

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la esperanza y el fortalecimiento de la democracia”

Lima, 15 de abril de 2026

Oficio n.° 0185-2026-DP/PAD

Señora
Susel Ana María Paredes Piqué
Presidenta
Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural
Congreso de la República
Presente. –

Referencia: Informa alcances del Oficio n.° 0184-2026-DP/PAD

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, a la vez, compartir con su despacho el oficio de la referencia, a través del cual se brinda respuesta a los pedidos de opinión sobre los proyectos de ley n.° 13854/2025-CR, *Ley que implementa el enfoque intercultural en los gobiernos regionales y locales*; y, n.° 13855/2025-CR, *Ley que implementa el enfoque intercultural en las entidades públicas del gobierno central y los organismos autónomos*”

Al respecto, en atención a nuestros procedimientos de coordinación interna para la atención de pedidos de opinión jurídica sobre proyectos de ley, se derivó para estudio y análisis al Programa de Pueblos Indígenas, a cargo de la Lic. Jaqueline Roque Quispe.

Finalmente, tengo a bien remitir el Informe Jurídico Defensorial n.° 0004-2026-DP/ADHPO-PPUE elaborado por el mencionado programa, el cual se encuentra adscrito a la Adjuntía para los Derechos Humanos y la Población Indígena y Afroperuana, a través del cual informan las conclusiones, así como el análisis técnico de las referidas iniciativas legislativas.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

(Documento firmado digitalmente)
Rina Karen Rodríguez Luján
Primera Adjunta
Defensoría del Pueblo

Se adjunta:
- Informe Jurídico Defensorial n.° 0004-2026-DP/ADHPO-PPUE

ADSAL-PPUE/ LAFO/JRQ/mac/kfcp



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 16/04/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0166 9035 5886 6348

Adjuntía para los Derechos Humanos y la Población Indígena y Afroperuana

HOJA DE ELEVACION N° 035-2026-DP/ADHPO

PARA : RINA KAREN RODRÍGUEZ LUJÁN
Primera Adjunta

ASUNTO : Opinión a Proyectos de Ley N° 13854/2025-CR y
13855/2025-CR

REFERENCIA : Oficio N° 1776-2025-2026-CDRGLMGE-CR
(Ingreso 2026-02790)

FECHA : Lima, 06 de abril de 2026

Estimada doctora Rina,

Previo cordial saludo, hago llegar a usted un Informe Jurídico Defensorial, con su respectivo proyecto de oficio, para que sea enviado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, conforme al pedido realizado con el documento de la referencia:

- Informe Jurídico Defensorial N° 004-2026-DP/ADHPO-PPUE. Opinión al Proyecto de Ley N° 13854/2025-CR, "Proyecto de ley que implementa el enfoque intercultural en los gobiernos regionales y locales" y del Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR, "Proyecto de ley que implementa el enfoque intercultural en las entidades públicas del gobierno central y los organismos autónomos".

Cabe indicar que este documento ha sido elaborado por el Programa de Pueblos Indígenas.

Agradeceré que luego de enviar el documento al Congreso de la República, nos haga llegar una copia del cargo para nuestro registro.

Atentamente,

(Documento Firmado Digitalmente)
LUIS ALBERTO FLORES OROSCO
Adjunto para los Derechos Humanos y la
Población Indígena y Afroperuana



**Defensoría
del Pueblo**

Firmado digitalmente por FLORES
OROSCO Luis Alberto FAU 20304117142
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06-04-2026 16:39:42 -05:00



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 06/04/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0166 0290 3338 1080

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 0004-2026-DP/ADHPO-PPUE

Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13854/2025-CR, que propone la Ley que implementa el enfoque intercultural en los gobiernos regionales y locales, y el Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR, que propone la Ley que implementa el enfoque intercultural en las entidades públicas del gobierno central y los organismos autónomos

I. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 1776-2025-2026-CDRGLMGE-CR, de fecha 11 de febrero de 2026, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Defensoría del Pueblo emitir opinión técnica respecto del Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13854/2025-CR, que propone la Ley que implementa el enfoque intercultural en los gobiernos regionales y locales, y el Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR, que propone la Ley que implementa el enfoque intercultural en las entidades públicas del gobierno central y los organismos autónomos. Asimismo, se precisa que ambos proyectos también fueron decretados a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural.

En atención a lo señalado, la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias de protección de derechos fundamentales, considera pertinente emitir la presente opinión para contribuir al debate parlamentario.

II. ANÁLISIS

Las iniciativas legislativas bajo análisis presentan una estructura similar, compuesta por siete (7) artículos y una Única Disposición Complementaria Final. Es a través de dicho articulado que, se dispone la implementación obligatoria del enfoque intercultural en la gestión pública, conforme a las exposiciones de motivos de ambos proyectos, con el propósito de garantizar la plena efectividad de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, aprobada mediante Decreto Supremo N.° 003-2015-MC.

Es en ese contexto, cada iniciativa legislativa propone su respectiva regulación, cuyos textos se presentan a continuación:

Proyecto de Ley N° 13854/2025-CR, “Proyecto de Ley que Implementa el Enfoque Intercultural en los Gobiernos Regionales y Locales”	Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR, “Proyecto de Ley que Implementa el Enfoque Intercultural en Las Entidades Públicas del Gobierno Central y los Organismos Autónomos”
<p>Artículo 1.- Objeto de la Ley La presente Ley tiene por objeto, establecer la implementación obligatoria del enfoque intercultural en los gobiernos regionales y locales.</p>	<p>Artículo 1.- Objeto de la Ley La presente Ley tiene por objeto, establecer la implementación obligatoria del enfoque intercultural en las entidades públicas del Gobierno Central y en los organismos constitucionalmente autónomos.</p>
<p>Artículo 2.- Ámbito de aplicación La presente Ley se aplica a: – Los gobiernos regionales y sus órganos desconcentrados, en el marco de sus competencias. – Las municipalidades provinciales y distritales, así como sus entidades, programas y proyectos, en el marco de sus competencias.</p>	<p>Artículo 2.- Ámbito de aplicación La presente Ley se aplica a los ministerios, organismos públicos, programas y proyectos especiales del Poder Ejecutivo, así como a los Organismos Constitucionalmente Autónomos.</p>
<p>Artículo 3.- Incorporación del enfoque intercultural Los gobiernos regionales y locales comprendidos en el ámbito de aplicación incorporan el enfoque intercultural en sus instrumentos de gestión, normas internas, planificación institucional, procedimientos administrativos y servicios dirigidos a la ciudadanía.</p>	<p>Artículo 3.- Incorporación del enfoque intercultural Las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación incorporan el enfoque intercultural en sus instrumentos de gestión, normas internas, planificación institucional, procedimientos administrativos y servicios dirigidos a la ciudadanía.</p>
<p>Artículo 4.- Rectoría y lineamientos El Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, ejerce la rectoría en materia de transversalización del enfoque intercultural y aprueba los lineamientos necesarios para la implementación de la presente Ley, los cuales son de cumplimiento obligatorio para los gobiernos regionales y locales.</p>	<p>Artículo 4.- Rectoría y lineamientos El Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, ejerce la rectoría en materia de transversalización del enfoque intercultural y aprueba los lineamientos necesarios para la implementación de la presente Ley.</p>
<p>Artículo 5.- Capacitación del personal Los gobiernos regionales y locales incorporan el enfoque intercultural en la capacitación y desarrollo de competencias del personal, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil y con arreglo a la normativa del servicio civil aplicable.</p>	<p>Artículo 5.- Capacitación del personal Las entidades comprendidas en la presente Ley incorporan el enfoque intercultural en la capacitación y desarrollo de competencias del personal, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil y con arreglo a la normativa del servicio civil.</p>

<p>Artículo 6.- Seguimiento</p> <p>Los gobiernos regionales y locales establecen mecanismos internos de seguimiento de la implementación del enfoque intercultural y remiten anualmente un informe sobre los avances en su cumplimiento al Ministerio de Cultura, a través de sus Direcciones Desconcentradas de Cultura correspondientes, conforme a los lineamientos que este apruebe.</p>	<p>Artículo 6.- Seguimiento</p> <p>Las entidades establecen mecanismos internos de seguimiento de la implementación del enfoque intercultural y remiten anualmente al Ministerio de Cultura un informe sobre los avances en su cumplimiento.</p>
<p>Artículo 7.- Financiamiento</p> <p>La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los gobiernos regionales y locales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.</p>	<p>Artículo 7.- Financiamiento</p> <p>La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.</p>
<p>ÚNICA. - Reglamentación</p> <p>El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Cultura, aprueba el reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de ciento veinte días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.</p>	<p>ÚNICA. - Reglamentación</p> <p>El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Cultura, aprueba el reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de sesenta días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.</p>

2.1. Sobre la implementación del enfoque intercultural

Teniendo en cuenta que la Constitución Política de 1993, en su artículo 2, inciso 19¹, reconoce el derecho a la identidad étnica y cultural de la Nación, es que el Estado peruano, como organización que conduce el marco jurídico nacional, debe actuar bajo la premisa de que su realidad social no es unitaria, sino diversa en términos culturales, lingüísticos y étnicos; reconocimiento que se vincula directamente con el artículo 89 de la Constitución que establece el respeto a la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas². Bajo este razonamiento, el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en el

¹ «Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: [...] 19) A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad».

² «Artículo 89.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece.

La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

artículo 2, inciso 2 de nuestra norma máxima³, no puede realizarse de forma plena si se ignora la realidad pluricultural del país.

De conformidad con el reconocimiento de la pluralidad cultural, como característica inherente de la Nación, el artículo 17 de la Constitución⁴ garantiza la protección de las diversas lenguas a través de la educación bilingüe e intercultural según las características de cada zona, estableciendo que el Estado tiene la obligación de preservar las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país sin perjuicio de promover la integración nacional. Este mandato encuentra plena coordinación con el artículo 48 de la Constitución que reconoce como idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, el quechua, el aimara y las demás lenguas originarias.

En esa línea que, mediante Resolución Legislativa N° 26253, el Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT el 5 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 2 de febrero de 1995⁵. Este tratado, en sus artículos 2 y 33, establece la obligación de los Estados de adoptar medidas coordinadas y sistemáticas, con participación de los pueblos interesados, para salvaguardar sus culturas y formas de vida. Ante ello, se entiende que esta obligación vincula a todos los órganos del Estado, organismos descentralizados y a todo funcionario o servidor público, quienes están obligados a acatar y hacer cumplir el referido convenio⁶.

Por lo expuesto, es que bajo este marco que la institucionalización del enfoque intercultural resulta coherente con la normativa nacional e internacional que reconoce la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas y población afroperuana. En ese sentido, dicha normativa sirve como fundamento en las exposiciones de motivos de ambos proyectos para proponer la implementación del enfoque intercultural como principio transversal de la gestión pública, orientándose así al reconocimiento y respeto de la diversidad cultural en el aparato estatal.

2.2. Sobre la obligatoriedad del enfoque intercultural

Es en línea con lo anterior que, reconociendo que en virtud de las obligaciones derivadas del derecho a la identidad étnica y cultural, el 25 de octubre de 2015 se aprobó la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, mediante el Decreto Supremo

³ «Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: [...] 2) A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole».

⁴ «Artículo 17.- [...] El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo, fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional»

⁵ Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en Países Independientes.

⁶ https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/19b_manual_ppii_yrigoyen.pdf

N.º 003-2015-MC⁷. La referida política señala que el enfoque intercultural *“implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana”*.

Se debe tener en cuenta que la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural se construye sobre una base histórica compleja, marcada por décadas de discriminación y vulneración de derechos; por ello, surge como un componente reparador que busca redimir hechos del pasado y reconstruir la relación entre el Estado y la población indígena y afroperuana. Por lo tanto, su objetivo principal es *“orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país [...] promoviendo un Estado que reconoce la diversidad cultural innata a nuestra sociedad, opera con pertinencia cultural y contribuye así a la inclusión social, la integración nacional y eliminación de la discriminación”*.

A partir de este objetivo, el Estado plantea a través de dicha política reconstruir una sociedad integrada, transformando su orientación tradicional sobre la diversidad hacia una gestión pública que resuelva los problemas históricos de exclusión.⁸ Dicha transformación se instrumenta mediante un cambio estructural en todas las instituciones públicas a partir de la transversalización, la cual opera bajo cuatro ejes temáticos esenciales: 1) fortalecer la capacidad de gestión intercultural del Estado peruano; 2) el reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística; 3) la eliminación de la discriminación étnico-racial; y 4) la inclusión social de los pueblos indígenas y de la población afroperuana.

En esa línea, y en cumplimiento de los lineamientos de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, el 7 de febrero de 2023 el Ministerio de Cultura, mediante Decreto Supremo N.º 001-2023-MC, aprobó los *“Lineamientos para incorporar el enfoque intercultural en la prestación de los servicios públicos”*⁹, definiendo al enfoque intercultural como el proceso de adaptación de las instituciones —a nivel normativo, administrativo y de servicio civil— para atender con pertinencia las necesidades de los grupos étnico-culturales. Sin embargo, a pesar de haber transcurrido más de once años desde el establecimiento de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, se advierte que dichos lineamientos no se han aplicado de manera uniforme ni efectiva en la estructura del Estado.

⁷ Ministerio de Cultura (2015). Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural.

⁸ <https://tesis.pucp.edu.pe/items/a36b1ac4-383f-4a56-9b7e-bc715704af32>

⁹ Mediante Decreto Supremo N.º 001-2023-MC, de fecha 08 de febrero del 2023.

En ese sentido, las presentes iniciativas legislativas identifican un problema público central: la insuficiente incorporación del enfoque intercultural. Esta carencia se traduce en servicios públicos culturalmente inapropiados, inaccesibles y de baja calidad para los pueblos indígenas y la población afroperuana, afectando directamente la confianza institucional, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

Es en esa medida que, aunque la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural ya establece la implementación obligatoria del enfoque intercultural en todas las entidades públicas, la realidad operativa demuestra que se requiere dotar a dicha política de rango legal para asegurar su plena eficacia. Lo expuesto responde a que la problemática descrita requiere una intervención legislativa, debido a que las políticas y lineamientos sectoriales vigentes carecen del carácter vinculante y de los mecanismos de exigibilidad necesarios para transformar prácticas institucionales arraigadas.

Bajo esa premisa, esta nueva norma de rango legal debe recoger de forma integral todo el contenido ya establecido en la política. Dicha exigencia resulta imperativa para permitir una institucionalidad inclusiva y respetuosa con la población culturalmente diversa, teniendo en consideración que, según el Ministerio de Cultura, en el Perú se reconocen 55 pueblos indígenas contenidos en más de diez mil comunidades nativas y campesinas, y que el 3,6% de la población nacional se identifica como afroperuana.

2.3. Sobre el objeto y ámbito de aplicación de los proyectos

El artículo 1 define el objeto de ambas iniciativas legislativas, referido a la implementación obligatoria del enfoque intercultural en distintos niveles de la administración pública. En el Proyecto de Ley N.º 13854/2025-CR, dicha implementación se prevé para los “*gobiernos regionales y locales*”; mientras que en el Proyecto de Ley N.º 13855/2025-CR, se dispone su objeto en las “*entidades públicas del Gobierno Central y los organismos constitucionalmente autónomos*”.

Bajo esas premisas, las exposiciones de motivos de ambos proyectos señalan que la propuesta busca generar un nuevo escenario donde los gobiernos regionales y locales, por un lado, y el Gobierno Central y los organismos constitucionalmente autónomos, por otro, implementen obligatoriamente el enfoque intercultural en la gestión pública, con el fin de fortalecer la pertinencia cultural de los servicios, reducir las barreras de acceso y mejorar su calidad.

En relación con su objeto, el artículo 2 del Proyecto de Ley N.º 13854/2025-CR, establece su ámbito de aplicación en los “*gobiernos regionales y sus órganos desconcentrados*” y a las

“municipalidades provinciales y distritales, así como sus entidades, programas y proyectos, en el marco de sus competencias”.

Por otro lado, el artículo 2 del Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR señala que será aplicado *“a los ministerios, organismos públicos, programas y proyectos especiales del Poder Ejecutivo, así como a los Organismos Constitucionalmente Autónomos”* (el subrayado es nuestro)¹⁰. Esta delimitación es consistente con el punto VI de su exposición de motivos, donde se precisa que el objeto y el ámbito de aplicación de dicho proyecto *“(…) comprende a todas las entidades del Poder Ejecutivo, organismos constitucionalmente autónomos y entidades adscritas, sin excepción (…)”* (el subrayado es nuestro).

No obstante, se advierte una inconsistencia entre el objeto establecido en el artículo 1 del Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR, referido a las entidades públicas del Gobierno Central y los organismos constitucionalmente autónomos, y su ámbito de aplicación previsto en el artículo 2, que alude únicamente al Poder Ejecutivo y a los organismos constitucionalmente autónomos. Si bien en el modelo de organización del Estado peruano las expresiones “Poder Ejecutivo” y “Gobierno Central” suelen emplearse como equivalentes, es preciso señalar que cada enunciado responde a distintos objetivos y fines para efectos del derecho administrativo¹⁰.

En lo que se refiere al concepto de “Gobierno Central”, se debe tomar en cuenta el artículo 77 de la Constitución Política de 1993 que establece: *“La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas”*. En esa línea, la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú, Ley N° 14816, define al Gobierno Central como *“(…) las entidades representativas, integrantes o dependientes de los órganos de los Poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral”*.

Por lo tanto, los conceptos de “Poder Ejecutivo” y “Gobierno Central” no son equivalentes, por el contrario, el primero es parte integrante del segundo. En ese sentido, se observa que el ámbito de aplicación del Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR incurre en una omisión técnica al excluir implícitamente a los demás poderes comprendidos dentro del concepto de Gobierno Central, esto es, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Por otro lado, la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural es de *“aplicación obligatoria para todos los sectores e instituciones del Estado y diferentes niveles*

¹⁰ Tirado, Richard Martín. (2020). El Concepto de Entidad Pública en el Ordenamiento Jurídico Peruano y su Incidencia en el Régimen de Organización de la Administración Pública. Derecho y Sociedad 36, 103-119.

de gobierno. Para el sector privado y sociedad civil la Política Nacional servirá como un instrumento de carácter orientador”. En ese sentido, a diferencia de las citadas propuestas, el objeto de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural no se limita a la implementación obligatoria del enfoque intercultural en determinados niveles de la gestión pública, sino que abarca su totalidad, e incluso prevé su carácter orientador en el ámbito privado.

Al respecto, se debe tener en cuenta que las exposiciones de motivos de las iniciativas bajo análisis se identifican como compatibles con la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. En esta medida, el Proyecto de Ley N° 13854/2025-CR señala que la propuesta impulsa la implementación eficaz de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural y no contradice el marco legal vigente; por su parte, el Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR afirma su plena compatibilidad con el marco jurídico constitucional y convencional, y las capacidades institucionales ya existentes en el aparato estatal.

Sin embargo, se observa que ambas propuestas dividen en dos proyectos de ley distintos a los destinatarios del Lineamiento 1 del Eje I (“Fortalecer la Capacidad de Gestión Intercultural del Estado Peruano”) de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, que establece la necesidad de *“Desarrollar una institucionalidad para transversalizar el enfoque intercultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos de los sectores, organismos constitucionalmente autónomos y gobiernos regionales y locales.”*

Dicha fragmentación contraviene el propósito de corregir la implementación parcial, heterogénea y fragmentaria de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, sin que en las exposiciones de motivos de ambos proyectos se desarrolle una justificación técnica de dicha delimitación de las entidades obligadas a implementar el enfoque intercultural. Por lo tanto, se advierte que la aprobación de las iniciativas legislativas, tal como han sido formuladas, traería como consecuencia la implementación del enfoque intercultural de forma diferenciada entre entidades, contraviniendo la perspectiva de gobernanza multinivel que busca evitar la fragmentación normativa y asegurar la uniformidad de criterios técnicos¹¹.

Ante ello, para asegurar la coherencia técnica de ambos proyectos con la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural y sus normas conexas, se recomienda unificar ambos proyectos en un solo cuerpo legal. Dicha unificación implica modificar el texto de los artículos 1 y 2, a fin de que exijan la implementación obligatoria del enfoque

¹¹ OCDE (2019). Gobernanza multinivel en América Latina.

intercultural en “todas las entidades de la Administración Pública” que, conforme al artículo I del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, comprende:

“(…)

1. *El Poder Ejecutivo, incluyendo ministerios y organismos públicos;*
2. *El Poder Legislativo;*
3. *El Poder Judicial;*
4. *Los gobiernos regionales;*
5. *Los gobiernos locales;*
6. *Los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.*
7. *Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,*
8. *Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.*

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada”.

Bajo dicho enunciado, la referida modificación no solo otorgaría coherencia técnica a ambas iniciativas legislativas al recoger de manera integral a todas las entidades públicas presentes en la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, sino que permite ampliar su ámbito de aplicación respecto a personas jurídicas bajo el régimen privado que realizan servicios públicos o función administrativa en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado. Esta modificación garantiza que el enfoque intercultural se aplique en toda actuación estatal, incluso en aquella que se ejerce a través de particulares.

Adicionalmente, la propuesta de unificación solicitada, al armonizar debidamente los textos, jerarquizando normas y asegurando que la estructura final (partes expositivas y dispositivas) de ambos proyectos sea clara y consistente, permitiría lograr un dictamen conjunto¹², optimizando el procedimiento legislativo.

2.4. Sobre el financiamiento presupuestal de los proyectos

El artículo 7 de ambas iniciativas legislativas se refiere al financiamiento de la propuesta, señalando que la incorporación del enfoque intercultural —en los instrumentos de gestión, normas internas, planificación institucional, procedimientos administrativos y servicios

¹² Manual de técnica legislativa, Oficialía Mayor Dirección General Parlamentaria. Aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR.

dirigidos a la ciudadanía, conforme lo establece el artículo 3— se ejecutará con cargo al presupuesto institucional de las respectivas entidades, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

No obstante, si bien en ambas exposiciones de motivos se detalla que los diversos procesos involucrados —tales como capacitación en competencias interculturales, adaptación de servicios públicos, e implementación de tecnologías de información y comunicación (TIC), entre otros— se costearían exclusivamente mediante el direccionamiento de recursos existentes de las entidades, se advierte que, en la realidad operativa, lo anterior implica un despliegue de recursos que requerirían la aprobación de asignaciones presupuestales extraordinarias en el presente año.

Bajo esa premisa, a fin de garantizar la viabilidad de la norma y el cumplimiento del principio de equilibrio fiscal¹³, es que se recomienda prever disposiciones de implementación progresiva que permitan a las entidades adaptar sus presupuestos y capacidades de manera sostenible. Dicha medida resulta necesaria para asegurar que la obligatoriedad del enfoque intercultural se traduzca en una mejora real de la gestión pública, buscando mayor eficiencia, transparencia y calidad en el servicio, sin comprometer la estabilidad financiera del Estado ni la continuidad de otros servicios públicos esenciales.

III. CONCLUSIONES

De la revisión del texto de las iniciativas legislativas bajo análisis que se concluye que el Proyecto de Ley N° 13854/2025-CR y el Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR son viables y coherentes con los compromisos vigentes del Estado, al institucionalizar la incorporación obligatoria del enfoque intercultural en la gestión pública. Bajo esa premisa, dicha implementación implicará la adecuación de instrumentos de gestión, capacitación del personal, incorporación de indicadores interculturales y ajustes en la prestación de servicios públicos, en beneficio directo de los pueblos indígenas y la población afroperuana del país.

No obstante, respecto al Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR, se observa que su artículo 2, referido al ámbito de aplicación, incurre en una omisión técnica al no hacer referencia a los demás poderes que integran el Gobierno Central adicionales al Poder Ejecutivo, tales como el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Ante ello, se observa que el objeto de dicho proyecto resulta inconsistente con la definición normativa de "Gobierno Central".

Por otro lado, de la revisión integral de ambos proyectos, se observa que las exposiciones de motivos no desarrollan una justificación respecto de delimitar de forma fragmentada a las entidades de la Administración Pública obligadas. Es en ese orden de ideas que, al dividir

¹³ Constitución Política del Perú, 1993, artículo 78.

a los destinatarios en dos normas distintas, ambas iniciativas resultan insuficientes para corregir la implementación parcial y fragmentaria de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, la cual debe recogerse de forma integral en una norma de rango legal.

Es en esa línea que se considera técnicamente recomendable acumular los proyectos y unificar ambos textos en un solo cuerpo legal, a fin de que la obligatoriedad vincule a todas las entidades de la Administración Pública, incluyendo a las personas jurídicas de régimen privado que realizan servicio público o función administrativa. Asimismo, se observa que, desde una perspectiva presupuestal aplicable a ambas iniciativas, deben incorporarse disposiciones de implementación progresiva para asegurar que la norma no demande recursos adicionales al Tesoro Público y garantice su viabilidad operativa.

Por lo antes expuesto, la Defensoría del Pueblo emite **opinión favorable con observaciones**, tal como fueron señaladas en los párrafos precedentes, respecto del Proyecto de Ley N° 13854/2025-CR y del Proyecto de Ley N° 13855/2025-CR.

IV. RECOMENDACIÓN

En atención a lo expuesto, en el marco de las competencias de la Defensoría del Pueblo establecidas en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú, me permito poner en consideración los alcances del presente documento, con el propósito de que los argumentos desarrollados y plasmados en el análisis y las conclusiones sean debidamente valorados durante el estudio y debate de las citadas iniciativas legislativas.

Lima, 27 de marzo de 2026

Atentamente,

Firmado digitalmente

Jaqueline Ambar Roque Quispe
Jefa del Programa De Pueblos Indígenas

ADHPO-PPUE/JRQ/mac/kfc



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 01/04/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0165 5855 1526 2410

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la esperanza y el fortalecimiento de la democracia”

Lima, 15 de abril de 2026

Oficio n.° 0184-2026-DP/PAD

Señora

Ana Zadith Zegarra Saboya

Presidenta

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

Congreso de la República

Presente. –

Referencia: Oficio n.° 1776-2025-2026-CDRGLMGE-CR

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, a la vez, dar respuesta al oficio de la referencia, dirigido a la Defensoría del Pueblo mediante el cual solicita una opinión sobre los proyectos de ley n.° 13854/2025-CR, *Ley que implementa el enfoque intercultural en los gobiernos regionales y locales*; y, n.° 13855/2025-CR, *Ley que implementa el enfoque intercultural en las entidades públicas del gobierno central y los organismos autónomos*”

Al respecto, en atención a nuestros procedimientos de coordinación interna para la atención de pedidos de opinión jurídica sobre proyectos de ley, se derivó para estudio y análisis al Programa de Pueblos Indígenas, a cargo de la Lic. Jaqueline Roque Quispe.

Finalmente, tengo a bien remitir el Informe Jurídico Defensorial n.° 0004-2026-DP/ADHPO-PPUE elaborado por el mencionado programa, el cual se encuentra adscrito a la Adjuntía para los Derechos Humanos y la Población Indígena y Afroperuana, a través del cual informan las conclusiones, así como el análisis técnico de las referidas iniciativas legislativas.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

(Documento firmado digitalmente)

Rina Karen Rodríguez Luján

Primera Adjunta

Defensoría del Pueblo

Se adjunta:

- Informe Jurídico Defensorial n.° 0004-2026-DP/ADHPO-PPUE

ADSAL-PPUE/ LAFO/JRQ/mac/kfcp



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 16/04/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0166 8787 6480 4876