



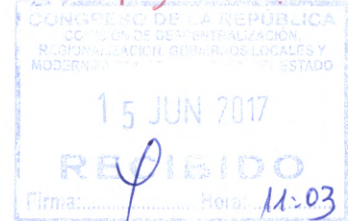
PERÚ

Ministerio de Cultura

Despacho Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Reg. 1945



San Borja, 14 JUN. 2017

**OFICIO N° 292 -2017-DM/MC**

TD. 66857-14 JUN 2017-12m.

Señora

**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Presente.-

Asunto Opinión legal sobre Proyecto de Ley N° 268/2016-CR, "Ley que garantiza la participación política indígena en las elecciones regionales".

Referencia : Oficio P.O. N° 1313-2016-2017/CDRGLMGE/CR

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión técnico legal del sector Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 268/2016-CR, "Ley que garantiza la participación política indígena en las elecciones regionales".

Al respecto, tengo a bien remitir, para su consideración y fines, el Informe N° 0026-2017-KCE/OGAJ/SG/MC, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

  
.....  
**SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE**  
Ministro de Cultura





"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Lima, 02 de Junio de 2017

**INFORME N° 000026-2017-KCE/OGAJ/SG/MC**

Para : **MÓNICA MARÍA DÍAZ GARCÍA**  
Directora General  
Oficina General de Asesoría Jurídica

De : **Karina Canales Escudero**  
Asesora Legal  
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión Legal sobre el Proyecto de Ley N° 268/2016-CR, "Ley que garantiza la participación política indígena en las elecciones regionales".

Referencia : a) Oficio P.O. N° 1313-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 29.03.17  
b) Oficio P.O. N° 1313-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 22.03.17

Por el presente me dirijo a usted, en relación a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES:**

- 1.1. Con Oficio P.O. N° 1313-2016-2017/CDRGLMGE-CR recibido el 31 de marzo de 2017, el Secretario Técnico de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitó al Ministerio de Cultura opinión respecto del Proyecto de Ley N° 268/2016-CR, "Ley que garantiza la participación política indígena en las elecciones regionales" (en adelante, Proyecto de Ley).
- 1.2. Mediante el Oficio P.O. N° 1313-2016-2017/CDRGLMGE-CR recibido el 11 de abril de 2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitó al Ministerio de Cultura opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. A través de la Hoja de Elevación N° 000026-2017/DIN/DGCI/VMI/MC de fecha 3 de mayo de 2017, la Dirección de Políticas Indígenas remite el Informe N° 000001-2017-AHV/DIN/DGCI/VMI/MC de fecha 28 de marzo de 2017, que contiene la opinión técnica de la citada Dirección respecto del Proyecto de Ley, efectuando recomendaciones.
- 1.4. Con Memorando N° 000090-2017/VMI/MC de fecha 11 de mayo de 2017, el Despacho Viceministerial de Interculturalidad remite el Informe antes mencionado, solicitando opinión a esta Oficina General.



## II. BASE LEGAL:

- 2.1. Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.
- 2.2. Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- 2.3. Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.4. Resolución de Secretaría General N° 083-2015-SG/MC, que aprueba la Directiva N° 008-2015-SG/MC "Procedimiento para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de Proyectos de Ley formulados por los Congresistas de la República ante el Ministerio de Cultura".

## III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA:

De acuerdo al artículo 1 del Proyecto de Ley, éste último *"tiene por objeto fortalecer y mejorar los mecanismos de participación política de los pueblos indígenas en los procesos de elección regional"*.

Asimismo, se propone la modificación del numeral 8.3 del artículo 8 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, 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 mecanismo 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 mecanismo de cuota indígena o nativa, la consejería agregada debe ser elegida solo 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".*

## IV. ANÁLISIS:

- 4.1. De acuerdo al artículo 4 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, las áreas programáticas de acción sobre las cuales este ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son: a) Patrimonio Cultural de la Nación, Material e Inmaterial; b) Creación cultural contemporánea y artes vivas; c) Gestión cultural e industrias culturales; y d) Pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Asimismo, conforme al literal k) del artículo 7 de dicha Ley, el Ministerio de Cultura tiene como función exclusiva, respecto de otros niveles de gobierno, *"Planificar, concertar, articular y coordinar con los niveles de gobierno que corresponda las actividades de fomento, asistencia técnica, apoyo y consulta popular para el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano"*.



- 4.2. Por su parte, de acuerdo con el artículo 87 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2013-MC, *“La Dirección de Políticas Indígenas es la unidad orgánica encargada de formular, conducir, ejecutar y supervisar la política indígena intercultural a fin de garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, proteger sus conocimientos tradicionales y lograr su desarrollo con identidad, en un marco de igualdad de derechos”*.
- 4.3. En el marco de sus funciones, la Dirección de Políticas Indígenas emite opinión técnica a través del Informe N° 000001-2017-AHV/DIN/DGCI/VMI/MC, señalando lo siguiente:
- *“(…) el Ministerio de Cultura elaboró el Informe N° 001-2015-JCGC/MZS-DIN-DGCI-VMI/MC, que analizó los mecanismos de participación electoral de los pueblos indígenas y encontró entre uno de sus principales problemas, la escasa efectividad del sistema de la cuota indígena. El Proyecto de Ley N° 268/2016-CR busca dar una solución a este problema y señala en su exposición de motivos que ha tomado como base la fórmula elaborada por el Ministerio de Cultura en el mencionado informe”*.
  - *“(…) el desarrollo normativo y jurisprudencial a nivel internacional ampara la participación política de los pueblos indígenas, considerando las situaciones de desventaja que atraviesan y que deben ser superadas en concordancia con el principio de igualdad y no discriminación. En el caso peruano, se promueve la participación política de los pueblos indígenas a través de la “cuota nativa o indígena”, que está directamente relacionada con el derecho a la participación política, en su dimensión de la postulación a un cargo de elección popular; sin embargo no se tomó ninguna medida especial para promover el aspecto del derecho a la participación política relacionada a “ocupar cargos públicos”, en consecuencia, no asegura que efectivamente los representantes indígenas ocupen cargos públicos”*.
  - *“Luego de las ERM<sup>1</sup> 2014 el Ministerio de Cultura recibió comunicaciones formales de organizaciones indígenas regionales como el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU) y la Federación Nativa del Alto Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), ambas bases regionales de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP). En sus cartas, los representantes manifestaban su descontento debido a que la cuota no garantiza el derecho de participación política de la población indígena y solicitaban el apoyo del sector Cultura para modificar el mecanismo, en atención al derecho colectivo a la participación”*.
  - *“En las ERM 2006, de los 22 cupos asignados para la cuota en las consejerías regionales, solo 12 fueron asumidos por consejeros indígenas; y en las ERM 2010 solo ingresaron 14 consejeros indígenas a pesar de existir 28 consejerías destinadas a la cuota. Es decir, el porcentaje de efectividad bordeó el 50% en ambas elecciones. Asimismo, en las ERM 2014, a pesar de la ampliación de la cuota indígena o nativa, los resultados mostraron una reducción aún mayor en su efectividad. De las 48 consejerías destinadas a cuota indígena, sólo fueron electos 16 consejeros regionales bajo este mecanismo, es decir, sólo el 33% de las consejerías*

---

<sup>1</sup> Elecciones Regionales y Municipales.



*creadas por este concepto fueron ocupadas efectivamente por candidatas indígenas”.*

- *Estos resultados son producto, principalmente, del posicionamiento de los candidatos originarios en las listas electorales. Esta característica es especialmente resaltante en las regiones de la Amazonía, donde la abrumadora mayoría de los representantes indígenas son colocados en posiciones marginales, a pesar de que en algunos casos la población indígena representa un sector significativo del electorado”.*
- *“(…) Este diagnóstico es compartido por la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones, en el Informe N° 00005-2015-HEC-SG/JNE del 31 de marzo de 2015, que concluye - sobre la base del análisis de la aplicación del mecanismo de cuota en las ERM 2014 - que existe una “(…) barrera que imposibilita una mejor representación”: “(…) la vigente normatividad electoral que da un mismo tratamiento a las diferentes cuotas desconociendo que la cuota ‘indígena’ es de naturaleza distinta a la de género y a la de jóvenes”.*
- *“Siendo así corresponde incorporar el término utilizado en el Convenio N° 169 y sugerimos la inclusión de “pueblo indígena” en las referencias legales para complementar el reconocimiento de la cuota señalada en el artículo 191 de la Constitución”. “Así también proponemos modificar la referencia a “consejería agregada” del proyecto de ley, por “consejería adicional” para estar en concordancia con el término utilizado en los lineamientos establecidos en la Resolución N° 270-2014-JNE, Jurado Nacional de Elecciones del uno de abril de 2014”.*
- *“Sobre la base del análisis expuesto, proponemos una redacción alternativa del artículo 8.3 (...) en los siguientes aspectos:*

*“(…) En las provincias en las que se elija dos (2) o más consejeros y se haya implementado el mecanismo de cuota de comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios, la consejería adicional destinada para este fin debe ser cubierta solo por representantes que postulan en virtud de esta cuota. Para tal efecto, se elige al postulante por la cuota de comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios, que haya obtenido la mayor cantidad de votos.*

*Los demás consejeros, se eligen según el sistema descrito en el párrafo precedente”.*

#### 4.4 Adicionalmente, es necesario señalar lo siguiente:

- *Conforme al artículo 191 de la Constitución Política del Perú, “(…) La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales (...)”.*



- El numeral 3 del artículo 12 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, establece que “(...) La lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios. La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos: (...) Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)”.
- De acuerdo con el artículo 15 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, “El Viceministro de Interculturalidad es la autoridad inmediata al Ministro en asuntos de Interculturalidad e Inclusión de las Poblaciones Originarias (...). Por encargo de dicho Ministro, ejerce las siguientes funciones: a) Promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos del país de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (...)”.
- Según el literal b) del numeral 1 del artículo 6 del Convenio 169 “Convenio sobre pueblos indígenas y tribales” de la Organización Internacional del Trabajo, “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: (...) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.
- En dicho marco normativo, la Dirección de Políticas Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad evaluó la problemática actual que afecta el acceso efectivo de las comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas u originarios para ocupar cargos públicos, concluyendo que se requiere de una modificación del numeral 3 del artículo 8 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, por lo que estiman viable el Proyecto de Ley. Para tal efecto, se propone una redacción alternativa al texto propuesto en el Proyecto de Ley (detallada en el numeral 4.3 del presente informe).

Al respecto, se recomienda además modificar el segundo párrafo del numeral 8.3 del artículo 8 del texto propuesto en el Proyecto de Ley, a fin que se reemplace la frase “*cuota indígena o nativa*” por la frase “*cuota de comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios*”, a fin de unificar la redacción de dicho artículo. Asimismo, de acuerdo a lo coordinado con la Dirección de Políticas Indígenas, se debe tener en cuenta que la frase “*Los demás consejeros, se eligen según el sistema descrito en el párrafo precedente*” debe ser incluida en el último párrafo del numeral modificado, toda vez que hace mención al sistema de la cifra repartidora que se encuentra regulado en el segundo párrafo de dicho numeral.

Con ello, la redacción que se propone sería la siguiente:



*“Artículo 8.- Elección de los miembros del Consejo Regional (...)*

*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 mecanismo de cuota de comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios, 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 mecanismo de cuota de comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios, la consejería adicional destinada para este fin debe ser cubierta solo por representantes que postulan en virtud de esta cuota. Para tal efecto, se elige al postulante por la cuota de comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios, que haya obtenido la mayor cantidad de votos. Los demás consejeros, se eligen según el sistema descrito en el párrafo precedente”.*

#### **V. CONCLUSIONES:**

Por lo expuesto, esta asesoría opina que el Proyecto de Ley N° 268/2016-CR es **VIABLE CON OBSERVACIONES**, las mismas que han sido detalladas en los numerales 4.3 y 4.4 del presente informe.

#### **VI. RECOMENDACIÓN:**

Se recomienda remitir el presente informe al Despacho Viceministerial de Interculturalidad, para su consideración y fines que estime pertinentes.

Se adjuntan los proyectos de oficio de respuesta.

Atentamente,