



RUTH LUQUE IBARRA
Congresista de la República

"Tiempo para la igualdad" - "Comunidades entre mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario" - "Por 200 años de Independencia"



**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA
LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A
PENSIÓN DE ORFANDAD DE NIÑAS,
NIÑOS Y ADOLESCENTES DE
PUEBLOS INDÍGENAS DENTRO DE
LOS ALCANCES DE LA LEY N° 31405**

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A PENSIÓN DE ORFANDAD DE NIÑAS,
NIÑOS Y ADOLESCENTES DE PUEBLOS INDÍGENAS DENTRO DE LOS
ALCANCES DE LA LEY N° 31405**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objetivo garantizar que las niñas, niños y adolescentes miembros de pueblos indígenas y comunidades, en condiciones de pobreza y pobreza extrema ubicadas en las zonas rurales y amazónicas del país, quienes debido a los obstáculos geográficos, económicos y sociales no han podido ser incorporados en el Sistema de Integrado de Monitoreo y Acompañamiento de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad, puedan acceder a los beneficios establecidos en la Ley N° 31405 - Ley que promueve la protección y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de orfandad.

Artículo 2.- Incorporación de la disposición complementaria final a la Ley N° 31405 - Ley que promueve la protección y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de orfandad

Incorpórese la DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL a la Ley N° 31405 - Ley que promueve la protección y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de orfandad, en los siguientes términos:

"DISPOSICION COMPLEMENTARIA

Acceso a la pensión de orfandad de niños, niñas y adolescentes en situación

de orfandad de poblaciones indígenas u originarias.

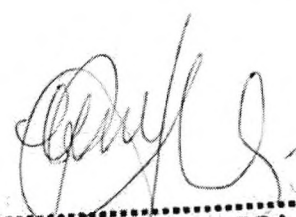
Las niñas, niños y adolescentes pertenecientes a poblaciones indígenas u originarias que por causa de falta de conexión a internet, distancia geográfica o cualquier otra razón no puedan acceder a los beneficios establecidos en la presente ley podrán presentar sus solicitudes a través de los representantes de los pueblos e indígenas u originarios al Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), quien deberá valorar, previa evaluación de cada caso, e incorporarlos en el registro nominal de personas beneficiarias, privilegiando el interés superior del menor y su condición de vulnerabilidad por ser perteneciente a un pueblo indígena u originario.

Para el caso del registro de personas fallecidas de poblaciones indígenas u originarias que se encuentren en zonas distantes para acceder a una oficina del RENIEC, excepcionalmente podrá registrarse su defunción para los fines Registro de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad, a solicitud de INABIF”.

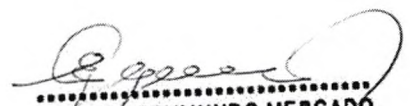
Disposición completaría final

En un plazo de 60 días el Poder Ejecutivo y el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), modifican y adecuan en el Reglamento de la Ley N.º 31405, para implementar las disposiciones de la presente Ley.

Lima, 25 de noviembre del 2022.



RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



EDGARDO REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamento del proyecto ley

1. Pueblos indígenas y las barreras estructurales

El Perú se caracteriza por tener una diversidad étnica, cultural y ecosistémica. Como lo ha informado reiteradamente el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), tras el III Censo de Comunidades Nativas y el I Censo de Comunidades Campesinas, se ha identificado que actualmente existen 2,703 comunidades nativas y 6,682 comunidades campesinas; quienes pertenecen a 44 pueblos indígenas, 51 ubicados en la Amazonía y 4 en los Andes¹. De otro lado, estos pueblos se asientan en zonas con una diversidad ecológica y geográfica muy diversa en el país.

El Perú a nivel geográfico se caracteriza por tener una “superficie muy accidentada y variada: la verticalidad que impone el macizo andino, cerca del océano Pacífico, configura una dinámica climática compleja y variada, lo que genera una alta diversidad biológica, ecosistemas y zonas de producción. De estas, la selva es la región más extensa del país, ocupa el 60,3 % del territorio peruano y está ocupada por el 9,4 % de la población, y en el caso de la sierra cubre el 28,0 % del territorio nacional y contiene al 38,0 % de la población peruana”².

En este marco las diferentes comunidades que se ubican en las zona andina y amazónica, han tenido que enfrentar diferentes barreras de naturaleza económica, social y cultural, que se agravan por las condiciones geográficas de nuestro país. Estas barreras se han visto influenciadas e incrustadas también por los estragos que ha dejado la Pandemia a causa del Covid-19. A finales del año 2020 UNICEF reportó que “[l]a pobreza monetaria en el país afectaba a 39.9% en niñas, niños y adolescentes peruanos como consecuencia directa de la pandemia. En el caso de la población en general, el incremento proyectado [fue de] 30.3%”³. Y según el reporte del INEI “[e]n el año 2021, la pobreza monetaria afectó al 25,9% de la población del país, de este porcentaje total el 39,7% de la población del área rural

¹ Ministerio de Cultura. 2022. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originario. “Lista de pueblos indígenas u originarios”. Puede ser visto en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>

² Ministerio del Ambiente. 2015. “Estudio de Desempeño Ambiental 2003-2013”. Pág. 44 y sig. Puede ser visto en: <https://www.minam.gob.pe/esda/wp-content/uploads/2016/09/estudio-de-desempeno-ambiental-esda-2016.pdf>

³ UNICEF, 2020. “La COVID-19 ha generado mayor pobreza y desigualdad en la niñez y adolescencia Perú. Está en riesgo de perder lo avanzado a favor del bienestar de niñas, niños y adolescentes. 1.2 millones de menores de edad caerían en pobreza en 2020”. Puede ser visto en: <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/la-covid-19-ha-generado-mayor-pobreza-y-desigualdad-en-la-ni%C3%B1ez-y-adolescencia-Banco-mundial#:~:text=La%20pobreza%20monetaria%20en%20ni%C3%B1as,consecuencia%20directa%20de%20la%20pandemia.>

fue la afectada y el 22,3% del área urbana”⁴.

Hasta el año 2017, los integrantes de los pueblos indígenas u originarios enfrentaban las siguientes brechas en acceso a los servicios básicos⁵:

- Un 67.3% cuenta con agua por red pública en su vivienda.
- El 48.0% cuenta con red pública de alcantarillado en su vivienda.
- El 78.0% cuenta con red pública de alumbrado eléctrico en su vivienda.
- El 16.1 % se encuentra en situación de analfabetismo (Población de 15 o más años de edad).
- Solo un 66.0 % tiene una asistencia a un centro educativo.

Sin duda, el impacto causado por la Pandemia de la Covid 19 ha sido diferenciado y, en algunos aspectos, más severos para los integrantes de los pueblos indígenas u originarios. Esto se debió a que, a las complicaciones que trajo la pandemia se sumaron los problemas existentes a causa de las desigualdades y desventajas que sufren las personas que integran este grupo social como acceso a los servicios básicos como agua y saneamiento, suministro de energía eléctrica, y sobre todo en el sistema de salud. Estas barreras anteriores a la propagación del virus han tenido una repercusión directa y contundente en los contagios y fallecidos a causa del Covid -19.

En lo que va de la pandemia el Ministerio de Salud, ha registrado que hasta la actualidad existen 217,264 personas han pedido la vida a causa de los contagios⁶; de estas 34,313 personas son parte de un pueblo indígenas andinos o amazónicos. Las regiones con mayor número de personas indígenas fallecidas son Loreto 7875, Amazonas 7324, Ayacucho 5207, Puno 2997, Ucayali 2836 entre otras⁷.

⁴ INEI, 2022. “POBREZA AFECTÓ AL 25,9% DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS EN EL AÑO 2021”, nota de prensa. Puede ser visto en: <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-072-2022-inei.pdf>

⁵ Ministerio de Cultura. 2022. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originario. “Indicadores Sociales”. Puede ser visto en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/index.php/indicadores-sociales>

⁶ Ministerio de Salud. 2022. “Sala Covid-19”. Resumen de la situación actual del país: Corte al 19/11/2022. Puede ser visto: <https://www.dge.gob.pe/covid19.html>

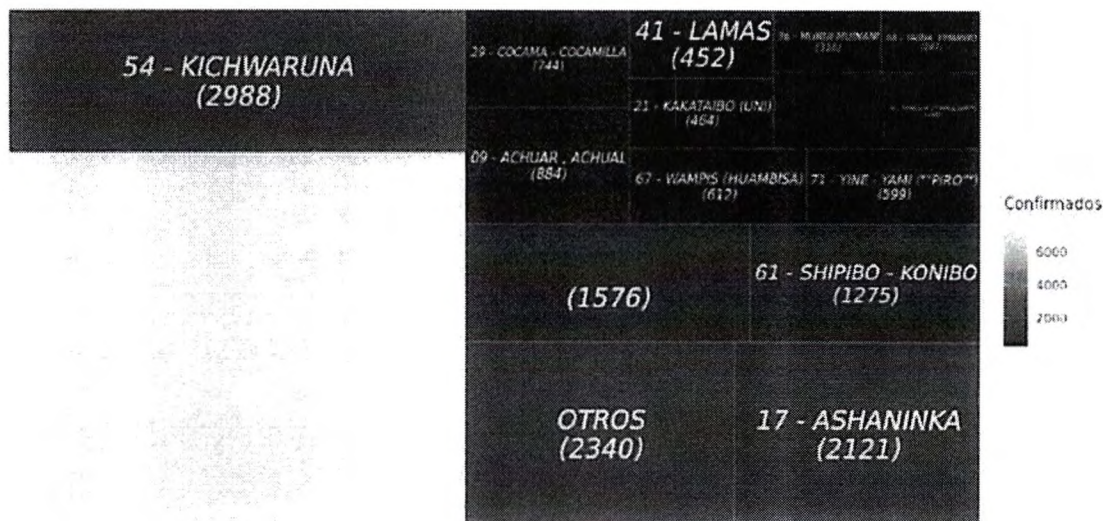
⁷ Ministerio Salud. 2022. “Sala de población indígena con COVID-19”. Reporte de COVID-19 en Población Indígena Amazónica y Andino. Fecha de actualización: 2022-11-16. Puede ser visto en: <https://www.dge.gob.pe/portalnuevo/informacion-publica/sala-de-poblacion-indigena-con-covid-19/>

Departamento residencia	Andino		Indígena Amazónico		Total general	
	N°	%	N°	%	N°	%
LORETO	3	0	7673	32.3	7676	23
AMAZONAS	0	0	7024	31.4	7024	21.3
AYACUCHO	6169	47.1	21	0.1	6207	18.2
PUNO	2993	27.2	1	0	2994	8.7
UCAYALI	66	0.3	2737	11.3	2803	8.0
SAN MARTÍN	0	0	1773	7.0	1773	5.0
CUSCO	1310	11.3	433	2	1773	5.0
JUNIN	21	0.2	1437	6.0	1458	4.2
PASCO	16	0.1	737	3.4	753	2.3
LA LIBERTAD	523	3.0	0	0	523	1.6
MADRE DE DIOS	7	0.1	370	1.6	377	1.1
ANCASH	334	3.2	1	0	335	1
HUANUCO	28	0.2	213	0.9	241	0.7
CAJAMARCA	13	0.1	191	0.8	204	0.6
LIMA	119	1.1	23	0.1	142	0.4
APURIMAC	73	0.7	1	0	74	0.2
HUANCAVELICA	49	0.4	1	0	50	0.1
TACNA	44	0.4	1	0	45	0.1
MOQUEGUA	37	0.3	1	0	38	0.1
AREQUIPA	22	0.2	0	0	22	0.1
LAMBAYEQUE	7	0.1	13	0.1	20	0.1
CALLAO	14	0.1	0	0	14	0
PIURA	12	0.1	0	0	12	0
ICA	10	0.1	0	0	10	0
TUMBES	2	0	0	0	2	0
Total	11026	100	23367	100	34393	100

Fuente: MINSA

Reporte de COVID-19 en Población Indígena Amazónica y Andino. Conteo de casos y fallecidos

Por otro lado, es importante destacar la labor del Ministerio de salud en la identificación de los casos de contagios de pueblos indígenas, precisando los datos correspondientes a cada grupo étnico. Como se muestra en el siguiente cuadro los pueblos indígenas amazónicos con mayor número de casos son: Awajun (Aguaruna y Aents), Kichwaruna, Ashanika, Shipibo-Konibo, Yine Yam, entre otros.



Fuente: MINSA
 Reporte de COVID-19 en Población Indígena Amazónica y Andino
 Conteo de casos y fallecidos

Debemos resaltar que, pese a los esfuerzos desarrollados por los organismos del sistema de salud a nivel nacional, regional y local, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC y otras entidades, no se ha logrado identificar y registrar el número total de personas fallecidas a causa de la Covid 19. Debido a las distancias existentes entre las comunidades y entidades estatales a cargo como Municipios, centros de salud, RENIEC, centros policiales entre otros (sobre todo en la zona amazónica) se ha generado una cifra negra de defunciones no registradas

2. Deficiencias en el Sistema Integrado de Monitoreo y Acompañamiento de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad

En febrero del año 2022 se publicó Ley N.º 31405 - Ley que promueve la protección y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de orfandad, el que tuvo como finalidad conceder beneficios para garantizar el bienestar de los menores huérfanos y que les permita acceder o continuar con la educación, el acceso a la salud, la garantía el desarrollo e integridad familiar, el acceso a programas sociales y acceder a una asistencia económica equivalente a S/. 200.00.

Se ha evidenciado en el procedimiento establecido en esta ley deficiencias que no permite que niñas, niños y adolescentes miembros de pueblos indígenas, en especial residentes en la zona amazónica sean registradas idóneamente y de forma celer. El antropólogo Rodrigo Lazo, identifica entre los problemas que enfrentan

los integrantes de pueblos indígenas están, en primer lugar, la distancia que existen entre las comunidades nativas y las oficinas de “RENIEC, [que] está a días y cientos de soles de [distancia]”; es decir, enfrenta barreras geográficas y económicas que no les permiten acceder a la entidad competente para presentar su solicitud de registro en el Sistema Integrado de Monitoreo y Acompañamiento de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad. En segundo lugar, “[...] la mayoría de huérfanos carecen de certificados de defunción de sus padres”, considerando las dificultades que existen para registrar el fallecimiento de las personas; debido a que la “RENIEC no se acerca a cada comunidad para registrar muertos, cuando se acerca a las comunidades lo hace a través de intermediarios y solo para registrar nacidos vivos”⁸.

En tercer lugar, “[d]urante la pandemia el sistema de salud no contó con pruebas rápidas para certificar muertes por la covid-19 y no certificaron gran parte de los decesos indígenas, lo cual constituye un silencio epidemiológico, que es una huella oscura en los registros del Ministerio de Salud”. Todo ello ha conllevado que “cientos de niños, niñas y adolescentes huérfanos [...] de la Amazonía rural en el Perú estén siendo, en la práctica, discriminados a través de los requisitos consignados en la Ley N° 31405, que asume que entidades como el RENIEC o INABIF realizan su trabajo adecuadamente en zonas rurales del país”⁹.

Una evidencia de estas dificultades ha sido advertida por la Comunidad Nativa de Kusu Numpatkaim de Condorcanqui, quienes, a través de un documento comunal en calidad de declaración jurada, de fecha 22 de agosto del 2022, solicitan a INABIF y a la Defensoría del Pueblo que diez menores huérfanos de la comunidad sean registradas y se les otorgue los beneficios establecidos en Ley N.º 31405. Este caso en específico refleja el problema que hoy enfrentan diversas comunidades nativas en el país.

La Defensoría del Pueblo recientemente también ha organizado reuniones con las entidades involucradas para abordar la problemática de afectación a los derechos fundamentales derivada del estado de orfandad, logrando compromisos para garantizar una correcta aplicación de la Ley N.º 31405; así como la difusión de información en lengua originaria¹⁰. Estas mejoras deben ser acompañadas con las

⁸ Rodrigo Lazo. 2022. “Huérfanos indígenas de la pandemia: una ley que discrimina a las comunidades”. Ojo Público. Puede ser visto en: <https://ojo-publico.com/3865/huerfanos-indigenas-la-pandemia-y-una-ley-que-discrimina>

⁹ Ídem.

¹⁰ Defensoría del Pueblo. 2022. “Defensoría del Pueblo articula esfuerzos para proteger derechos de niñez y adolescencia indígena en situación de orfandad por COVID-19”. Puede ser visto en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-articula-esfuerzos-para-proteger-derechos-de-ninez-y-adolescencia-indigena-en-situacion-de-orfandad-por-covid-19/>

reformas propuestas en la presente iniciativa legislativa.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa tiene como objetivo la incorporación de la disposición complementaria tercera la Ley N.º 31405 - Ley que promueve la protección y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de orfandad; con la finalidad de garantizar que las niñas, niños y adolescentes miembros de pueblos indígenas, comunidades y de pobreza y pobreza extrema ubicadas en las zonas rurales y amazónicas del país, quienes debido a los obstáculos geográficos, económicos y sociales no han podido ser incorporados en el Sistema de Integrado de Monitoreo y Acompañamiento de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad; por lo que no causará mayores cambios que a modificación de los procedimientos establecidos en la ley materia de modificación.

III. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

En el siguiente cuadro de análisis se describe los beneficios que se espera lograr con la aprobación del presente proyecto de ley:

Actores involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Pueblos indígenas u originarios	Las diferentes comunidades nativas y/o pueblos indígenas u originarios, a través de sus representantes, podrán coadyubar al registro y obtención de la pensión de orfandad de los menores.	Con la modificación a la ley, se podrá mejorar el acceso a servicios y bienestar de los menores indígenas de la comunidad.
Niñas, niños y adolescentes indígenas	Los menores en situación de orfandad y que aún no son beneficiarios de la pensión de orfandad, debido a las barreras, podrán acceder a ella de forma más célere e idónea.	Con el acceso a la pensión de orfandad y otros beneficios que se regulan en la N.º 31405, mejorará la calidad de vida de los menores.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

La presente iniciativa legislativa guarda relación con las Políticas Nacionales del Estado, con el Objetivo Prioritario N.º 02: equidad y justicia social, en específico a lo relacionado con la Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, la Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, y el fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud. El cumplimiento de este objetivo e indicadores través de una adecuada implementación de Ley N.º 31405 - Ley que promueve la protección y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de orfandad, permitirá que los menores indígenas del país puedan acceder en igualdad y sin discriminación a los beneficios otorgados y el acceso a los servicios básicos para mejorar su calidad de vida.