



73651



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Oficio N° 0268-2017-DP/AMASPP

Lima, 14 de julio de 2017

Señora
Alejandra Aramayo Gaona
Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n
Cercado.-

Ref: Oficio N° 1387-2016-2017-CDRGLMGE-CR

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, a su vez, referirme a la solicitud de opinión técnica requerida mediante el documento de la referencia, sobre el proyecto de ley N° 268/2016-CR, "Ley que garantiza la participación política indígena en las elecciones regionales", que propone modificar el artículo 8° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.

Al respecto, la fórmula legal de la mencionada iniciativa propone la modificación del artículo 8.3° de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, en los siguientes términos:

«Artículo 8.- Elección de los miembros del Consejo Regional (...)»

8.3. En cada provincia, se proclama consejero electo al candidato con mayor votación.

En las provincias en las que se elija dos (2) o más consejeros y no se haya implementado el mecanismos de cuota indígena o nativa, se aplica la cifra repartidora, según el orden de los candidatos establecidos por los partidos políticos y movimientos regionales.

En las provincias en las que se elija dos (2) o más consejeros y se haya implementado el mecanismos de cuota indígena o nativa, la consejería agregada debe ser elegida entre los postulantes indígenas. Para tal efecto, se elige al candidato indígena más votado de las diferentes organizaciones políticas. Los demás consejeros, se eligen según el sistema descrito en el párrafo precedente»



El derecho a la participación de los pueblos indígenas tiene por objetivo garantizar que estos pueblos logren una participación efectiva en todos los niveles de la toma de decisiones en los órganos políticos, legislativos y administrativos y en los procesos que puedan afectarles directamente, a través de sus instituciones representativas. En el caso de la participación política, los esfuerzos del Estado han estado orientados a garantizar que colectivos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas,



tengan oportunidades de acceder a la participación política, a través del establecimiento de cuotas electorales, previstas en el artículo 191° de la Constitución Política, que aún tienen un alcance limitado.

En el caso de las elecciones regionales, como se menciona en la exposición de motivos del Proyecto N° 268/2016-CR, el artículo 12° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, fija un porcentaje mínimo del 15% de representantes de comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios en las listas de candidatos de las organizaciones políticas, con el objetivo de garantizar que determinados colectivos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas, tengan oportunidades de acceder a la participación política en los procesos electorales.

Bajo dicho marco, el artículo 6° de la Ley de Elecciones Regionales prevé que el Jurado Nacional de Elecciones establece el número de miembros de cada Consejo Regional, asignando uno a cada provincia, entre un mínimo de 7 y un máximo de 25 consejeros. Durante el proceso electoral del 2014, el Jurado Nacional de Elecciones dispuso incrementar el número de consejerías regionales en 18 regiones y 44 provincias para la aplicación de la referida cuota¹. De esta manera, en aquellas provincias en las cuales, originalmente, se había designado a un solo consejero, se incrementó otro consejero para cubrir la denominada "cuota electoral indígena".

Si bien la entrada en vigencia de estas normas ha permitido a los pueblos indígenas una mayor presencia en los procesos electorales regionales y municipales, en el marco de nuestro trabajo de defensa de los derechos fundamentales, consideramos que la aplicación de la cuota indígena durante las elecciones regionales requiere de medidas para evitar que su aplicación se desnaturalice.

Hemos observado que su actual formulación no ha permitido lograr una representación indígena efectiva sobre el número de autoridades electas en los procesos electorales en los que ha sido aplicada, observando que los puestos de consejeros regionales han sido cubiertos por integrantes no indígenas. Así, durante el proceso electoral del 2014, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de diversos casos de organizaciones indígenas de Puno, Cusco, Madre de Dios, Loreto y Cajamarca en desacuerdo con la aplicación de la cuota electoral indígena.²



Dicha problemática tiene directa relación con la aplicación del mecanismo de la cifra repartidora. Sobre el particular, el Jurado Nacional de Elecciones ha señalado que la inclusión de representantes indígenas sólo es exigible en la etapa de inscripción de listas de candidatos a autoridades regionales, por lo que, realizadas las elecciones, la distribución de las consejerías regionales se hace de acuerdo con la cifra repartidora

¹ Conforme a lo previsto en la Resolución N° 270-2014-JNE, del 1 de abril de 2014.

² En diarios "La República", del 23 de octubre de 2014 (<http://www.larepublica.pe/23-10-2014/en-cusco-y-arequipa-solo-se-tiene-un-consejero-nativo>) y del 24 de octubre de 2014 (<http://www.larepublica.pe/24-10-2014/campesinos-reclaman-por-falta-de-consejeros-nativos>), "Correo", del 28 de octubre de 2014 (<http://diariocorreo.pe/ciudad/puno-consejo-regional-sin-cuota-nativa-542848/>), y "Los Andes", del 29 de octubre de 2014 (<http://www.losandes.com.pe/Regional/20141029/83723.html>). Asimismo, en radios: "Pachamama", del 29 de octubre de 2014 (<http://www.pachamamaradio.org/29-10-2014/consejero-electo-uriente-se-unio-a-malestar-por-falta-de-cuota-nativa-en-consejo-regional.html>), (<http://www.pachamamaradio.org/29-10-2014/falta-de-cuota-nativa-en-consejo-regional-despierta-sensacion-de-marginacion.html>), y "Onda Azul", del 30 de octubre de 2014 (<http://radioondaazul.com/?c=noticia&id=44901>).



DEFENSORÍA DEL PUEBLO



Firmado digitalmente por:
ABANTO CABANILLAS Alcia
Maribel (FAL20304117142)
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/07/2017 16:03:41

en aquellas provincias en las que se elija dos o más consejeros y en estricto respeto de la ubicación de los candidatos en sus listas electorales, tal como lo dispone el artículo 8° de la Ley de Elecciones Regionales³.

El mencionado artículo 8° se establece que “la elección se sujeta a las siguientes reglas: (...) 3. En cada provincia se proclama consejero electo al candidato con la mayor votación. En la provincia en que se elija dos (2) o más consejeros, se aplica la regla de la cifra repartidora, según el orden de candidatos establecidos por los partidos políticos y movimientos políticos”.

En este sentido, al no obtener un único partido político altos porcentajes de votación, las consejerías regionales son distribuidas —en aplicación de la regla de la cifra repartidora— entre las organizaciones políticas con mayor votación y las candidaturas que ocupan el lugar número 1 dentro de la lista, en perjuicio de los candidatos indígenas, quienes al encontrarse ubicados en el segundo o tercer lugar de la lista de postulantes, no resultan siendo elegidos.

A manera de ejemplo, durante las elecciones regionales del 2014, a la región Puno (compuesta de 13 provincias) le correspondía 13 consejerías regionales⁴ y, al aplicar la cuota electoral indígena, el Jurado Nacional de Elecciones aumentó en tres las consejerías a elegirse: por cada una de las tres provincias con mayor presencia de comunidades campesinas y nativas, eligiendo a 16 consejeros. Sin embargo, por el criterio de cifra repartidora y posición de los candidatos indígenas en las listas de los partidos y agrupaciones políticas no resultó electo ningún ciudadano indígena.

Como bien se señala en la exposición de motivos, la problemática antes mencionada también ha sido advertida por el Ministerio de Cultura, institución que ha observado que los candidatos indígenas son incluidos en las listas como una suerte de “relleno”, al ser ubicados en puestos finales, lo que dificulta su elección⁵.

Asimismo, en el marco del Grupo de Trabajo sobre Políticas Indígenas (GTPI)⁶ presidido por dicho Ministerio, ante una presentación del Jurado Nacional de Elecciones, las organizaciones indígenas de alcance nacional⁷ expresaron dicha preocupación y otras vinculadas al derecho a la participación política de los pueblos indígenas⁸.



³ Resolución N° 3505-2014-JNE, de fecha 7 de noviembre de 2014, considerando N° 4.

⁴ Conforme a lo previsto en el artículo 6° de la Ley de Elecciones Regionales.

⁵ Informe N° 001-2015-JCGC/MXS-DIN-DGCI-VMI/MC

⁶ Mediante Resolución Ministerial N° 403-2014-MC, publicada el 7 de noviembre de 2014, se constituyó el Grupo de Trabajo de naturaleza permanente encargado de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas y/o requieren un enfoque de interculturalidad de manera participativa (GTPI), conformado el Viceministerio de Interculturalidad y organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas.

⁷ Estas son: la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP), la Organización Nacional de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA).

⁸ La presentación del Jurado Nacional de Elecciones se realizó en la primera fecha de la tercera sesión ordinaria del GTPI, el 26 de mayo de 2015. Cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo participa en el GTPI en calidad de institución observadora.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO



Firmado digitalmente por
ABANTO CABANILLAS Ainoa
Maribel (F AU20004117142)
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/07/2017 16:03:45

Atendiendo a un compromiso asumido ante las organizaciones indígenas nacionales que conforman el GTPI, el Jurado Nacional de Elecciones dispuso la creación de un Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento de la Participación Política Indígena⁹, con carácter permanente. El Grupo tiene por finalidad coordinar, proponer y dar seguimiento a los acuerdos y acciones que de ellos se deriven en torno a la promoción de la participación política de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y comunidades nativas, en el marco de las competencias del Jurado Nacional de Elecciones.

Entre los temas discutidos en dicho espacio, las organizaciones indígenas nacionales¹⁰ y el Jurado Nacional de Elecciones han coincidido en la necesidad de realizar ajustes a la aplicación del mecanismo de la cifra repartidora para la implementación de la cuota indígena en las elecciones regionales, habiendo arribado a un acuerdo preliminar para su modificación¹¹, propuesta que requiere aún ser socializada con organizaciones indígenas regionales y locales para recibir sus aportes y comentarios.

Cabe mencionar que la propuesta que –preliminarmente– se ha consensuado entre el Jurado Nacional de Elecciones y las organizaciones indígenas nacionales es similar a la recogida en el Proyecto de Ley N° 268/2016-CR. En ambos casos, se plantea que en las provincias en las que se elijan dos o más consejeros y se aplique la cuota indígena, la consejería agregada para la implementación de la cuota sólo puede ser asignada entre los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. De esta forma, la aplicación de la cifra repartidora solo operará en las provincias donde no se aplica la cuota indígena.

Consideramos positivo que ambas propuestas coincidan en la necesidad de modificar el artículo 8°, numeral 3 de la referida norma. No obstante, la presente iniciativa requiere que, en su formulación y debate, cuente con los aportes de los pueblos indígenas cuyo derecho a la participación política se verá afectado. En ese orden de ideas, cabe recordar que, cualquier cambio en la situación jurídica o en el ejercicio de un derecho colectivo que ocasione la aprobación de una medida administrativa o legislativa, debe ser sometida a procesos de participación y consulta previa con los pueblos indígenas, cuyos derechos se verán afectados directamente por estas medidas.

Como lo hemos indicado en otras oportunidades¹², en el caso de las medidas legislativas que promueva el Congreso de la República, la falta de un procedimiento específico para consultar estas medidas no le exime de la obligación deriva del

⁹ Creado mediante la Resolución N° 085-A-2016-P/JNE, publicada el 10 de junio de 2016. En dicho espacio, la Defensoría del Pueblo participa en calidad de institución observadora.

¹⁰ Las organizaciones indígenas de alcance nacional que participan en el GTPI también conforman el grupo de trabajo creado por el Jurado Nacional de Elecciones.

¹¹ Como parte del trabajo del Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento de la Participación Política Indígena del Jurado Nacional de Elecciones, se ha constituido un Sub Grupo de Trabajo encargado de analizar y elaborar propuestas normativas, en el marco del cual se ha acordado, el 19 de diciembre de 2016, una propuesta de modificación de la cifra repartidora, que considere una aplicación diferenciada en el caso de la aplicación de la cuota indígena.

¹² Informe N° 001-2017-DP/AMASPPI-PPI, del 15 de marzo de 2017, adjunto al Oficio N° 113-2017-DP/AMASPPI de la misma fecha e Informe N° 002-2017-DP/AMASPPI-PPI, del 9 de mayo de 2017, adjunto al Oficio N° 165-2017-DP/AMASPPI de la misma fecha.





DEFENSORIA DEL PUEBLO



Firmado digitalmente por:
ABANTO CABANILLAS Alicia
Maribel (FAU20304117142)
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/07/2017 16:23:02

Convenio N° 169 de la OIT y de la Ley N° 29785, de realizar un proceso de consulta cuando exista una medida legislativa que, como en el presente caso, pueda producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Por lo antes expuesto, señora Presidenta, expresamos nuestra opinión favorable a la propuesta plasmada en el Proyecto de Ley N° 268/2016-CR y, a su vez, solicitamos que la misma pueda atenderse con celeridad. De aprobarse esta iniciativa, su implementación permitirá garantizar una representación indígena efectiva sobre el número de autoridades electas durante las elecciones regionales del 2018 y en los próximos procesos electorales.

Con la seguridad de su gentil atención, aprovecho la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,



Alicia Abanto Cabanillas

Adjunta al Defensor del Pueblo para el Medio Ambiente,
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)

NHAR/jaah