



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

**COMISIÓN DE PUEBLOS, ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS,  
AMBIENTE Y ECOLOGÍA  
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020 - 2021**

**Señor Presidente:**

Ha ingresado para estudio y dictamen de la **Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología**, en su calidad de segunda comisión dictaminadora, y de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, el **Proyecto de Ley 005/2016-CR – “Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso que modifica el Reglamento del Congreso de la República para incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre medidas legislativas que les afecten”** (en adelante, PL 005/2016), presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad (2016-2019).

La **Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología**, en su Décima Sexta Sesión Virtual Ordinaria del martes 13 de octubre de 2020, acordó por **MAYORÍA** la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el proyecto de ley 005/2016-CR, con el voto favorable de los congresistas Lenin Bazán Villanueva, Luz Cayguaray Gambini, Alexander Lozano Inostroza, Eduardo Acate Coronel, Johan Flores Villegas, Marco Verde Heidenger y Erwin Tito Ortega y la abstención del congresista Manuel Aguilar Zamora.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

**A. ANTECEDENTES PROCEDIMENTALES**

- La iniciativa legislativa fue presentada el 09 de agosto de 2016 ante el Congreso de la República y decretada el 18 de agosto de 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento. Sin embargo, mediante Oficio N° 2323-2016-2017-CPAAAAE-CR, del 18 de abril de 2017, la CPAAAAE solicitó a la Presidencia del Congreso de la República, por acuerdo de Comisión, remita el Proyecto Consulta Previa Legislativa, a dicha Comisión.
- En ese sentido, el Proyecto Consulta Previa Legislativa fue remitido a la CPAAAAE el 08 de mayo de 2017.
- Dicho proyecto fue calificado como admisible por cumplir con los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.
- Durante la legislatura 2011-2016, fueron presentados cuatro (4)<sup>1</sup> proyectos legislativos que versaron sobre la misma materia referida en el PL 005/2016. Esto es, configurar un procedimiento de consulta previa que permita en el Congreso de la República la aplicación de tal derecho colectivo. Estos proyectos fueron acumulados por la CPAAAAE y dictaminados el 02 de diciembre de 2014; dictamen que además

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

recogió los principales aportes de las organizaciones indígenas y que fue aprobado en dicha fecha.

#### B. OPINIONES SOLICITADAS

- **Defensoría del Pueblo.** Mediante Oficio N°2603-2016-2017/CPAAAAE-CR del 9 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico legal.
- **Ministerio de Cultura:** Mediante Oficio N° 1602-2016-2017/CPAAAAE-CR del 9 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico legal.
- **Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú – FEMUCARINAP.** Mediante Oficio 1601-2017/CPAAAAE-CR del 9 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico legal.
- **Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESP.** Mediante el Oficio 2598-2017/CPAAAAE-CR del 9 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico legal.
- **Unión Nacional de Comunidades Aymaras – UNCA.** Mediante el Oficio 2599 2017/CPAAAAE-CR del 9 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico legal.
- **Confederación Campesina del Perú – CCP.** Mediante el Oficio 2600 2017/CPAAAAE-CR del 9 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico legal.
- **Central Única Nacional de Rondas Campesinas.** Mediante el Oficio 2604 2017/CPAAAAE-CR del 9 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico legal.
- **Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú – ONAMIAP.** Mediante el Oficio 2605-2017/CPAAAAE-CR del 9 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico legal.
- **Confederación Nacional Agraria - CNA.** Mediante el Oficio 2606-2017/CPAAAAE-CR del 9 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico legal.
- **Coordinadora Nacional de Derechos Humanos – CNDDHH.** Mediante el Oficio 2606-2017/CPAAAAE-CR del 9 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico legal.

#### C. OPINIONES RECIBIDAS

- **Ministerio de Cultura.** Remitió el Oficio N° 285-2017-DM/MC mediante el cual se remite el Informe N° 000006-2017-CMG/OGAJ/SG/MC (en adelante, **Informe Cultura**), elaborado por la Oficina General de la Asesoría Jurídica, a través de la cual se manifiesta la viabilidad del proyecto. Cabe precisar que la viabilidad planteada se hace considerando recomendaciones procedimentales, con relación a cómo debe plantearse el proceso de consulta previa legislativa y la identificación de las medidas a consultarse. Asimismo, con Oficio N° 900472-2018-CM/MC, de fecha 29 de octubre de 2018, adjunta el Informe N° 900078-2018/DCP/DGPI/VMI/MC, mediante el cual amplía su opinión con relación a los alcances de la disposición constitucional que establece que los congresistas no están sujetos a mandato imperativo. Entre otros, dicho informe resalta que el Tribunal Constitucional “ha reiterado que el Convenio 169 de la OIT es aplicable para todas las entidades estatales que podrían aprobar

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

medidas legislativas o administrativas”, dentro de las cuales estaría el Congreso de la República. En ese sentido, señala que la finalidad de dicha disposición constitucional es garantizar a los congresistas la libertad necesaria que se requiere para un adecuado proceso deliberativo para la aprobación de leyes, pero dicha “prerrogativa no constituye una excepción al cumplimiento del marco normativo vigente, incluyendo aquel que regula el derecho a la consulta previa”. De ahí que “el Congreso no de la República no se encuentre exento de cumplir con la obligación de garantizar el derecho a la consulta previa implementando el proceso respectivo en el trámite de aprobación de leyes, establecida en el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa pues no constituye una restricción al ejercicio de su prerrogativa como congresistas”.

- **Defensoría del Pueblo.** Remitió el Oficio N° 1132017-DP/AMASPPI del 15 de marzo de 2017, el cual respondió a la opinión solicitada por la Comisión de Constitución y Reglamento. Dicho Oficio contiene el Informe N° 001.2017-DP/AMASPPI-PPI, a través del cual se brinda la opinión técnica sobre la aplicación de la consulta previa legislativa. En ese sentido, es preciso indicar que la Defensoría del Pueblo advierte que, a seis años de aprobada la Ley de Consulta Previa, el Congreso de la República aún no cuenta con un procedimiento especial que permita la consulta de proyectos normativos que afecten a pueblos indígenas. Ante ello, exhorta al Congreso de la República a implementar tal mecanismo, toda vez que forma parte de una obligación asumida por el Estado peruano en el Convenio 169 y, que ha sido reafirmado por la Ley de Consulta Previa. De otro lado, en la sesión de la CPAAAAE del martes 12 de junio de 2018, con relación al argumento de que ningún Congresista está sujeto a mandato imperativo, la Defensoría señaló que ello no puede ser interpretado “en el sentido de que el mandato de un congresista esté fuera de la Constitución o esté fuera de los tratados de derechos humanos”. En ese sentido, no estar sujeto a mandato imperativo no es incompatible con las facultades que tienen los congresistas de llegar a consensos y acuerdos con los pueblos indígenas, en el marco del Convenio 169 de la OIT, la Constitución y la Ley de Consulta Previa. Caso contrario, se vulneraría lo establecido en dicho tratado, sobre la finalidad de la consulta previa, cuyo fin es llegar a un acuerdo que sea vinculante para las partes, mediante un diálogo de buena fe. Concluye, sobre el mandato imperativo, que “no se puede usar, no se debería utilizar para esquivar la realización de la consulta previa o para esquivar la necesidad de dialogar y de buscar acuerdos y consensos con las organizaciones indígenas”, y cita el ejemplo de la consulta previa de la Ley Forestal, como un antecedente en el cual los congresistas respetaron los acuerdos arribados con los pueblos indígenas, sin cuestionar los mismos bajo el argumento de no estar sujetos mandato imperativo.
- **Confederación Nacional Agraria.** Remitió la Carta N° 092-2017-CNA/CEN del 29 de mayo de 2017, en la cual se indica que el proyecto de ley de Consulta Previa Legislativa, es un consenso de las organizaciones indígenas y se recomienda la implementación de la misma. Adicionalmente, en el documento antes señalado, la CNA recomienda la incorporación de un mecanismo mediante el cual en la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

modificación del Artículo 77° del Reglamento, se establezca que todo proyecto que verse sobre pueblos indígenas, sea remitido a la Comisión de Pueblos

- Asimismo, la CPAAAAE programó la reunión de instalación del Grupo Consultivo Indígena –ocurrida el 26 de octubre de 2017– en la cual se abordó como principal tema de agenda el proyecto de ley sobre Consulta Previa Legislativa. En ese sentido, la reunión en mención contó con la participación de las organizaciones indígenas tales como AIDSESEP, FEMUCARINAP, CCP, UNCA y, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos – IDEHPUCP y la asociación civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR.
- Al respecto, en la reunión señalada en el párrafo precedente, se recogieron las opiniones de cada uno de los representantes de las organizaciones e instituciones en mención, con relación a la aplicación de la consulta previa legislativa. Así, el Grupo Consultivo Indígena, consideró la necesidad de que los proyectos de ley pasen por un proceso de consulta previa, a fin de que no se afecten los derechos colectivos de los pueblos indígenas y que, se identifiquen oportunamente las medidas que podrían afectar derechos colectivos.
- Por otro lado, a fin de continuar con el recojo de opiniones sobre el proceso de consulta previa legislativa, la CPAAAAE realizó el 06 de diciembre de 2017, un Foro Público sobre dicha temática, el cual se denominó: “El reto de la Consulta Previa Legislativa”. Cabe indicar que, en dicho Foro, tanto el representante de IDEHPUCP, como la representante del Ministerio de Cultura, refirieron como una tarea pendiente la implementación de la consulta previa en los procedimientos legislativos. En ese sentido, señalaron que dicha ausencia no permite concretar normas que deben ser previamente dialogadas con los pueblos indígenas que se vieran afectados directa o indirectamente, ante la aplicación de las mismas. Por ende, emitieron una opinión favorable al proyecto de ley materia del presente dictamen.
- Para contar con las opiniones actualizadas en la legislatura 2020-2021, se convocó al Ministerio de Cultura, la Defensoría del Pueblo, la Confederación Nacional Agraria, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes, y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú a la Décimo Tercera Sesión Ordinaria de la CPAAAAE, celebrada el 08 de setiembre de 2020. Por unanimidad, los participantes consideraron relevante la propuesta legislativa bajo estudio, por ser una obligación pendiente por parte del Congreso de la República.
  - o El Ministerio de Cultura y la Defensoría del Pueblo ratificaron las opiniones alcanzadas con anterioridad, e incidieron sobre la importancia de que la propuesta contemple y garantice el derecho de petición de los pueblos y sus organizaciones, para que sean incluidos en los procesos de consulta y para que se consulten iniciativas legislativas que los afecten, en caso el Congreso no lo estuviera contemplando.
  - o AIDSESEP consideró que el momento más indicado para someter a consulta alguna iniciativa legislativa es cuando ya se tiene el dictamen, el cual se

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

someterá a consulta previa, del cual saldrá un acta de consulta con los acuerdos vinculantes. Luego, el dictamen y el acta serán remitidos al Pleno. De lo contrario, se desconocería el principio de capacidad vinculante de la consulta previa. En el debate en el Pleno deben estar presentes los representantes indígenas. La comisión dictaminadora debe tener el apoyo de la CPA AAAE, por su especialización en materia indígena. Consideró relevante que exista una partida presupuestal para facilitar la consulta, y que se cuente con traductores en los casos que se requiera. Añadió que deben respetarse los principios de buena fe y de interculturalidad.

- Por su parte, CNA señaló que la consulta se debe realizar previamente a la elaboración del dictamen; y que el órgano que realiza la consulta previa, debe ser la Comisión de Pueblos. Tiene que haber un Plan de Consulta, que permita la participación de las bancadas. Indicó que el Congreso de la República debe garantizar la realización de la consulta previa, con buena fe y de conformidad con el Convenio 169 de la OIT.
  - FENAMAD puso como ejemplo un proyecto de ley declarativo que promovía la construcción de carreteras en la amazonía (PL 75/2016-CR, que proponía priorizar la conectividad terrestre entre Puerto Esperanza e Iñapari, Purús), donde no se tomó en cuenta el Convenio 169 de la OIT. Señaló que se había alegado que no había consulta por cuanto se trataba de un proyecto declarativo. Respondió que, así sea declarativo, es una obligación su consulta. Reseñó que FENAMAD presentó una acción ante la Secretaría de Cumplimiento Ambiental de Acuerdo a la Promoción Comercial del Perú - EEUU, por el incumplimiento de las normas ambientales y de pueblos indígenas. Comentó como precedente histórico el hecho que la referida Secretaría les haya dado respuesta favorable. Estas experiencias corroboran que en el Perú se suelen aprobar normas sin consultar a las poblaciones indígenas. El Congreso debe aprobar el procedimiento de consulta previa.
  - ONAMIAP expresó observaciones a la Ley de consulta previa. Considera que es una ley de proceso de diálogo y no de consulta, porque no existe consentimiento. Tiene que ser vinculante. Señala que la consulta previa debe darse en la primera y segunda votación, a través de la Comisión de Pueblos. Entre la primera y segunda votación se haga la planificación, buscando que no sea observada y que cumpla con los estándares internacionales, como el Convenio 169 de la OIT. Añadió que la consulta previa es un derecho, por tanto, es irrenunciable
- **Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú- ONAMIAP y Confederación Nacional Agraria-CNA.** Carta de fecha 12 de octubre de 2020, mediante la cual hacen llegar su propuesta de modificación del texto sustitutorio del predictamen, recaído en el PL 005/2016-CR, alcanzado a los miembros de la CPA AAAE para la sesión de fecha 15 de setiembre de 2020, la misma que fue suspendida. Sus propuestas apuntan principalmente a que la fórmula legal del predictamen se refiere a “posible afectación de pueblos indígenas”, debiéndose

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

eliminar el término *directamente*; y que se los acuerdos vinculantes se adopten a nivel de Comisión, en tanto el derecho internacional no prevé los “preacuerdos”.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa 005/2016-CR propone –como proyecto de Resolución Legislativa– la modificación de cinco (5) artículos del Reglamento, así como tres (3) disposiciones finales complementarias.

En el Artículo 1º se establece la modificación de los artículos 70, 73, 75, 77 y 78 del Reglamento, a fin de incorporar el procedimiento de consulta previa legislativa, en el desarrollo legislativo.

En ese sentido, el proyecto de ley en mención modifica sustancialmente al Reglamento, considerando que los proyectos normativos que involucren medidas relacionadas a pueblos indígenas pasen necesariamente por un proceso de consulta previa, el cual se funda como un derecho colectivo de los pueblos indígenas y que debe ser entendido como un proceso distinto al derecho de participación ciudadana.

Si bien la CPAAAAE está de acuerdo con la iniciativa legislativa planteada, el presente dictamen hará modificaciones a su contenido, los cuales se detallarán más adelante.

## III. MARCO NORMATIVO

- a. Constitución Política del Perú.
- b. Convención Americana de Derechos Humanos
- c. Pacto Internacional de derechos civiles y políticos
- d. Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales
- e. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo
- f. Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
- g. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas
- h. Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (en adelante, Ley de Consulta Previa)
- i. Decreto Supremo 001-2012-MC, Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- j. Reglamento del Congreso de la República.

## IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

1. **El derecho a la consulta previa, libre e informada como garantía de la autodeterminación de los pueblos indígenas**

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El derecho a la consulta previa, libre e informada es reconocido a través del Convenio 169 de la OIT, adoptado en 1989 a nivel internacional, ratificado por el Congreso Constituyente Democrático mediante Resolución Legislativa 26253, del 26 de noviembre de 1993. El Poder Ejecutivo hizo el depósito en la OIT el 02 de febrero de 1994, entrando en vigencia un año después, esto es el 02 de febrero de 1995.

El Convenio 169 de la OIT es considerado un hito a nivel internacional, pues establece un cambio de paradigma respecto de su predecesor, el Convenio 107 de la OIT, en cuando a cómo los Estados deben relacionarse con los pueblos indígenas. Por un lado, el Convenio 107 de la OIT, de 1957, aún concebía a un Estado que debía *tutelar*<sup>1</sup> a las *poblaciones* indígenas, estableciendo su *integración progresiva* a la cultura, economía y otras formas de vida de la sociedad dominante, como si esta fuera mejor o superior a la elegida y practicada por los propios pueblos. Bajo esta mirada, el Estado podía seguir imponiendo a estos colectivos las políticas públicas y las leyes que considerara *mejor* para ellos, para su integración a la sociedad, con lo cual desvaloraba e incluso podía fomentar la desaparición de formas de vida ancestrales de estos pueblos.

En el paradigma jurídicamente derogado por el Convenio 169 de la OIT, por ejemplo, se encontraría la visión de *El síndrome del perro del hortelano*, del ex Presidente de la República Alan García,<sup>2</sup> que postula que todo aquel que no quiera explotar económicamente los recursos naturales es un *perro del hortelano*: “*Si no lo hago yo, que no lo haga nadie*”. Mientras que para el ex mandatario los territorios indígenas son una propiedad *ociosa*, los pueblos indígenas, - en los lamentables hechos del *baguazo*-, defendieron hasta con su vida sus bosques, en tanto fuente no solo de su subsistencia económica, sino física, cultural y espiritual.

Por el contrario, el Convenio 169 parte de reconocer *las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven*.<sup>3</sup> En tal sentido, reconoció que tienen derecho de decidir sus prioridades de desarrollo social, económico y cultural. Esto lo establece con claridad el artículo 7:

1. Los pueblos interesados deberán tener el **derecho de decidir sus propias prioridades**

<sup>1</sup> Recordemos que, luego de la conquista, se estableció jurídicamente la ideología de la “inferioridad natural de los indios”, a quienes se les trataba como “hermanos menores”, cuya tutela y control estaba a cargo de los “hermanos mayores”, que no eran otros que los colonizadores y sus descendientes. (YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. “El derecho a la libre determinación del desarrollo, la participación, consulta y consentimiento”. En APARICIO WILHELMI, Marco (editor): *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio*. Barcelona: Icaria, 2011.

<sup>2</sup> Con fecha, 28 de octubre de 2007, el ex Presidente de la República Alan García Pérez publicó en el diario El Comercio el artículo denominado “El síndrome del perro del hortelano”. Ver en: <http://peruesmas.com/biblioteca-jorge/Alan-Garcia-Perez-y-el-perro-del-hortelano.pdf>

<sup>3</sup> Convenio 169 de la OIT, Quinto considerando.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

**en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.** Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. [resaltado nuestro].

El artículo 7 del Convenio 169 se complementó luego con la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General de este organismo internacional en el año 2007, con el voto favorable del Estado peruano, cuando en su artículo 3 reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud de la cual *determinar libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*. Para ilustrar mejor a qué se refieren los países que conforman la Asamblea General de Naciones Unidas, incluido nuestro país, cuando reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación (o libre determinación), solo basta resaltar algunos considerandos de la Declaración:

Afirmando que los pueblos indígenas **son iguales a todos los demás pueblos** y reconociendo al mismo tiempo el **derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales**, (Segundo considerando)

(...)

Afirmando además que **todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas**, (Cuarto considerando)

(...)

Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, **de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos**, lo que les ha impedido ejercer, en particular, **su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses**, (Sexto considerando)

(...)

Convencida de que el **control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos** les permitirá mantener y **reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades**, (Décimo considerando)

(...)

Convencida de que el **reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas** en la presente Declaración **fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe**, (Décimo séptimo considerando)

Así, leídos de manera conjunta ambos instrumentos internacionales, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, se puede entender que el reconocimiento de la autodeterminación tiene como finalidad

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

que las prioridades de desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas, elegidas libremente por ellos, sean tan respetadas como las de cualquier otro pueblo o sociedad, en tanto tienen el mismo valor y ninguna está subordinada a otra. Propugnar lo contrario, como lo reconoce la Declaración, con base en diferencias étnicas, culturales, racionales u otras, como lo hace la visión de “El síndrome del perro del hortelano”, es *jurídicamente inválido, moralmente condenable y socialmente injusto*.

Esta capacidad reconocida a los pueblos indígenas para controlar y decidir sobre sus vidas y sus destinos, potestad que les fue despojada desde la época de la conquista española, es posible con el reconocimiento del *derecho a la autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales* (artículo 4 de la Declaración). La reivindicación de este derecho es el primer paso de la reparación histórica que los Estados están obligados a impulsar a favor de los pueblos indígenas. A partir de aquí, se puede entender la gama de derechos reconocidos por el Convenio 169 de la OIT, así como la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y su homóloga a nivel regional, aprobada por la Organización de Estados Americanos el 2016. El reconocimiento como *pueblos* indígenas, y ya no solo como *poblaciones*; sus derechos al territorio y los recursos naturales; a la participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado solo se entienden cuando partimos del reconocimiento de la libre determinación. Como pueblos, son sujetos de derecho, así como el resto de pueblos del mundo, y con esa calidad incluso les es aplicable, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales, cuyo primer artículo establece:

Artículo 1

1. **Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación.** En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. **Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales,** sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. **En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.** [resaltado nuestro]

Para que los pueblos puedan ejercer la autodeterminación, es esencial la protección de sus territorios ancestrales y aquellos recursos necesarios para su subsistencia, así como asegurar que tengan el control sobre ellos, por lo que se les garantiza la autonomía, autogobierno y funciones jurisdiccionales en estos espacios ocupados por ellos y sus ancestros por siglos. Sin embargo, por tratarse de pueblos que pertenecen a un Estado, persistirán las relaciones con este, pero ya no serán de subordinación, como si ellos fueran menores de edad incapaces de decidir qué es lo mejor para ellos mismos, sino de *cooperación y coordinación*. De ahí que estos sean los términos empleados tanto por el Convenio 169 como por las mencionadas Declaraciones sobre pueblos indígenas.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El derecho de participación consulta y consentimiento previo, libre e informado justamente pretenden ser mecanismos a través de los cuales se garantice que las nuevas relaciones entre Estados y pueblos indígenas se lleven a cabo garantizando la libre determinación de los pueblos. Por eso, que no solo se trata de un diálogo intercultural, sino de un espacio donde quede claro que ya no está permitido que los Estados impongan sus visiones de desarrollo a los pueblos, ni en lo cultural, espiritual, social, político o económico, ni a través de las políticas públicas, ni a través de las leyes.

Y cuando la intervención estatal puede impactar de manera significativa las formas de vida de los pueblos indígenas o sus territorios ancestrales, al punto de poner en riesgo su subsistencia física y cultural, el derecho internacional señala que es necesario su consentimiento previo, libre e informado. Este derecho encuentra su justificación cuando, como los establecen los Pactos Internacionales, se reconoce que *en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia*, sea física, cultura o espiritual. Es importante resaltar que el derecho al consentimiento es totalmente distinto al denominado *derecho a veto*, reconocido a nivel internacional a los países considerados potencias, que pueden apelar a él bajo cualquier circunstancia. En el caso del consentimiento, este constituye la mayor garantía de los pueblos frente a injerencias del Estado, en casos especiales donde su existencia como pueblos se pone en riesgo.

Y respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones y la Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas, coinciden plenamente estableciendo lo siguiente:

#### **Convenio 169 de la OIT**

##### Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

#### **Declaración de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas**

##### Artículo 19

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.

#### **Declaración Americana sobre pueblos indígenas**

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

(...)

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

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.

Asimismo, en la sentencia del caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador<sup>4</sup>, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el derecho a la consulta previa, libre e informada constituía un principio general del derecho internacional. Esto quiere decir que incluso sin un convenio ratificado o una ley se trata de un derecho que los Estados están obligados a respetar.

**Sentencia de la Corte IDH sobre el caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, de 27 de junio de 2012**

164. [...] la obligación de consulta, además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional.

165. [...] está claramente reconocida hoy en día la obligación de los Estados de realizar procesos de consulta especiales y diferenciados cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas. Tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, para que pueda entenderse como un relacionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados.

**2. Consulta previa de las medidas legislativas susceptibles de afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, demanda de los pueblos movilizadas desde el 2008**

El cumplimiento del Convenio 169 – OIT fue una de las demandas centrales de la movilización nacional indígena amazónica que se inició en agosto del 2008 y finalizó en junio del 2009, con los sucesos trágicos de Bagua<sup>5</sup> a partir del desalojo de miles de indígenas en la Curva del Diablo, aplicando el Estado tácticas y uso de armamento de guerra. ¿Por qué exigían el cumplimiento de ese Convenio? Porque buena parte de los Decretos Legislativos<sup>6</sup> emitidos durante el período de marzo a junio del 2008,

<sup>4</sup> [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)

<sup>5</sup> Una descripción de dichos sucesos se encuentra en: <http://lineadetiempo.iep.org.pe/public/84/la-masacre-de-bagua>: El 5 de junio se produjo la muerte de 33 personas (23 policías, cinco pobladores y cinco indígenas) cuando las fuerzas policiales intentaron desalojar a las miles de personas que durante 55 días bloqueaban la carretera Fernando Belaunde, en el tramo conocido como “Curva del Diablo”. Cerca de cinco mil indígenas amazónicos, con el apoyo de la población local, estaban protestando contra los decretos legislativos que, en el marco del Tratado de Libre Comercio, fueron promulgados por el gobierno de Alan García afectando los derechos colectivos de las comunidades amazónicas en el uso y gestión de los recursos naturales de sus territorios. Los sucesos de Bagua conmocionaron a la opinión pública y diversos sectores manifestaron su apoyo a los pueblos indígenas y demandaron la renuncia del Premier Yehude Simon quien dejó el cargo recién el 11 de julio.

<sup>6</sup> En diciembre del 2007 el Congreso concedió al Poder Ejecutivo la delegación de facultades legislativas con el único fin de servir a la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, solicitadas por el entonces Presidente Alan García, y autor de los artículos publicados “El Síndrome del Perro del Hortelano” (28-10-2007) y “Receta para Acabar con el Perro del Hortelano” (25-11-2007) en el diario nacional El Comercio.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

explícitamente señalados los DL 1015, 1073, 1064 y 1090, fueron cuestionados porque afectaban derechos colectivos de los pueblos indígenas que están amparados por dicho Convenio de rango constitucional y porque no se les había consultado antes de decretarlos, como se había obligado el Estado al suscribir y entrar en vigencia dicho Convenio.

El derecho de consulta previa exigible y la movilización organizada creciente en torno a la exigencia de su implementación, fue advertida en el Décimo Segundo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo Enero-Diciembre 2008, antes de los sucesos de Bagua, en los siguientes términos:

*“A la fecha, han transcurrido 15 años desde que el Congreso de la República ratificara el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, sin que el Perú haya desarrollado una gestión pública con enfoque intercultural y tampoco una institucionalidad fortalecida para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, uno de los aspectos más importantes del convenio, como es el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, aún no se pone en práctica en el país (...) En el presente período, se incrementaron las demandas y protestas de los pueblos indígenas tanto por sus derechos individuales como por los colectivos. Así, se apreció una mayor demanda al Estado respecto al reconocimiento y el respeto de sus derechos a la protección de su cultura, a la propiedad colectiva de la tierra, al idioma, a la medicina tradicional, al acceso a los recursos naturales, entre otros. También se observó un crecimiento de las organizaciones indígenas, y una mayor coordinación y colaboración entre los diferentes movimientos. Como reacción a estas demandas, el Congreso de la República conformó una Comisión Multipartidaria, encargada de presentar propuestas para el desarrollo del derecho a la consulta y sobre políticas públicas adecuadas a los pueblos indígenas”. (mayo, 2009:187-188).*

Posteriormente, en el marco de las investigaciones de los sucesos de Bagua, una de las principales lecciones expuestas en el Informe ante la Comisión del Congreso, la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, es precisamente no haberse consultado a los pueblos indígenas. Así lo señala y cita en “Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. El Desafío del Diálogo Intercultural en el Perú” (Beatriz Merino e Iván Lanegra; 2013): *“Los sucesos de Bagua revelaron diversas fallas en las estrategias para preservar la paz, y fue una de ellas “... el no haber utilizado la consulta a los pueblos indígenas como instrumento para el diálogo y la construcción de consensos” (Defensoría del Pueblo, 2010, p. 53)”*.

Así mismo, en esa publicación, se recuerda que la Defensoría del Pueblo (2009: 14-15) había llamado la atención sobre el hecho de que diversos conflictos sociales que se suscitaron en el país han sido producto de la adopción de decisiones por parte del Estado sin atender el derecho a la consulta de los pueblos indígenas; por lo que la consulta previa es también un mecanismo para la prevención y resolución de conflictos. *“De este modo, la implementación de adecuados procedimientos de consulta a los pueblos indígenas brindará mayores oportunidades para una transformación positiva de los conflictos sociales, ya que la naturaleza conciliadora de la consulta permitirá que las acciones*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

*del Estado se desarrollen sobre la base de un consenso con los pueblos indígenas o, al menos, con el pleno conocimiento de dichos pueblos acerca de los impactos que se tendría si se aplica determinada medida legislativa o administrativa”.*

Como acertadamente destacan: *“El mayor reconocimiento logrado por los pueblos indígenas en dicho Convenio es, quizá, el derecho a poder decidir sus propias prioridades en lo que se refiere a su desarrollo (citan: Albuja Muenala, 2010, p. 25), punto para el cual los derechos a la consulta y a la participación resultan cruciales”.*

A pesar de esas recomendaciones, la iniciativa y aprobación congresal del marco legal para la implementación del derecho de consulta previa exigible constitucionalmente, encaró dificultades en lo que quedó del período de gobierno del Presidente Alan García. El 6 de julio de 2009, la Defensoría del Pueblo presentó un proyecto de ley que sirvió de base para el trabajo de la Mesa de Trabajo N° 3-“Consulta Previa a los Pueblos Indígenas Amazónicos” del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, creado como espacio para discutir la agenda entre el Estado y los pueblos indígenas. La propuesta resultante fue base para la discusión de la Ley en el seno del Congreso de la República que la aprobó el 19 mayo del 2010. Pero fue observada posteriormente por el Poder Ejecutivo, sin que el pleno del Congreso lo debatiera e insistiera. Correspondió al nuevo Congreso aprobar el proyecto de ley, hasta su promulgación y publicación el 7 de septiembre de 2011.

Han transcurrido 25 años desde la vigencia del Convenio 169 de la OIT y más nueve años de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y persiste el incumplimiento del Congreso de implementación del proceso de consulta previa de las medidas legislativas que pueden afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. El Poder Ejecutivo ha adoptado los procedimientos específicos sectoriales y viene aplicando dicho proceso; sin embargo, el Congreso de la República, a la fecha aún no cuenta con el procedimiento específico para aplicarlo, a pesar de estar obligado constitucionalmente. En consecuencia, la presente iniciativa legislativa pretende corregir esta grave falta del Congreso de la República.

Acertadamente, el 30 abril del año 2014, la Defensoría del Pueblo se pronunció por el cumplimiento inmediato con la obligación del Congreso de la República de realizar procesos de consulta previa cuando una medida legislativa afecte los derechos colectivos de los pueblos indígenas, dicho pronunciamiento sigue siendo vigente:

*“nos permitimos recordar que la falta de un procedimiento específico no exime al Congreso de la República de la obligación derivada del Convenio N° 169 de la OIT y de la Ley N° 29785, Ley de derecho a la consulta previa, de realizar procesos de consulta previa cuando exista una medida legislativa que pueda producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

*En este sentido, exhortamos al Congreso de la República a cumplir, en lo inmediato, con dicha obligación en todos aquellos proyectos de ley que se encuentren en trámite y que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tales como el proyecto de ley sobre coordinación intercultural de la justicia” (Informe 001-2014-DP/AMASPPI-PPI; 2014:1)<sup>7</sup>.*

Posteriormente, el 15 de marzo del 2017, volvió a pronunciarse en el mismo sentido, mediante el Informe N° 001.2017-DP/AMASPPI-PPI. *“En el informe recordamos al Congreso que la Defensoría del Pueblo ha recomendado en reiteradas oportunidades dicha incorporación, a propósito de otras iniciativas similares, ya que la falta de ese procedimiento no los exime de la obligación de realizar procesos de consulta de proyectos de ley susceptibles de afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas”* (Vigésimo primer Informe Anual 2017. Defensoría del Pueblo, 2018: 76)

Efectivamente, si bien el artículo 102.1 de la Constitución Política del Perú reconoce que al Congreso le compete *“Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes”*, el Convenio 169 de la OIT tiene reconocimiento de rango constitucional, así lo señala el Tribunal Constitucional: *“habiéndose aprobado el Convenio N° 169 (...) su contenido pasa a ser parte del Derecho nacional, tal como lo explicita el artículo 55 de la Constitución, siendo además obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales”* (STC N° 03343-2007-PA/TC, F.J. 31)

La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana-AIDSESEP, cuya organización exponemos en el Anexo Único de esta iniciativa, reiteradamente ha demandado la consulta previa legislativa, especialmente en contextos en los cuales el Congreso de la República debatía una Ley considerada lesiva para los derechos colectivos de los pueblos indígenas amazónicos. Tal como lo expresa el reciente pronunciamiento público:

Reciente Pronunciamiento de AIDSESEP titulado “NO a la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos que impacta a los derechos indígenas, medio ambiente, territorio y salud de las personas”, publicado el 09-05-2019 en: <http://www.aidesepe.org.pe/noticias/aidesepe-se-pronuncia-en-contra-de-la-nueva-ley-de-hidrocarburos>. En la exposición se incluye la siguiente afirmación:

*“nosotros como Asociación Interétnica de la Amazonía Peruana (AIDSESEP), en el año 2018 solicitamos la implementación de la consulta previa legislativa, ya que se está reformando*

<sup>7</sup> El Congreso de la República registró el ingreso del Oficio 0188-2014-DP con el numeral 054361, dirigido al congresista Néstor Valqui Matos, presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, por el señor Eduardo Vega Luna, Defensor del Pueblo (e). Oficio mediante el cual alcanza el Informe 001-2014-DP/AMASPPI-PPI, elaborado por el Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

*la principal norma que rige al sector hidrocarburos, por lo que afecta directamente a nuestros derechos colectivos. Sin embargo, el Congreso de La República, como ente responsable, no ha hecho caso a este pedido específico”. Y, entre las demandas destaca: “5. La implementación de la Consulta Previa Legislativa para pueblos indígenas sobre la propuesta de Ley Orgánica de Hidrocarburos que integre a todos los sectores y niveles de gobierno”.*

### 3. La medida legislativa a consultar y la oportunidad de la consulta previa

La primera pregunta que surge cuando planteamos la consulta previa legislativa es qué medida será objeto de consulta previa y en qué fase del procedimiento legislativo se realizará la consulta, tomando en cuenta que el Parlamento peruano, considera seis fases en el procedimiento legislativo<sup>8</sup>:

- 1 Iniciativa Legislativa;
- 2 Estudio en Comisiones;
- 3 Publicación de los dictámenes;
- 4 Debate en el Pleno;
- 5 Aprobación por doble votación;
- 6 Promulgación.

En las iniciativas legislativas que se han presentado para modificar las normas del Reglamento del Congreso de la República para la implementación adecuada del derecho de consulta previa legislativa y en su debate, en armonía con la Ley 29785, se han esbozado dos alternativas generales:

- a. Una que plantea que la medida susceptible de afectar a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarias es la disposición aprobada en primera votación por el Pleno del Congreso, por lo que es esta la que se somete a consulta, e implica incluir en la norma reglamentaria que, en ese caso, se debe considerar como plazo del proceso de consulta previa hasta 120 días, luego de lo cual se procede con la segunda votación del Pleno.<sup>9</sup>
- b. Otra que plantea que la medida consultable es el Dictamen de la Comisión

<sup>8</sup> Ese es el procedimiento ordinario, pero también la dispensa de algunas proposiciones legislativas es posible cuando están dispensadas por el mismo Reglamento del Congreso o por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

<sup>9</sup> Esta alternativa es propuesta, por ejemplo, en el Proyecto de Ley N° 005-2016 – “Proyecto de Resolución Legislativa que propone modificar el Reglamento del Congreso de la República para incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas que les afecten”, presentada por el Congresista Marco Arana Zegarra.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

dictaminadora o el Dictamen consensuado<sup>10</sup> (en el caso haya dos dictámenes sobre la norma objeto del proceso de consulta previa) publicado y cuyo proceso de consulta debe realizarse en un plazo máximo de 120 días, y serán los acuerdos resultantes de este proceso (acuerdo parcial, acuerdo total o sin acuerdos) los que se ponen en consideración en el Pleno del Congreso. En tanto los dictámenes son aquellos documentos fundamentados sobre las proposiciones legislativas o de resolución legislativa y otros, resultantes del proceso de análisis, debate y aprobación en la sesión de la Comisión dictaminadora; dictámenes que pueden ser por unanimidad, en mayoría, en este caso también puede haber dictamen en minoría. Recordemos que la consulta previa de la Nueva Ley Forestal se enmarcó en esta alternativa, pues la medida objeto de consulta fue el dictamen de la Comisión Agraria.<sup>11</sup>

En ambos casos, es el Pleno del Congreso el órgano máximo de deliberación parlamentaria y cuyo acto es público, y es quien aprueba o desaprueba parcial o totalmente el Dictamen en cuestión tal cual o con texto sustitutorio. Existiendo la figura de la doble aprobación<sup>12</sup>, ello abre un espacio entre el Pleno de la primera votación y el Pleno de la segunda votación definitiva, que da oportunidad para debatir y llegar o no a acuerdos de la Consulta Previa aplicada.

En la presente propuesta de resolución legislativa se opta por la segunda de las alternativas, pero con algunos cambios, tomando en cuenta sobre todo que solo el Pleno del Congreso podría adoptar acuerdos definitivos con los pueblos indígenas u originarios. Asimismo, nos inclinamos por esta opción en tanto es la que permite a los pueblos susceptibles de ser afectados participar de la medida propuesta lo antes posible en el proceso de adopción de una medida legislativa, en tanto la consulta previa se iniciaría apenas se tiene la primera voluntad del órgano especializado del Congreso de la República, competente de estudiar dicha medida, como es la Comisión Dictaminadora.

Consultándose las disposiciones aprobadas en el dictamen, además, nos alineamos con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que, respecto de los planes y proyectos de desarrollo, establece que la consulta de las medidas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas debe realizarse en las primeras etapas, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener su aprobación, a fin de brindarle a los pueblos un tiempo adecuado de discusión interna.

<sup>10</sup> Esta propuesta fue presentada con el predictamen de la CPAAAAE en el periodo legislativo 2017-2018, que fue puesto en agenda para ser debatido el 15 y 22 de mayo, y el 12 de junio de 2018.

<sup>11</sup> Para mayor detalle de la consulta previa de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, ver el Informe N° 38/2016-2017, elaborado por el especialista parlamentario Rafael Tapia Rojas, del Área de servicios de investigación del Congreso de la República.

<sup>12</sup> La doble votación constituye una de las etapas regulares del procedimiento legislativo. Sin el cumplimiento de este requisito, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación. Esta segunda votación deberá efectuarse transcurridos siete (7) días calendario como mínimo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

**Sentencia de la Corte IDH sobre el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, de 27 de junio de 2012**

180. En lo que se refiere al momento en que debe efectuarse la consulta, el artículo 15.2 del Convenio No 169 de la OIT señala que “los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”. Sobre el particular, este Tribunal ha observado que **se debe consultar**, de conformidad con las propias tradiciones del pueblo indígena, **en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad**, si éste fuera el caso, **pues el aviso temprano permite un tiempo adecuado para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado** [resaltado nuestro].

Así, la presente propuesta de resolución legislativa establece en su fórmula legal que la implementación del proceso de consulta previa legislativa incorpore la opción de dos grandes etapas para garantizar un diálogo intercultural y acuerdo con el Pleno Congresal:

- (i) Primera etapa del proceso de consulta: el Dictamen sobre la/as norma/as susceptibles de afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios es sometido a consulta previa, en un plazo máximo de 120 días, contados desde la suscripción del Plan de consulta previa. Dicho dictamen, así como el Acta con los resultados de esta etapa de la consulta –donde además se establece una delegación indígena con facultades para dialogar con el Pleno– son incorporados en el debate del Pleno de primera votación. Si dicho dictamen y el Acta correspondiente son aprobados en primera votación, se exonera de la segunda votación.
- (ii) Segunda etapa del proceso de consulta: Si el dictamen y el Acta correspondiente son rechazados por el Pleno en primera votación, se somete a votación su regreso a la Comisión Dictaminadora Principal, a fin de que pueda ser materia de mayor estudio, debate y diálogo con los pueblos u organizaciones indígenas que participan en el proceso de consulta. Si el Pleno rechaza el regreso a Comisión, el Presidente ordenará el archivo correspondiente.

Esta fórmula obedece a la preocupación expresada de manera reiterativa por las organizaciones indígenas y sociedad civil para que no se desnaturalice en el Pleno los consensos a los que se hayan arribado en el diálogo previo. Asimismo, y tomando en consideración que en el Pleno pueden plantearse textos sustitutorios, y a fin de garantizar el principio de buena fe y evitar que ellos vacíen de contenido la consulta previa, se establece que, antes de la primera votación, cualquier modificación al dictamen y/o a los preacuerdos solo proceden si la delegación indígena prevista, en consulta con los pueblos y/u organizaciones que representa, da su conformidad.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Debemos señalar que se ha analizado la opinión de ONAMIAP y CNA, para que los acuerdos vinculantes con los pueblos u organizaciones se den a nivel de Comisión, dado que el derecho internacional no prevé los preacuerdos. Sin embargo, dado que ninguna Comisión puede suplir al pleno del congreso en su conjunto, quien sería el único titular para lograr acuerdos vinculantes con los pueblos, como representante legítimo *del Congreso de la República*, dicha propuesta no es dable. En ese sentido, los acuerdos adoptados en una Comisión solo vinculan a la misma, pudiéndose desnaturalizar lo acordado camino al pleno y hasta su aprobación en esta instancia. De ahí que, si bien el presente dictamen prevé los “preacuerdos”, con su adopción no se termina el proceso de consulta previa, si no que el mismo sigue hasta la última instancia que es el pleno, para garantizar ahí, junto con los pueblos (representados en la delegación Indígena), la adopción de acuerdos, que deberá ser respetada hasta la publicación de la norma.

#### **4. Sobre la instancia promotora y la instancia responsable de la conducción del proceso de consulta previa legislativa**

En primer lugar, en el procedimiento parlamentario normado, corresponde a la Oficialía Mayor y de la Vicepresidencia correspondiente la evaluación formal para definir qué Comisión es la principal dictaminadora y si hay otra Comisión que también debe dictaminar. Al respecto, se propone determinados supuestos en los cuales se presupone los proyectos de ley o de resolución legislativa pueden afectar a pueblos indígenas u originarios, en cuyo caso deberán ser remitidos obligatoriamente a la CPAAAAE.

Luego, se propone que la encargada de conducir el proceso de consulta de las disposiciones del dictamen susceptibles de afectar a pueblos indígenas u originarios sea la Comisión Dictaminadora Principal. Asimismo, debería procurarse que, en caso existan dos comisiones dictaminadoras, estas elaboren un dictamen conjunto.

#### **5. Sobre el órgano especializado en consulta legislativa y el Consejo Consultivo Indígena**

Dado que un proceso de consulta previa tiene características particulares que implican un conocimiento y técnica especializada en derechos de pueblos indígenas, se prevé que exista un órgano especializado en consulta previa legislativa, que pertenecería a la CPAAAAE, y que tiene como función asistir técnicamente y asesorar, en la primera etapa, a la entidad encargada de conducir la consulta y, en la segunda etapa, al Consejo Directivo.

Adicionalmente, siguiendo lo propuesto por el proyecto de resolución legislativa 005/2016, y con la finalidad de institucionalizar la participación indígena en el Congreso en el marco de la consulta previa legislativa, en este proyecto también se prevé que la CPAAAAE cuente con un Consejo Consultivo Indígena integrado por organizaciones indígenas, que acompañan todo el proceso de consulta legislativa.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

## 6. Sobre el derecho de petición

Ha sido opinión unánime por parte del Ministerio de Cultura, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones indígenas como AIDSESEP, ONAMIAP, CNA, entre otras, que el proceso de consulta previa legislativa tiene que garantizar el derecho de petición. En ese sentido, a fin de garantizar que los pueblos puedan solicitar su inclusión en determinado proceso de consulta, o pedir que determinada medida legislativa sea sometida a consulta, se propone incorporar en el Reglamento del Congreso que dicha solicitud se presente ante la Comisión encargada de llevar a cabo el proceso de consulta, y quien lo revisará, en apelación, será la CPAAAAE. En caso la CPAAAAE sea la Comisión que lleva adelante el proceso de consulta, la apelación lo revisa el Consejo Directivo del Congreso.

Ello, en razón a que el pedido se sostiene en un derecho fundamental que amerita ser revisado por los órganos técnicos especializados, que en la instancia Congresal recae en las Comisiones.

## 7. Sobre otras disposiciones para garantizar una consulta legislativa participativa y de buena fe

En la presente propuesta también se recogen aportes de otros antecedentes de proyectos de resoluciones legislativas que consideramos valiosas, como la obligación de las comisiones dictaminadoras de pedir opinión a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas en caso de proyectos de ley susceptibles de afectar a estos colectivos. De igual manera, respecto de la prohibición de que proyectos de ley o resolución legislativa o dictámenes sean exonerados de requisitos o etapas establecidas en el Reglamento del Congreso, pues esto desnaturalizaría cualquier proceso de consulta de buena fe, generando desconfianza en los pueblos a ser consultados.<sup>13</sup>

Finalmente, incorporamos una disposición final para garantizar que la modificación del Reglamento para incorporar el proceso de consulta previa sea efectivamente consultada con los pueblos indígenas u originarios, como corresponde. De manera excepcional, proponemos que esta consulta se realice entre la primera y segunda votación del Pleno.

---

<sup>13</sup> Proyecto de ley N° 005-2016 – “Proyecto de Resolución Legislativa que propone modificar el Reglamento del Congreso de la República para incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas que les afecten”, presentada por el Congresista Marco Arana Zegarra. También los proyectos de ley 3088/2013-CR, N° 2391-2012-CR, N° 1183/2011-CR y N° 3807-2014-CR, de la legislatura 2011-2016, que fueron acumulados en Dictamen de la CPAAAAE de fecha 02 de diciembre de 2014.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

**ANEXO ÚNICO**

<b>(A) Organizaciones Indígenas Amazónicas Regionales-AIDSESP y sus bases</b>	
<b>1-ARPI</b> <span style="float: right;">SC</span> <b>Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central</b>	
<b>Sede-Ciudad/Región</b>	Satipo-Junin
<b>Presidente actual:</b>	Lyndon Pishagua Chinchuya
<b>Pueblos indígenas:</b>	Asháninka, Ashéninkas, Kakintes, Nomatshiguenga y Yanesha
<b>Regiones donde se ubican:</b>	Junín, Pasco, Huánuco y Ucayali
<b>2-</b> <span style="float: right;">CODEPISAM</span> <b>Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la región San Martín</b>	
<b>Sede-Ciudad/Región</b>	Tarapoto - San Martín
<b>Presidente actual:</b>	Jaime Tapullima
<b>Pueblos indígenas:</b>	Kichwa, Awajun y Shawi
<b>Regiones donde se ubican:</b>	San Martín
<b>3-COMARU</b> <b>Consejo Machiguenga del Río Urubamba cuyas bases son Comunidades Nativas</b>	
<b>Sede-Ciudad/Región</b>	La Convención - Cusco
<b>Presidente actual:</b>	Argelio Marcelo Semteri Borja
<b>Pueblos indígenas:</b>	Machiguenga
<b>4-CORPI</b> <span style="float: right;">SL</span> <b>Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo</b>	
<b>Sede-Ciudad/Región</b>	Yurimaguas - Loreto
<b>Presidente actual:</b>	Jamner Manihuari Curitima
<b>Pueblos indígenas:</b>	Shawi, Kukama, Kukamiria, Shiwilu, Kandozi, Achuar, Kichwa del Pastaza, Chapra, Awajun y Wampis.
<b>Regiones donde se ubican:</b>	Región de Loreto, provincias Yurimaguas y Datem del Marañón.
<b>5-CORPIAA</b> <b>Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de AIDSESP Atalaya</b>	
<b>Sede-Ciudad/Región</b>	Atalaya - Ucayali
<b>Presidente actual:</b>	Edwin José Jumanga Ruiz
<b>6-FENAMAD</b> <b>Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes</b>	
<b>Sede-Ciudad/Región</b>	Puerto Maldonado - Madre de Dios
<b>Presidente actual:</b>	Julio Cusurichi Palacios
<b>Pueblos indígenas:</b>	Harakbut, Matsigenka, Yine, Amahuaca, Shipibo y Kichwa Runa.
<b>7-ORAU</b> <b>Organización Regional Aidesep Ucayali</b>	
<b>Sede-Ciudad/Región</b>	Pucallpa - Ucayali
<b>Presidente actual:</b>	Reyder Charles Sebastián Quinticuari
<b>Pueblos indígenas:</b>	Shipibo – Konibo, Cacataibo, Ashaninka, Asheninka, Junicui, Sharanahua, Culinas, Mastanahua, yaminahua, Yines, Amahuacas.
<b>Regiones donde se ubican:</b>	Ucayali, Loreto y Huánuco.
<b>8-ORPIAN</b> <span style="float: right;">P</span> <b>Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte</b>	
<b>Sede-Ciudad/Región</b>	Bagua-Amazonas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Presidente actual:	Salomón Awananch Wajush
Pueblos indígenas:	Awajun y Wampis.
Regiones donde se ubican:	Cajamarca y Amazonas.
<b>9-ORPIO</b>	
<b>Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente</b>	
Sede-Ciudad/Región	Iquitos - Loreto
Presidente actual:	Jorge Pérez Rubio
<b>(B) CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES AMAZÓNICAS DEL PERÚ-CONAP</b>	
En su página web no registra las organizaciones regionales ni federaciones afiliadas	
OCCAAM - Organización Central de las Comunidades Aguaruna del Alto Marañón. Región Amazonas, distrito Imaza	
<b>(C) Organizaciones indígenas amazónicas en Amazonas y Loreto</b>	
GTANW	<b>GOBIERNO TERRITORIAL AUTÓNOMO DE LA NACIÓN WAMPÍS</b> Presidente: Wráys Pérez Ramirez Región Amazonas - Río Santiago y Región Loreto-Morona
FENAP	<b>FEDERACIÓN DE LA NACIONALIDAD ACHUAR DEL PERÚ</b>
FEMAAM	<b>Federación de las Mujeres Aguaruna del Alto Marañón (FEMAAM)</b> Región Amazonas-Distrito Imaza
CUATRO CUENCAS	<b>FEDIQUEP</b> – Federación Indígena Quechua del Pastaza; presidente, Aurelio Chino Dahua <b>FECONACOR</b> – Federación de Comunidades Nativas de la cuenca del Corrientes; presidente, Carlos Sandi Maynas. <b>ACODECOSPAT</b> – Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca; presidente, Alfonso López Tejada. <b>OPIKAFPE</b> -Organización de los Pueblos Indígenas Kichwas Amazónicos de la Frontera Perú Ecuador; presidente, Emerson Sandi Tapuy.
CINCO CUENCAS	Comunidades de las Cuencas del Pastaza, Corrientes, Tigre, Marañón y Chambira. Asesor y dirigente: José Fachin
<b>(D-) Organizaciones Andinas-Amazónicas y Andinas</b>	
UNCA PERU- UNIÓN NACIONAL DE COMUNIDADES AYMARA	Sede: Puno.
PACTO DE UNIDAD DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS DEL PERÚ	Está conformado por la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Fenucarinap), Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), y la Central Única Nacional de Rondas Campesinas (CUNARC).
ONAMIAP - ORGANIZACIONAL NACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS AMAZÓNICAS Y ANDINAS DEL PERÚ	<u>Sede-Ciudad/Región:</u> diversos Federaciones de mujeres de diversas regiones costeras, andinas y amazónicas. <u>Presidenta actual:</u> Silvestre Canales Poma (quechua-Ayacucho); Vicepresidenta, Hilda Pérez Mancori (asháninca, Junin).
CCP-CONFEDERACIÓN CAMPESINA DEL PERÚ	Sede: Lima. Nivel de representación: nacional. Presidenta: Yenny Ugarte.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

CNA-CONFEDERACIÓN NACIONAL AGRARIA	Sede-Ciudad/Región: Lima. Administra: Antolin Huascár. Base FARTAC-Cusco, preside Victor Maita Frisancho
CUNARC- Centra Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú	Sede: Lima. Nivel de representación: nacional. Bases Federaciones de Rondas Campesinas en diversas regiones <b>Presidenta actual:</b> Santos Saavedra Vásquez.
Fuente: respectivas páginas web.	

## V. ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO

Con la presente propuesta se cumplen mandatos internacionales y el respeto de derechos fundamentales de rango constitucional, como lo es el derecho a la consulta previa libre e informada. En ese sentido, el efecto en la legislación nacional es que armoniza el Reglamento del Congreso al artículo 1 de la Constitución, que señala que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y al derecho internacional de los derechos de pueblos indígenas

## VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente resolución legislativa no irroga gasto alguno al erario nacional, pero sí genera un beneficio para la paz social que exige una sociedad democrática intercultural como la peruana, evitando la generación de conflictos sociales lamentables como los hechos ocurridos en el 2009 en Bagua.

La modificación del Reglamento del Congreso propuesta constituye además el cumplimiento de obligaciones internacionales suscritas por el Estado peruano hace más de 25 años, como es el garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos indígenas u originarios, reconocido por el Convenio 169 de la OIT. De esta manera, el Estado peruano cumplen con sus obligaciones internacionales y no podrá ser demandando ante instancias nacionales o internacionales por no adecuar su legislación a dicho tratado.

## VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Resolución Legislativa Ley 005/2016-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A FIN DE GARANTIZAR EN LA LABOR LEGISLATIVA EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

**Artículo 1. Objeto de la Resolución Legislativa**

La presente resolución legislativa tiene por objeto modificar el Reglamento del Congreso de la República e implementar el proceso de consulta previa de las medidas legislativas a los pueblos indígenas u originarios, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; la Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas; los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano y la interpretación que de su contenido realicen los órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales; y la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

**Artículo 2. Modificación de los artículos 35, 70, 73, 75, 77, 78, 79 y 81 del Reglamento del Congreso de la República**

Modifíquense los artículos 35, 70, 73, 75, 77, 78, 79 y 81 del Reglamento del Congreso de la República, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

**Clases de Comisiones**

Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones:

- a) Comisiones ordinarias; (...)

Excepcionalmente, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología cuenta con un Consejo Consultivo Indígena, que estará conformado por organizaciones nacionales representativas de Pueblos Indígenas u Originarios con una trayectoria probada en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, de al menos diez años. Asimismo, esta Comisión cuenta con un órgano técnico especializado en consulta previa, correspondiente al servicio parlamentario, encargado de brindar asistencia técnica y asesorar en dicho proceso.

**Dictámenes**

Artículo 70. Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

estudio. Deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos.

En el caso de proposiciones de ley o resolución legislativa que contengan, parcial o totalmente, disposiciones susceptibles de afectar a pueblos indígenas u originarios, las comisiones dictaminadoras solicitan opinión a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta la medida y el ámbito territorial de su alcance, con la finalidad de tener una primera opinión. Esto no sustituye al procedimiento de consulta previa legislativa.

(...)

Los dictámenes pueden concluir:

- a) (...)
- b) (...)
- c) (...)
- d) (...)
- e) (...)

En los casos previstos en los literales a) y b) del presente artículo, la conclusión del dictamen identifica las disposiciones que considera podrían ser materia de consulta previa, libre e informada, en tanto sean susceptibles de afectar a pueblos indígenas u originarios.

### **Etapas del procedimiento legislativo**

Artículo 73. El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

(...)

Por ningún motivo las proposiciones de ley o resolución legislativa que contengan, parcial o totalmente, disposiciones susceptibles de afectar a pueblos indígenas u originarios son exoneradas del cumplimiento de estas etapas.

### **Requisitos y presentación de las proposiciones**

Artículo 75.

Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido y, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental o sobre su posible afectación a pueblos indígenas u originarios. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales, lo cual no aplica para proposiciones de ley o resolución legislativa que contengan, parcial o totalmente, disposiciones que pueden afectar a pueblos indígenas u originarios.

(...)

#### **Envío a Comisiones y estudio**

Artículo 77.

(...)

De no existir observaciones, el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización. En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición. Las proposiciones de ley o resolución legislativa que contengan, parcial o totalmente, disposiciones susceptibles de afectar a pueblos indígenas u originarios son decretadas obligatoriamente a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

(...)

Artículo 77-A.

Se entiende que una proposición de ley o de resolución legislativa, o su respectivo dictamen, es susceptible de afectar a pueblos indígenas u originarios, entre otros supuestos, cuando:

- a) alguna de sus disposiciones pretende regular los artículos 2, numeral 19; 88; 89; 149 y 191 de la Constitución Política;
- b) alguna de sus disposiciones es susceptible de afectar directamente o hace referencia explícita a pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas, comunidades nativas y/o rondas campesinas;
- c) alguna de sus disposiciones hace referencia a actividades económicas, sociales o culturales que puedan tener un impacto en sus formas de vida o tierras,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

territorios y recursos naturales necesarios para su subsistencia;

- d) hace referencia a derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios consagrados en las normas internacionales y nacionales, entre otros supuestos.

#### Artículo 77-B.

Los dictámenes sobre proposiciones de ley o resolución legislativa susceptibles de afectar a pueblos indígenas u originarios serán sometidos al proceso de consulta previa, libre e informada, de conformidad con el marco el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; la Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas; los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano y la interpretación que de su contenido realicen los órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales; y la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

Luego de que las proposiciones de ley o resolución legislativa cuenten con el dictamen publicado de la Comisión Dictaminadora Principal, esta procederá al proceso de consulta previa, libre e informada de las disposiciones de dicho dictamen. Para ello, contará con la asistencia técnica y asesoría del órgano técnico especializado en consulta previa legislativa referido en el artículo 35, así como de la asesoría del Consejo Consultivo Indígena. Antes del inicio del proceso de consulta previa, se podrá llevar a cabo reuniones preparatorias, en las que se informe el contenido e implicancias de la propuesta legislativa con mayor detalle.

El Plan de consulta contiene, como mínimo, la identificación de los pueblos u organizaciones indígenas a ser consultadas, las disposiciones del dictamen que serán sometidas a consulta, los plazos de cada etapa del proceso hasta la suscripción del Acta de preacuerdos, la metodología del proceso y los mecanismos de publicidad y transparencia que regirán. El Plan de consulta se aprueba por consenso entre la Comisión Dictaminadora Principal y los pueblos u organizaciones indígenas que forman parte del proceso de consulta.

Adoptados los preacuerdos, los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados por las disposiciones de los dictámenes deberán elegir a una delegación indígena con poder de decisión que los representará ante el Pleno para la toma de acuerdos. Esta delegación deberá constar en el Acta de preacuerdos. Para la adopción de los preacuerdos, los miembros de la Comisión Dictaminadora Principal se rigen por las reglas de quórum y votaciones. Los preacuerdos adoptados con esta Comisión modifican el dictamen sometido a consulta previa, en lo que corresponda.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El plazo desde la suscripción del Plan de Consulta hasta la suscripción del Acta de Consulta con preacuerdos no deberá exceder de los 120 días calendarios, salvo prórroga excepcional y justificada.

#### Artículo 77-C.

Los pueblos u organizaciones indígenas pueden solicitar su inclusión en un proceso de consulta legislativa, o la realización del mismo respecto de un dictamen que consideren es susceptible de afectarlos.

Esta solicitud será resuelta, en primera instancia, por la Comisión Dictaminadora Principal encargada de llevar adelante el proceso de consulta previa, y, en segunda instancia, por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Cuando la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología sea la encargada de llevar adelante el proceso de consulta previa, la segunda instancia será el Consejo Directivo del Congreso de la República.

#### Debate y aprobación

#### Artículo 78.

No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

Tampoco se puede debatir ninguna proposición de ley o de resolución legislativa, ni ningún dictamen que, conteniendo disposiciones susceptibles de afectar a pueblos indígenas u originarios, no haya sido objeto de consulta previa, libre e informada, de conformidad con el artículo 77 del presente Reglamento. Este requisito no puede ser dispensando.

(...)

Sin el requisito de la doble votación, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación. Solo se encuentran exoneradas de este requisito las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación de ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República, las

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

de designación, elección o ratificación de funcionarios, y las que fueron sometidas a un proceso de consulta previa, a que se refieren los incisos f), h) y j) del numeral 1 del artículo 76; el artículo 77-B; y el artículo 93 del presente Reglamento.

(...)

Artículo 78-A.

El Acta de Consulta con preacuerdos prevista en el artículo 77-B del presente Reglamento es puesta a consideración del Pleno en la primera votación junto con el dictamen correspondiente. Si sometido al voto, dicho dictamen y la correspondiente Acta son aprobados por el Pleno, se exonera de la segunda votación. Si son rechazados por el Pleno, se somete a votación su regreso a la Comisión Dictaminadora Principal, a fin de que pueda ser materia de mayor estudio, debate y diálogo con los pueblos u organizaciones indígenas que participan en el proceso de consulta. Si el Pleno rechaza el regreso a Comisión, el Presidente ordenará su archivo.

Cualquier modificación que se plantee al dictamen y/o a los preacuerdos en el Pleno, antes de la primera votación, solo proceden si la delegación indígena, previa consulta con los pueblos u organizaciones indígenas que representa, da su conformidad.

### **Envío al Presidente de la República**

Artículo 79.

La autógrafa de la proposición de la ley aprobada será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles.

Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero correrán en el expediente que dio origen a la ley observada y su reconsideración por el Congreso requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

En caso el Presidente de la República observe una proposición aprobada que fue materia de un proceso de consulta previa, cualquier modificación por parte del Congreso de la República a la misma deberá tener la conformidad de la delegación indígena, previa consulta con los pueblos u organizaciones indígenas que representa.

### **Reglas especiales para la aprobación de proposiciones de ley**

Artículo 81. Para el debate y aprobación de proposiciones de ley que no se refieran a materia común, se observarán las siguientes reglas:

(...)

En todos estos casos, si las proposiciones de ley o resolución legislativa contienen disposiciones susceptibles de afectar a pueblos indígenas u originarios, deberá respetarse el procedimiento de consulta previa establecido en los artículos 77 y 78 del presente Reglamento.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA. Proposiciones de ley pendientes de dictamen, y de primera o segunda aprobación por el Pleno**

Las proposiciones de ley o resolución legislativa que contengan, parcial o totalmente, disposiciones susceptibles de afectar a pueblos indígenas u originarios, que se encuentren pendiente de dictamen en comisiones, hubieran sido dictaminadas en comisiones o hayan sido aprobadas en primera votación por el Pleno, se sujetan a lo establecido en la presente resolución legislativa para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada reconocido en el Convenio 169 de la OIT. En el último caso, deberán ser devueltas a comisiones para dichos efectos.

### **SEGUNDA. Recursos para la consulta**

La Mesa Directiva del Congreso de la República, dentro de su disponibilidad presupuestal, garantiza los recursos necesarios que demande el procedimiento de consulta previa legislativa.

### **TERCERA. Consulta previa de la presente Resolución Legislativa**

La presente resolución legislativa es publicada en el diario oficial El Peruano luego de haber sido sometida al proceso de consulta previa, libre e informada, que, de manera

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 005/2016-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, RECONOCIDO POR EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

excepcional, se lleva a cabo entre la primera y segunda votación del Pleno, respetándose los acuerdos adoptados.

#### CUARTA. Normas que rigen de manera supletoria

Las disposiciones previstas en el Convenio 169 de la OIT; la Ley 29795, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, rigen de manera supletoria a esta resolución legislativa, siempre que favorezca el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas u originarios.

Dése cuenta.

Sala de Comisión

Lima, 13 de octubre de 2020.



Firmado digitalmente por:  
BAZAN VILLANUEVA Lenin  
Fernando FIR 41418206 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 26/10/2020 17:27:41-0500



Firmado digitalmente por:  
VERDE HEIDINGER MARCO  
ANTONIO FIR 04338492 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 29/10/2020 07:23:19-0500



Firmado digitalmente por:  
LOZANO INOSTROZA  
ALEXANDER FIR 47562453 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 30/10/2020 19:25:21-0500



Firmado digitalmente por:  
ACATE CORONEL EDUARDO  
GEOVANNI FIR 18151793 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 01/11/2020 17:38:28-0500



Firmado digitalmente por:  
FLORES VILLEGAS Johan FAU  
20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 31/10/2020 11:29:30-0500



Firmado digitalmente por:  
TITO ORTEGA Erwin FAU  
20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 01/11/2020 22:57:36-0500



Firmado digitalmente por:  
CAYGUARAY GAMBINI Luz  
Milagros FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/11/2020 10:09:16-0500



Firmado digitalmente por:  
LOZANO INOSTROZA  
ALEXANDER FIR 47562453 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 11/11/2020 11:18:21-0500

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS, AFROPERUANOS,  
AMBIENTE Y ECOLOGÍA**  
**Período Ordinario de Sesiones 2020 – 2021**

**ACTA DE LA DECIMO QUINTA SESIÓN ORDINARIA VIRTUAL EFECTUADA A  
TRAVÉS DE LA PLATAFORMA DE MICROSOFT TEAMS**

**13 de octubre de 2020**

Siendo las 17 horas 6 minutos, del martes 13 de octubre de 2020, a través de la plataforma de Microsoft Teams, bajo la presidencia del congresista Lenin Fernando Bazan Villanueva, con la asistencia de los congresistas miembros titulares: Luz Milagros Cayguaray Gambini, vicepresidenta; Alexander Lozano Inostroza, secretario; Eduardo Geovanni Acate Coronel, César Gonzales Tuanama, Manuel Aguilar Zamora, Johan Flores Villegas, Marco Antonio Verde Heidinger y Erwin Tito Ortega. Con la participación del congresista miembro accesorio Napoleón Puño Lecarnaque. Con el quórum reglamentario, se dio inicio a la décima quinta sesión ordinaria virtual de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

**I. DESPACHO**

El **PRESIDENTE**, dio cuenta que por vía electrónica se ha enviado a los Despachos de los señores congresistas la relación de documentos ingresados a la Comisión.

**II. INFORMES**

- 2.1 El congresista **Napoleón PUÑO LECARNAQUE**, informó que todos los años, en el mes de noviembre, se lleva a cabo la reunión binacional entre los presidentes de Perú y Ecuador, así como los gabinetes binacionales. Este año corresponde realizarse en Ecuador. Lo organizan los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países. Tratarán sobre la contaminación del río Puyango – Tumbes. El congresista expresó su preocupación por la posible postergación por motivo del COVID-19.
- 2.2 El **PRESIDENTE** informó sobre las comunicaciones sostenidas con el premier para atender los problemas de contaminación del río Nanay, río Puyango – Tumbes y otros ríos del norte del país. Se confirmará la fecha y los términos de una reunión de trabajo conjuntamente con el MINAM, MVCS, MINEM y MINAGRI.
- 2.3 El congresista **Marco Antonio VERDE HEIDINGER**, agradeció a todos los miembros de la comisión por su participación en contribuir a mantener el medio ambiente con relación a las torres de alta tensión.
- 2.4 El congresista **Johan FLORES VILLEGAS**, informó que el 25 de noviembre se conmemora el aniversario la región Moquegua, la misma que cuenta con 74 comunidades campesinas y varias empresas mineras establecidas como

Southern Perú, Anglo American Perú y Buenaventura. El congresista manifiesta que "estas empresas, además de contaminar, vienen comprando a las comunidades sus terrenos a precios ínfimos". Se propuso, para la tercera semana de noviembre, organizar un "Congreso Nacional de Derechos Humanos de Pueblos Andinos y Originarios", para tratar sobre derechos humanos, derechos internacionales, tratados internacionales, ley de comunidades campesinas, revaloración de las costumbres ancestrales, entre otros, a fin de fortalecer las capacidades de los comuneros a nivel nacional, para que tengan un mejor desenvolvimiento con las empresas mineras.

### III. PEDIDOS

- 3.1 La congresista **Luz Milagros CAYGUARAY GAMBINI**, reiteró su pedido para que, con acuerdo de la CPAAAAE, se convoque a una sesión extraordinaria donde se trate el problema de contaminación de la minería ilegal en la zona del río Nanay. Se espera la asistencia del MINAM, MINEM, MINDEF, gobierno regional de Loreto y fiscalía especializada en materia ambiental de Maynas.
- 3.2 El congresista **Johan FLORES VILLEGAS**, pidió que la CPAAAAE promueva la organización de un evento a nivel nacional sobre derechos humanos y comunidades campesinas, para que se capaciten y puedan hacer respetar sus derechos frente a las empresas mineras.
- 3.3 El congresista **César GONZALES TUANAMA**, solicitó que en el pedido de la congresista Cayguaray se incluya como invitado al MINEM y al presidente de Perupetro, respecto a la ampliación del contrato del lote petrolero 31-C en Ucayali.
- 3.4 El congresista **Napoleón PUÑO LECARNAQUE**, pidió se le permita hacer una presentación de 20 minutos en la siguiente sesión ordinaria sobre la contaminación del río Puyango – Tumbes. También solicitó se oficie al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, en la próxima reunión binacional entre Perú y Ecuador, se incluya en la agenda la presentación del gobernador regional de Tumbes y/o de un congresista de esa región para que exponga la problemática de la contaminación del río Puyango -Tumbes.

### IV. ORDEN DEL DÍA

- 4.1 **Sustentación, debate y aprobación del pre dictamen del Proyecto de ley 05/2016-CR, que con texto sustitutorio propone la Resolución Legislativa que modifica el Reglamento del Congreso de la República para garantizar en la labor legislativa el derecho a la consulta previa, libre, e informada, reconocida por el Convenio 169 de la OIT.**

El **PRESIDENTE** sustentó el pre dictamen del proyecto de ley 05/2016-CR. Precisó los alcances de las modificaciones de los artículos art. 35, 70, 73, 75, 77, 78 y 81 del Reglamento del Congreso de la República, para que se implemente la consulta previa legislativa, dentro de los procedimientos

parlamentarios a fin que las proposiciones de ley y resoluciones legislativas que contengan disposiciones que puedan afectar a los pueblos andinos y originarios, sean consultadas a los pueblos, previa su aprobación y promulgación, para evitar conflictos sociales. Destacó, que el texto sustitutorio comprende las sugerencias que alcanzaron los señores congresistas. Seguidamente, puso a consideración de los congresistas para sus observaciones, preguntas y aportes. Participaron los congresistas AGUILAR ZAMORA y CAYGUARAY GAMBINI. Finalizado el debate, el PRESIDENTE sometió a votación el pre dictamen, siendo **aprobado por mayoría**, con los votos a favor de los congresistas BAZÁN VILLANUEVA, CAYGUARAY GAMBINI, LOZANO INOSTROZA, ACATE CORONEL, FLORES VILLEGAS, VERDE HEIDINGER y TITO ORTEGA, y con el voto de abstención del congresista AGUILAR ZAMORA.

#### 4.2 Sustentación, debate y aprobación del pre dictamen recaído en los proyectos de ley 3345/2018-CR y 4681/2019-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica el artículo 14 del texto único ordenado de la Ley General de Minería para garantizar la consulta previa, libre e informada de las concesiones mineras.

El PRESIDENTE sustentó el pre dictamen de los proyectos de ley 3345/2018-CR y 4681/2019-CR. Seguidamente, puso a consideración de los congresistas para sus observaciones, preguntas y aportes. Participaron los congresistas CAYGUARAY GAMBINI, AGUILAR ZAMORA, TITO ORTEGA y FLORES VILLEGAS. Agotado el debate, el PRESIDENTE sometió a votación el pre dictamen, siendo **aprobado por mayoría**, con los votos a favor de los congresistas BAZÁN VILLANUEVA, LOZANO INOSTROZA, ACATE CORONEL, AGUILAR ZAMORA, FLORES VILLEGAS, GONZALES TUANAMA, VERDE HEIDINGER y TITO ORTEGA, y el voto en contra de la congresista CAYGUARAY GAMBINI.

#### V. APROBACION DEL ACTA

El PRESIDENTE dio cuenta del Acta de la décima segunda sesión ordinaria virtual, realizada el día 01 de setiembre del 2020, la misma que fue **aprobada por unanimidad**, con los votos a favor de los congresistas BAZÁN VILLANUEVA, CAYGUARAY GAMBINI, LOZANO INOSTROZA, ACATE CORONEL, AGUILAR ZAMORA, FLORES VILLEGAS, GONZALES TUANAMA, VERDE HEIDINGER y TITO ORTEGA.

El PRESIDENTE solicitó la dispensa del trámite de aprobación del Acta para ejecutar los acuerdos adoptados y pedidos formulados en la presente sesión y, sometido al voto, fue **aprobado por unanimidad**, con los votos a favor de los congresistas BAZÁN VILLANUEVA, CAYGUARAY GAMBINI, LOZANO INOSTROZA, ACATE CORONEL, AGUILAR ZAMORA, FLORES VILLEGAS, GONZALES TUANAMA, VERDE HEIDINGER y TITO ORTEGA.

Siendo las 19 horas con 10 minutos, el PRESIDENTE levantó la sesión.

**Se deja constancia que la transcripción y la versión del audio/video de la plataforma virtual del Congreso de la República forman parte del Acta.**



Firmado digitalmente por:  
BAZAN VILLANUEVA Lenin  
Fernando FIR 41419208 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 14/11/2020 13:10:19-0500



Firmado digitalmente por:  
RAMOS ZAPANA RUBEN FIR  
25729105 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 15/11/2020 12:20:17-0500