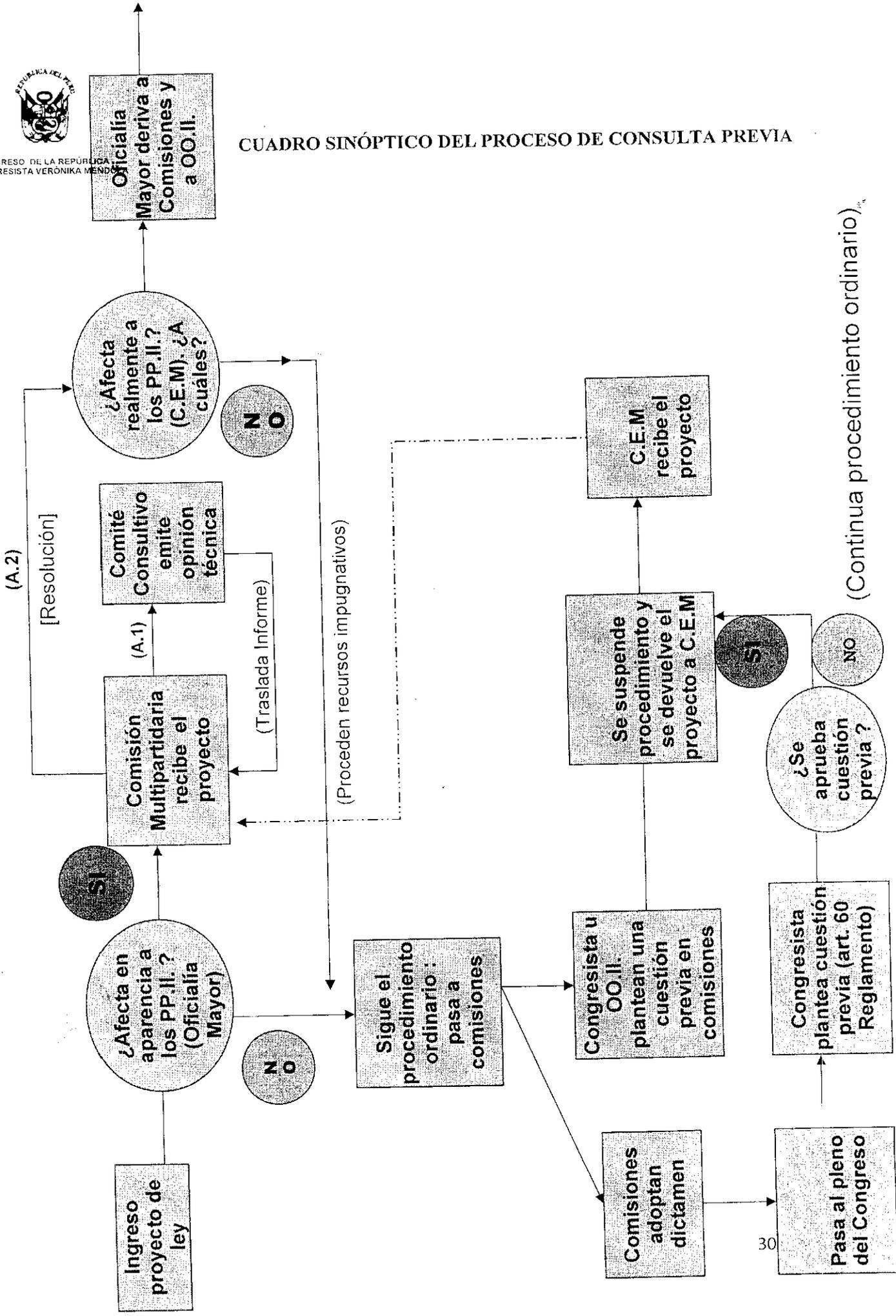
V. FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA

(04 páginas siguientes)

I. ETAPA DE IDENTIFICACIÓN DE LA MEDIDA A CONSULTAR Y DE IDENTIFICACIÓN DE LOS PP.II. A CONSULTAR



CUADRO SINÓPTICO DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA



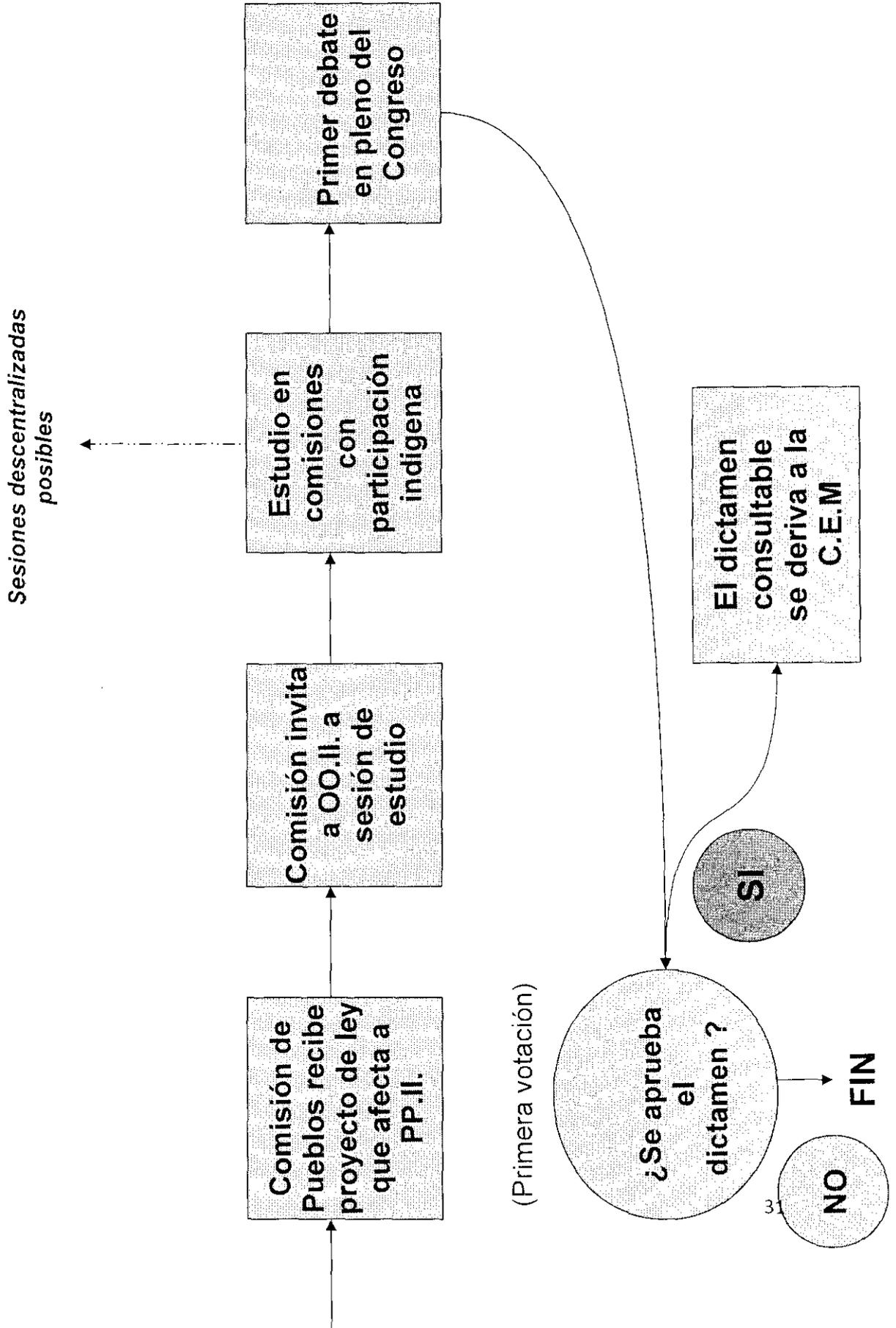
(Continúa procedimiento ordinario)

II. ETAPA DE PUBLICIDAD DE LA MEDIDA (PROYECTO DE LEY) Y DE PARTICIPACION INDIGENA EN LA FORMACION DEL DICTAMEN



CONGRESO DE LA REPUBLICA
CONGRESISTA VERONIKA MENDOZA

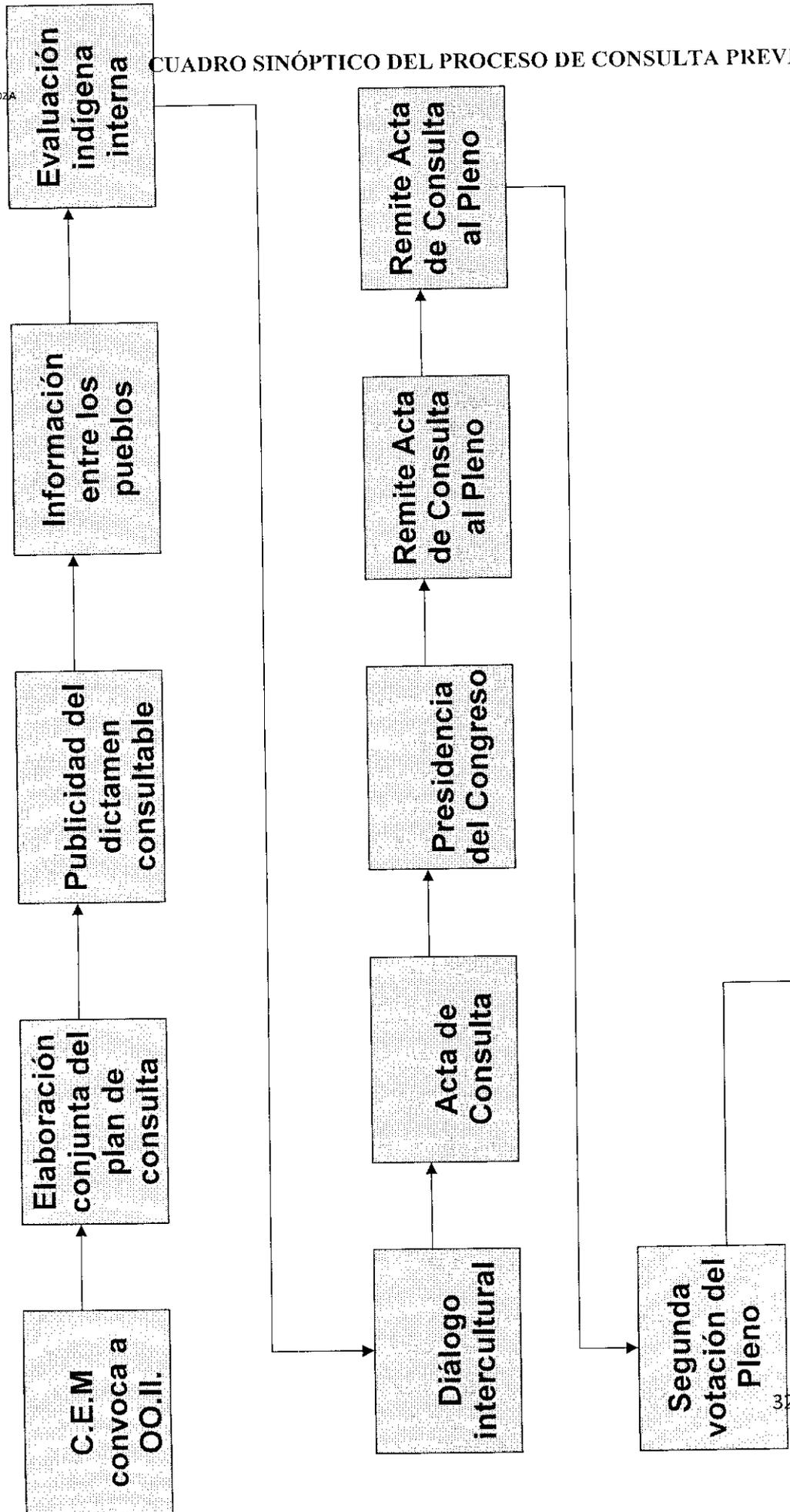
CUADRO SINÓPTICO DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA





CUADRO SINÓPTICO DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA

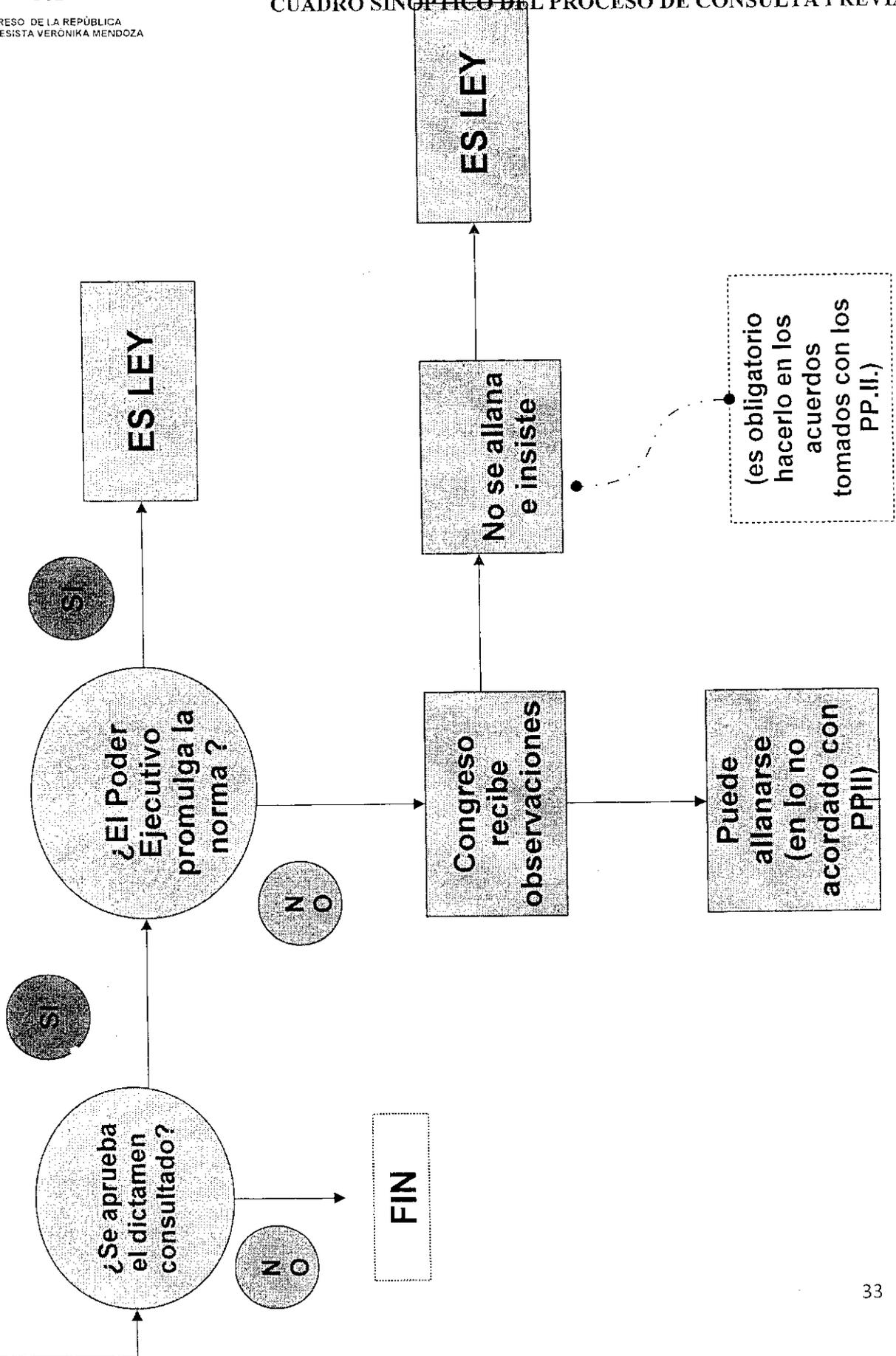
III. ETAPA DE CONSULTA PREVIA PROPIAMENTE DICHA





CUADRO SINÓPTICO DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA

IV. DECISION FINAL DEL CONGRESO





CONFEDERACIÓN NACIONAL AGRARIA
ORGANISMO REPRESENTATIVO DE LOS PRODUCTORES AGRARIOS
CONSTITUIDA EL 03 DE OCTUBRE DE 1974

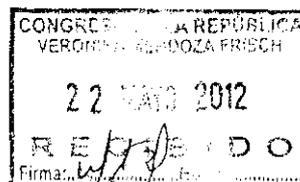
Lima, 22 de mayo de 2012

Carta Nro.089-2012-CNA-CEN

Sra.

Congresista Verónica Mendoza Frisch

Presente.-



De nuestra mayor consideración:

La saludamos cordialmente en el nombre de la Confederación Nacional Agraria. Agradecemos su comunicación de fecha 13 de mayo por la cual nos remite de manera formal su proyecto de ley que propone un reglamento de consulta previa para el Congreso de la República.

Saludamos su gesto democrático y respetuoso de pedir nuestra opinión preliminar sobre un proyecto que aún no ha sido presentado formalmente al Congreso, y esperamos que esa misma conducta sea imitada por otros de sus colegas parlamentarios cuando presenten proyectos de ley que involucren a nuestros pueblos y comunidades campesinas e indígenas.

En las reuniones sostenidas con su asesor el día 19 y 30 de abril, fecha ésta última en la que recibimos el texto de la propuesta, y luego en reunión con usted el 08 de mayo de los corrientes, hemos tomado conocimiento del contenido e intención de su proyecto con el cual nos encontramos de acuerdo. Creemos que el Estado debe respetar el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas a través de leyes que respeten plenamente el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por otro lado reiteramos que no estamos de acuerdo con el Reglamento de consulta previa aprobado por el Poder Ejecutivo ya que no ha respetado el Convenio 169 de la OIT, por lo que junto a las organizaciones del Pacto de Unidad estamos exigiendo su modificación y también la modificación de la Ley de Consulta Previa para que se adecúe al Convenio 196.

Pero damos nuestra opinión favorable preliminar a su proyecto de ley porque constatamos que está elaborada con buena fe y respetando el Convenio 169 de la OIT. Para finalizar, le indicamos que esta opinión institucional es de carácter preliminar y estará sujeta a confirmación posterior durante el proceso de consulta previa que deba realizar el Congreso, en el cual se nos deberá pedir nuestro pronunciamiento definitivo sobre este proyecto de ley.

Atentamente,


Confederación Nacional Agraria
.....
Antolin Huascar Flores
Presidente

MISION CNA

Promovemos el desarrollo sostenido de la pequeña agricultura, desarrollamos capacidades directivas de hombres y mujeres para el fortalecimiento de sus organizaciones, elaboramos propuestas con incidencia en las

Jr. Antonio Miroquesada 327 - 341 - Cercado de Lima
Teléfono: 420 2005 / 420 2026



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

00008314

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de nuestra Diversidad"



Lima, 05 de mayo de 2012

OFICIO N°1622 -2011- 2012-CPAAAAE-CR

Señor
DANIEL ABUGATTAS MAJLUF
Presidente del Congreso de la República
PRESENTE.-



ASUNTO.- Solicita derivación del Proyecto de Ley N°1183/2011-CR, que Propone modificar el Reglamento del Congreso de la República y agrega como anexos el procedimiento legislativo de consulta previa a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas que les afecten.

REF.- Acuerdo adoptado en Sesión Ordinaria de fecha 05 de junio del año en curso.

De mi consideración

Previo cordial saludo me dirijo a usted, con la finalidad de solicitarle se sirva a someter a la aprobación del Consejo Directivo la derivación del proyecto de Ley N°1183/2011-CR, que propone modificar el Reglamento del Congreso de la República y agrega como anexos el procedimiento legislativo de consulta previa a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas que les afecten, de autoría del Congresista Verónica Mendoza Frish, con la finalidad de cumplir con el acuerdo aprobado por unanimidad en la sesión ordinaria de referencia.

Al respecto la presente solicitud se formula al amparo del artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República y el Acuerdo N° 304-2001-2002/CONSEJO -CR.

Sin otro en particular le reitero los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



ANTONIO MEDINA ORTIZ
Presidente
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
CONGRESO DE LA REPUBLICA

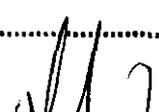
Cc. congresista Veronika Mendoza

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Edificio de Comisiones Víctor Raúl Haya de la Torre -Teléfonos 311 7762- 3117763

7962

PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA			
Primera Vicepresidencia	<input type="checkbox"/>	Protocolo	<input type="checkbox"/>
Segunda Vicepresidencia	<input type="checkbox"/>	Asuntos Interparlamentarios	<input type="checkbox"/>
Tercera Vicepresidencia	<input type="checkbox"/>	Trámite Documentario	<input type="checkbox"/>
Oficial Mayor	<input checked="" type="checkbox"/>	Comisiones	<input type="checkbox"/>
DGP	<input type="checkbox"/>	Despacho Parlamentario	<input type="checkbox"/>
DGA	<input type="checkbox"/>	Defensa de las Leyes	<input type="checkbox"/>
Otro	<input type="checkbox"/>		

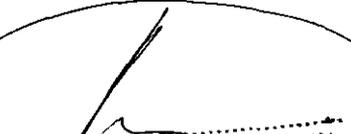
Trámite correspondiente.

PROVEIDO: 08314	FECHA: 7.6.2012
PASE: <i>Dirección Gen. Parlamentaria</i>	
PARA: <i>Trámite correspondiente.</i>	
 GIULIANA CASTRES BLANCO Oficial Mayor CONGRESO DE LA REPUBLICA	

P-7962

DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA		URGENTE <input type="checkbox"/>	IMPORTANTE <input type="checkbox"/>
Oficial Mayor	<input type="checkbox"/> DIUP	<input type="checkbox"/> Atender	<input type="checkbox"/>
DGA	<input type="checkbox"/> Serv. Auxiliares	<input type="checkbox"/> Tramitar	<input checked="" type="checkbox"/>
Comisiones	<input type="checkbox"/> Enlace Gob. Reg.	<input type="checkbox"/> Conocimiento y fines	<input type="checkbox"/>
Relatoria, Agenda	<input type="checkbox"/> Despacho Parlam.	<input type="checkbox"/> Opinión	<input type="checkbox"/>
Grabaciones	<input type="checkbox"/> Diario de los Debates	<input type="checkbox"/> Proyectar respuesta	<input type="checkbox"/>
Transcripciones	<input type="checkbox"/> Archivo General	<input type="checkbox"/> Ayuda memoria	<input type="checkbox"/>
Trámite Documentario	<input checked="" type="checkbox"/> Particip. Ciudadana	<input type="checkbox"/> Elaborar informe	<input type="checkbox"/>
CGEP	<input type="checkbox"/> Prev. y Seguridad	<input type="checkbox"/> Conformidad / V°B°	<input type="checkbox"/>
Gestión de Información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Otro	<input type="checkbox"/>

Curso Directivo


JAVIER ANGELES ILLMANN
 Director General Parlamentaria (DGP)
 CONGRESO DE LA REPUBLICA



CONGRESO DE LA REPUBLICA

"Decreto de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos
y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
15 OCT. 2012
RECIBIDO
Firma: [Signature] Hora: 12:24 Registro N°: [Number]

na, 28 de setiembre de 2012

Oficio N° 116-2012-2013-DP-CD/CR

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos
y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
04 OCT. 2012
RECIBIDO
Firma: [Signature] Hora: 10:10 Registro N°: [Number]

Señor congresista
VÍCTOR GRANDEZ SALDAÑA
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
del Congreso de la República



Me dirijo a usted para comunicarle,
con la dispensa del trámite de sanción del acta respectiva, que el Consejo Directivo del Congreso de la República, en su sesión del 18 de setiembre de 2012, acordó remitir a la comisión que preside, para la actualización del pedido que contiene, el Oficio 1622-2011-2012-CPAAAAE-CR, cuya copia adjunto, suscrito por el congresista Antonio Medina Ortiz, presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Período Anual de Sesiones 2011-2012, con el que solicitó que se derive también a estudio de esa comisión el Proyecto de Ley 1183/2011-CR, que propone modificar el Reglamento del Congreso de la República y agregar como anexos el procedimiento legislativo de consulta previa a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas que les afecten.

Con esta oportunidad reitero a usted, señor congresista, la expresión de mi especial consideración.

Atentamente,

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor (e) del Congreso de la República

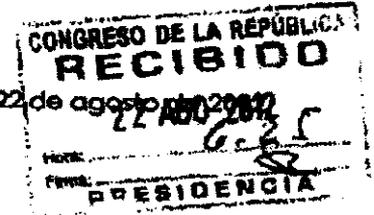
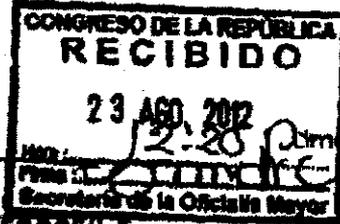
VCG/cel.

00012666



"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"

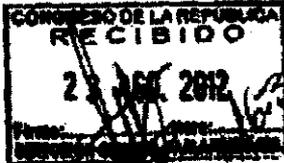
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología



OFICIO N° 014-2012-2013-CP-BAAR/CS

Señor Congresista VÍCTOR ISLA ROJAS Presidente Congreso de la República Jefe (e) del Departamento de Comisiones Presente.-

P. 1187



Ref: Acuerdo adoptado por unanimidad en la Sesión Ordinaria del Meses 21 de agosto de 2012 Asunto: Pedido de Derivación del Proyecto de Ley N° 1183/2011-CR

Es grato dirigirme a usted para saludarle y, a la vez solicitar acorde con el pedido formulado por la señora Congresista Verónica Mendoza Fish, aprobado por unanimidad en la Comisión, se solicite la derivación a esta Comisión, del Proyecto de Ley N° 1183/2011, Proyecto de Resolución Legislativa que modifica el Reglamento del Congreso de la República - Ley del Derecho a la Consulta Previa, con la finalidad que ésta se aboque a su estudio y dictamen correspondiente, por tratarse de un tema de la especialidad de la Comisión.

Se hace de conocimiento que dicha iniciativa legal se encuentra asignada a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única Comisión Dictaminadora. Se deja constancia que dicho pedido fue formulado en la anterior legislatura, 2011-2012, por ésta misma Comisión, en congruencia con el acuerdo adoptado.

Hago propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente.

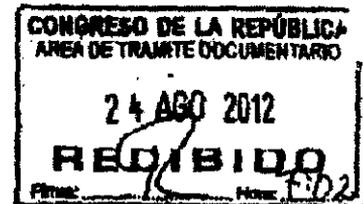


Handwritten signature of Víctor Grandez Saldaña

Congresista de la República Víctor Grandez Saldaña Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología

Handwritten signature of Verónica Mendoza Fish

c.c. Congresista Mendoza





CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos
y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
30 NOV 2012
RECIBIDO
Firma: [Firma] Hora: 10:55

00019453

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
RECIBIDO
29 NOV. 2012 14:26 pm
SECRETARÍA GENERAL DEL PARLAMENTO
[Firma]

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"

Lima, 26 de noviembre de 2012

OFICIO N° 557-2012-2013-CPAAAAE/CR

Señor Congresista
VÍCTOR ISLA ROJAS
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
RECIBIDO
29 NOV. 2012
Hora: 11:21 P.
Firma: [Firma]
Secretaría de la Oficialía Mayor

De mi consideración:

Referencia: a) Oficio N° 014-2012-2013-CPAAAAE/CR
b) Oficio N° 1622-2011-2012-CPAAAAE/CR

Es grato dirigirme a Usted con un cordial saludo para reiterarle el pedido formulado mediante los documentos de los literales a) y b) de la referencia, a fin que el Consejo Directivo acuerde derivar a la Comisión que presido el proyecto de ley 1183/2011-CR, por tratarse de una materia que involucra directamente a los pueblos indígenas.

Sin otro particular, me suscribo de Usted reiterándole mi especial consideración.

Atentamente,



[Firma manuscrita]

VÍCTOR GRANDEZ SALDAÑA

Presidente

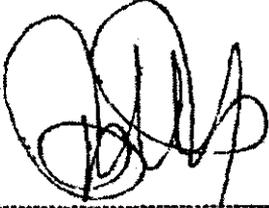
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

PROVEIDO: 019453 FECHA: 29-11-2012
PASE: [Firma] [Firma]
PARA: [Firma]
[Firma]
ROSEMAR ANGELES BLUMANN
Oficial Mayor(a)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

P- 3732

DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA		URGENTE <input type="checkbox"/>	IMPORTANTE <input type="checkbox"/>
Oficina Mayor	<input type="checkbox"/> DGP	<input type="checkbox"/> Asender	<input type="checkbox"/>
DGA	<input type="checkbox"/> Serv. Auxiliares	<input type="checkbox"/> Tramitar	<input checked="" type="checkbox"/>
Comisiones	<input type="checkbox"/> Espacio Gob. Reg.	<input type="checkbox"/> Conocimiento y fines	<input type="checkbox"/>
Relatoria, Agenda	<input type="checkbox"/> Despacho Parlamentario	<input type="checkbox"/> Opinión	<input type="checkbox"/>
Grabaciones	<input type="checkbox"/> Diario de los Debates	<input type="checkbox"/> Proyectar respuesta	<input type="checkbox"/>
Transcripciones	<input type="checkbox"/> Archivo General	<input type="checkbox"/> Ayuda memoria	<input type="checkbox"/>
Trámite Documentario	<input checked="" type="checkbox"/> Particip. Ciudadana	<input type="checkbox"/> Elaborar informe	<input type="checkbox"/>
OCCEP	<input type="checkbox"/> Prev. y Seguridad	<input type="checkbox"/> Conformidad / V.B.	<input type="checkbox"/>
Gestión de Información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Otro	<input type="checkbox"/>

Consejo Directivo

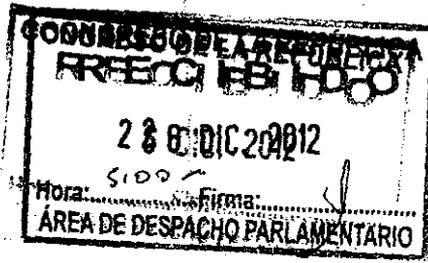


HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

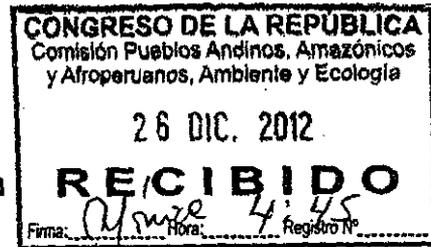
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"



Lima, 20 de diciembre de 2012

Oficio N° 272-2012-2013-DP-CD/CR

Señor congresista
VÍCTOR GRANDEZ SALDAÑA
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
del Congreso de la República



Me dirijo a usted para comunicarle, con la dispensa del trámite de sanción del acta respectiva, que el Consejo Directivo del Congreso de la República, en su sesión del 14 de diciembre de 2012, en atención al pedido formulado con el Oficio 557-2012-2013-CPAAAAE/CR, acordó que el Proyecto de Ley 1183/2011-CR, cuya copia adjunto, que propone modificar el Reglamento del Congreso de la República y agrega como anexo el Procedimiento Legislativo de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas sobre las medidas legislativas que les afecten, pase también a estudio y dictamen de la comisión que preside, como segunda comisión.

Con esta oportunidad reitero a usted, señor congresista, la expresión de mi especial consideración.

Atentamente,

HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario (e)
Encargado de la Oficialía Mayor del Congreso de la República