

Proyecto de Ley N° 3917/2022-CR



RUTH LUQUE IBARRA
Congresista de la República

Levanto para la igualdad y profundizo entre muertos y hombres
Año del Bicentenario del inicio de la independencia

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA LEY QUE GARANTIZA LA REPRESENTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y AFROPERUANOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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 LA REPRESENTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y AFROPERUANOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto garantizar la participación y representación de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos en el Congreso de la República, a través de la creación de circunscripciones, en reconocimiento y garantía de su derecho a la participación material en la deliberación nacional, en asuntos que afecten sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual, desarrollo económico y a los territorios que ocupan.

Artículo 2.- Modificación del artículo 90 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 90.- Unicameralidad

El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

La ley establece el porcentaje proporcional a la población de pueblos indígenas u originarios y afroperuanos para garantizar la representación a través de circunscripciones especiales.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio".

Artículo 3.- Modificación del artículo 21 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se modifica el artículo 21 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

"Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.

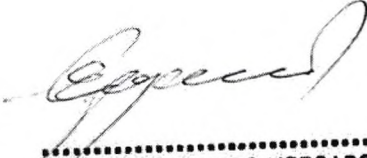
*Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en **veinte nueve (29) circunscripciones electorales**: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias, una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero, **una (1) por los Pueblos Indígenas u Originarios** y una (1) para los pueblos afroperuanos.*

*El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero a la cual se asigna únicamente dos escaños; a **la circunscripción de los Pueblos Indígenas u Originarios se le asignan una cuota no menor del 26% y a la circunscripción electoral de pueblos afroperuanos una cuota no menor del 4%**. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de Reforma del Artículo 90 de la Constitución Política del Perú".*

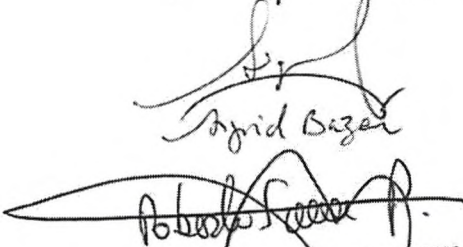
Lima, 05 de enero del 2023.



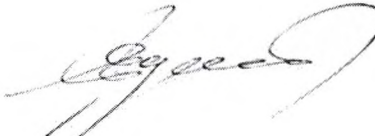
.....
RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA



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



.....
ROBERTO MELBERT SÁNCHEZ PALOMINO
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO DEL PROYECTO LEY

1.1. Los pueblos indígenas y las políticas multiculturales en el Perú

El Perú se caracteriza por ser un Estado pluricultural, al existir pueblos indígenas u originarios en todo el territorio nacional (comunidades campesinas y nativas), principalmente en los andes y la amazonia peruana. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), tras el III Censo de Comunidades Nativas y el I Censo de Comunidades Campesinas, 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.

Demográficamente 5 984 708 peruanos se auto identificaron como población indígena u originario, que representa el 25,8% de la población peruana. La población afroperuana o afrodescendiente está conformada por 828 894 peruanos, que representa el 3,6 % de total de peruanos. Lima es la región donde se ubica el mayor número de población indígena u originaria con 1 346 399 personas y Puno es la segunda región con 857 469 personas².

El reconocimiento de esta diversidad étnica se ha materializado en el diseño e implementación de políticas pluricultural con enfoque interculturales; conllevando que, en el marco del Estado social de derecho, se reafirmen principios democráticos basados en la pluralidad cultural, en la que la tolerancia a la diversidad y la protección de derechos colectivos como la identidad étnica, la igualdad, autonomía y auto determinación en otros, que cobran una especial importancia, para materializar políticas públicas en favor de estos pueblos.

Esta realidad socio cultural también ha sido motivo de desarrollo de disposiciones constitucionales, con finalidad de garantizar valores y principios como el *Estado multicultural* o derechos constitucionales colectivos como la identidad étnica, autonomía, personalidad jurídica, territorio, jurisdicción o la participación y representación en los órganos de representación locales y nacionales.

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 de Cultura. 2019. ¿cómo somos? diversidad cultural y lingüística del Perú. cartilla informativa. Puede ser visto en: <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Cartilla%20informativa%20AILI%2023.05.19.pdf>

El reconocimiento de esta diversidad multicultural, también representa una reivindicación a este grupo social y a su presencia a lo largo de nuestra historia republicana; pues las comunidades campesinas o nativas, tienen una larga data, que incluso se remonta con anterioridad a la constitución de nuestro propio Estado. Si bien en gran parte de nuestra vida republicana ha estado ausente su reconocimiento, el primer paso se dio en la constitución de 1920, en la que “[...] por primera vez el Estado reconoce la existencia legal de las comunidades indígenas y declara la imprescriptibilidad de sus bienes”³.

Esta posición es la que ha reafirmado por el Tribunal Constitucional en la sentencia N° 00022-2009-Pi/TC, reconociendo nuestra realidad multicultural y sosteniendo que el valor de *la tolerancia a la diversidad* debe ser el principio que rija la convivencia democrática en nuestra sociedad. Todo ello desprendido y fundamentado en el principio y derecho de la identidad étnica.

“Del artículo 2, inciso 2, de la Constitución, se infiere un reconocimiento de la tolerancia a la diversidad como valor inherente al texto constitucional, lo que debe comprenderse, a su vez, como una aspiración de la sociedad peruana. En tal sentido, los individuos no pueden ser arbitrariamente diferenciados perjudicándoseles por motivos basados, entre otros, por su opinión, religión o idioma. Así, toda fuerza homogeneizadora que no respete o que amenace las singularidades de las personas identificables bajo algún criterio de relevancia constitucional debe ser erradicado. Con ello se pretende construir una unidad sobre la base de la diversidad, contemplando el derecho a la igualdad como protector de diferentes manifestaciones de la personalidad del ser humano. [...], este Tribunal ha dicho que la Constitución de 1993 ha reconocido a la persona humana como miembro de un Estado multicultural y poliétnico; de ahí que no desconozca la existencia de pueblos y culturas originarios y ancestrales del Perú. Pero no solo no desconoce, sino que la Constitución obliga a su tutela y protección. Así, lo específico y complejo de la protección de los grupos minoritarios étnicos ha significado que se planteen medidas constitucionales específicas para su defensa”. (Fundamento 3).

El Tribunal no solo asume la posición de reconocimiento de los pueblos indígenas en el marco del Estado multicultural, sino también la obligación de tutela y protección, que debe ser desplegada por los diferentes organismos estatales y en los diferentes sectores (salud, educación, justicia, programas sociales, participación política, etc.). Dichas obligaciones constitucionales fueron desarrolladas con más

³ Aroca, Javier. 2004. Derechos de los Pueblos Indígenas en el caso peruano. Pág. 86. Puede ser visto en: https://www.iwgia.org/images/publications/0325_derechos_humanos_Chile.pdf

detalle en la sentencia del EXP. N° 02765-2014-PA/TC:

"[...] En efecto, la Constitución reconoce una serie de derechos y obligaciones de índole multicultural, que configuran lo que, en su momento, hemos denominado Constitución Multicultural [STC 04611-2007-PA, fundamento 6], entre las que se encuentran las siguientes:

- (i) Artículo 2.19 de la Constitución, que reconoce el derecho a la identidad étnica y cultural.*
- (ii) Artículo 17 de la Constitución, en el que se reconoce la obligación del Estado de garantizar una educación bilingüe e intercultural. También se dispone la preservación de las manifestaciones culturales y lingüísticas del país.*
- (iii) Artículo 48, que reconoce no solo al castellano como lengua oficial, sino además a otras lenguas aborígenes, siempre y cuando predominen en la zona en donde habitan las comunidades.*
- (iv) (Artículo 89 de la Constitución, que admite la autonomía organizativa, económica y administrativa a las Comunidades Campesinas y Nativas, así como la libre disposición de sus tierras.*
- (v) Artículo 149 de la Constitución, que reconoce las funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas.*
- (vi) El artículo 191 de la Constitución, que reconoce la representación de las Comunidades Campesinas y Nativas en los Consejos Regionales y Consejos Municipales". (Fundamento 15).*

1.2. El derecho a la participación y representación política

No cabe duda que, en el marco del reconocimiento de las características socio culturales de nuestra nación, el diseño institucional y político de los mecanismos de participación y representación política deben contener un enfoque intercultural y medidas legales afirmativas que permitan garantizar la representación sustantiva y/o material de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos en el Congreso de la República. La garantía del derecho a la participación y representación de estos pueblos sigue siendo un desafío histórico en la democracia peruana.

Es importante destacar que, actualmente en nuestra Constitución Política en el artículo 191 de la Constitución Política, incorporando el "porcentaje mínimo" para hacer accesible la representación de pueblos indígenas en los concejos regionales y municipales:

Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica

y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. [...].

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales.

La cuota en la lista de candidatos fue desarrollada por la Ley de Elecciones Regionales - Ley N° 27683 (artículo 12, inciso 3) y la Ley de Elecciones Municipales - Ley N° 26864 (artículo 10, inciso 3). Ambas normas disponen que las organizaciones políticas que participen en las elecciones para gobiernos regionales o municipales deben de consignar como mínimo un 15% de representantes de comunidades campesinas o nativas, en sus listas de candidatos. El reconocimiento de la *cuota nativa* ha "[...] obligado a que un porcentaje de los postulantes a las listas electorales de las organizaciones políticas esté compuesto por representantes de los citados colectivos".⁴

Las actuales disposiciones constitucionales y legales no han garantizado la representación de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos en el Congreso de la República. Han sido pocos los casos en los cuales se han elegido a representantes en de esto pueblos. A raíz de estas barreras procedimentales y de representación diversas organizaciones indígenas como AIDESEP han propuesto la creación de distritos electorales especiales con la finalidad de mejorar los mecanismos y lograr una representación proporcional equivalente al 26%.

"La creación de distritos electorales especiales está orientado a conseguir que el indígena esté en el Congreso para llevar la voz de los pueblos, es importante que contemos con una bancada que plantee proyectos de ley que hagan respetar nuestras culturas y territorios.

La propuesta de AIDESEP es tener 32 curules especiales, que se basa en el número proporcional de 5 '972.606 personas que se autoidentificaron como pertenecientes a un pueblo indígena en el Censo Poblacional del 2017. El Congreso se compone de un número de 130 representantes desde las elecciones del 2011, con dos curules especiales para peruanos en el extranjero desde la última elección".⁵

⁴ Pinedo, Enith. 2014. Elecciones regionales y municipales 2014: de la "cuota nativa" a la cuota (casi) indígena. Pág. 234. Puede ser visto en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n85/n85a09.pdf>

⁵ Ojo Público. 2022. Los retos de los pueblos indígenas para tener sus propios representantes en el Congreso. Puede ser visto en: <https://ojo-publico.com/3395/los-retos-de-los-pueblos-indigenas-para-tener-cuotas-en-el-congreso>

La garantía de este derecho en la representación Congresal debe ser desarrollada también en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. La Corte IDH en el caso Caso Yatama Vs. Nicaragua ha sido claro en sostener que, los Estados están en la obligación de garantizar la participación en igualdad de los pueblos indígenas en las instituciones estatales en forma proporcional a su población, como en este caso el Congreso de la República:

"225. La Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención".⁶

1.3. Los resultados de aplicación de la cuota indígena

Desde el año 2002 el Jurado Nacional de Elecciones hasta la actualidad viene implementado diversas medidas para identificar los departamentos y provincias en la cuales se deben aplicar la cuota indígena. En el año 2002 se identificaron 11 departamentos y al 2022 son 22, en el caso de provincias inicialmente fueron 29 y en la actualidad son 157⁷. En el año 2014 se identificó a 18 departamentos con cuota nativa y en ellas 48 consejerías, de las cuales solo fueron electas 15, es decir el 31%. De igual modo, en el año 2018 se identificó a 20 departamentos con cuota nativa y 72 consejerías; de ellas solo 32 fueron electas, que representa el 44%. Sin duda estos datos evidencian que en los últimos años hay mejoras en los mecanismos de participación y representación indígena a nivel sub nacional, quedando pendiente implementar estas medidas en las elecciones nacionales y para los pueblos afroperuanos.

⁶ Corte IDH. 2005. Caso Yatama Vs. Nicaragua Sentencia de 23 de junio de 2005. Fundamento 225. Puede ser visto en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

⁷ Jurado Nacional de Elecciones. 2022. Perfil electoral ERM 2022. Puede ser visto en: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/9d87cb32-263f-4aea-9999-112f4e437dd0.pdf

TABLA 2. Cantidad de circunscripciones de implementación de la cuota indígena, según año electoral, 2002-2022.

Circunscripción	2002	2006	2010	2014*	2018	2022
Regiones con cuota indígena	11	11	13	18	20	22
Provincias con cuota indígena en consejerías regionales	29	29	30	42	69	79
Provincias con cuota indígena en regidurías provinciales	29	29	30	92	131	157

Fuente: INFOgob. Elaboración: Equipo de Investigación DNEF/JNE. *A partir de las ERM 2014, el JNE establece criterios diferenciados para las provincias según se trate de elecciones regionales o elecciones municipales provinciales.

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

Es importante resaltar que el Jurado Nacional de Elecciones ha sostenido que *"la cuota nativa puede ser un instrumento efectivo de promoción de la representatividad indígena. Sin embargo, todo parece indicar que este instrumento no es el decisivo en el logro de una representación política indígena sustantiva. La condición de la organización social indígena de base parece ser más importante en este resultado. La existencia de un significativo nivel de organización indígena garantiza una menor oportunidad de instrumentalizar a los candidatos indígenas en un contexto como el peruano, de baja institucionalización de los partidos. [...]".*⁸

De la misma forma este organismo propone cuestiones relacionadas al sistema de cuotas y su idoneidad para garantizar la representación de minorías; y analizar la posibilidad de complementarla con un sistema de escaños, lo cual permitiría una representación material.

"Respecto del diseño de la cuota nativa, surge también la duda de si la discusión sobre aplicarla a las listas o a los escaños es relevante. Son las capacidades organizacionales las necesarias para aprovechar la oportunidad de afirmación positiva electoral. Es cierto que la obligatoriedad de completar las listas de los partidos con candidatos indígenas (sin asegurarles escaños) hace posible dispersar e instrumentalizar el voto en zonas con escasos niveles de organización. Sin embargo, no estamos seguros de que aplicar la cuota a los escaños solucione el problema, si no se logra fortalecer la organización indígena de base. Nos parece que un cambio al respecto, sin una mejor organización

⁸ Jurado Nacional de Elecciones. 2015. El Voto en la Historia del Perú Construyendo Ciudadanía. Pág. 113.

social, solo generaría más incentivos para que los partidos se muevan en el cuadrante 2, es decir, para que busquen líderes con trayectoria, pero sin una agenda indígena o sin vínculos con organizaciones. La competencia entre cada lista por asegurar ese escaño podría tener como consecuencia la fragmentación y dispersión del voto indígena”.⁹

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

La iniciativa legislativa tiene como objetivo modificar el artículo 90 de la Constitución Política y el artículo 21 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones con la finalidad de garantizar la participación y representación de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos en el Congreso de la República, a través de la creación de circunscripción indígena, en reconocimiento y garantía de su derecho a la participación material en la deliberación nacional.

Constitución Política	Propuesta de modificación
Unicameralidad	Unicameralidad
Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.	Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.
El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.	El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.
Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.	La ley establece el porcentaje proporcional a la población de pueblos indígenas u originarios y afroperuanos para garantizar la representación a través de

⁹ Ídem. Pág. 114.

circunscripciones especiales.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

Ley Orgánica de Elecciones	Propuesta de modificación
Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional. Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en veintisiete (27) circunscripciones electorales: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias y una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asignan únicamente dos escaños. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de Reforma del Artículo 90 de la Constitución Política del Perú	Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional. Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en veinte nueve (29) circunscripciones electorales: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias, una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero, una (1) por los Pueblos Indígenas u Originarios y una (1) para los pueblos afroperuanos. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero a la cual se asigna únicamente dos escaños; a la circunscripción de los Pueblos Indígenas u Originarios se le asignan una cuota no menor del 26% y a la circunscripción electoral de pueblos afroperuanos una cuota no menor del 4%. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de Reforma del Artículo 90 de la

Constitución Política del Perú

IV. 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 y afroperuanos	Con la implementación de la cuota para estos pueblos se garantizará el derecho de participación y representación en el Congreso de la República.	Se fortalecerá el sistema político y la representación democrática, garantizando el derecho de igualdad y la interculturalidad.
Sociedad en su conjunto	Se fortalece la construcción del sistema político coherente con la realidad multicultural de país y con justicia social.	Al diseñarse un sistema de cuotas y distritos electorales, la participación política de los ciudadanos mejorase.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

La presente iniciativa legislativa guarda relación con las Políticas Nacionales, en específico con el Primer Objetivo, referido a la democracia y estado de derecho. Dentro de este objetivo en su punto 2 se propone la "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos", con la finalidad de promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos. El cual se complementa con el Segundo Objetivo referido a la equidad y justicia social.