



**ORACIO ANGEL PACORI MAMANI**

"Decenio de las personas Con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_

El Congresista de la República que suscribe, Oracio Ángel Pacori Mamani, miembro del Grupo Parlamentario Frente Amplio, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

**LEY QUE GARANTIZA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN LAS ELECCIONES REGIONALES**

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer y mejorar los mecanismos de participación política de los pueblos indígenas en los procesos de elección regional.

Artículo 2.- Modificación de la Ley de Elecciones Regionales

Modifíquese el artículo 8.3 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.

**HERNANDO CEVALLOS FLORES**  
Congresista de la República

Lima, setiembre del 2016.

**Oracio Angel Pacori Mamani**  
Congresista de la República

**EDN. BERTO CURRO LOPEZ**  
Congresista de la República



VICEPRESIDENTE  
FRENTE  
AMPLIO



*Castro Bravo Jorge*

40-2132/408

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 22 de Septiembre del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 268 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA



HERNANDO CEVALLOS FLORES  
Comisario de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los pueblos indígenas constituyen la mejor expresión de la riqueza y la diversidad cultural del país; sin embargo, han sido víctimas de una postergación histórica respecto de los procesos políticos, sociales y económicos. Las consecuencias de ello se expresan en las condiciones de pobreza y exclusión que afectan a este sector de la ciudadanía.

Esta problemática no ha afectado únicamente al Perú sino prácticamente a toda la región latinoamericana, habiendo empezado desde hace algunos años un proceso de cambio lento y paulatino, como lo indica la Fundación Konrad Adenauer:

“Hace pocas décadas, casi no existía representación política de los pueblos indígenas en los sistemas políticos formales. Esta realidad ha empezado a cambiar lentamente. En varios países de la región, se han formado movimientos indígenas que reivindican sus derechos y exigen mayor participación en la toma de decisiones políticas. Además, ha habido avances importantes en la aprobación de normas internacionales de protección de sus derechos por parte de los diferentes Estados”.<sup>1</sup>

Precisamente, dos de los principales avances en materia de instrumentos internacionales son el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Ambas normas contienen disposiciones específicas sobre el derecho a la participación de los pueblos indígenas en los siguientes términos:

Convenio 169 de la OIT

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

Convenio 169 de la OIT

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:  
b) 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.

Declaración de Naciones Unidas

Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

La aprobación de estas normas estuvo acompañada de una serie de disposiciones de índole nacional que, en el caso del Estado peruano se han concretado en la creación de

---

<sup>1</sup> Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina (2011)  
Konrad Adenauer Stiftung e.V

la llamada “cuota electoral indígena”, figura jurídica reconocida y aplicada en las elecciones municipales y regionales<sup>2</sup>.

Así, el artículo 10.3 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, modificada por Ley N° 28689, establece que la lista de inscripción de candidatos debe contener:

“10.3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”.

Del mismo modo, la Ley N° 29047, Ley de Elecciones Regionales señala que la lista de inscripción de candidatos debe considerar como uno de los requisitos:

“12.3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existen, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)”.

No obstante la existencia y aplicación de estas disposiciones en los últimos procesos electorales a nivel subnacional, la participación política indígena continúa siendo una materia pendiente ya que en muchos casos la incorporación de representantes indígenas en las listas ha sido una mera formalidad que las organizaciones políticas (partidos, movimientos y organizaciones locales) se veían obligadas a cumplir.

Esta situación es recogida de forma clara en el Informe N° 001 – 2015–JCGC/MZS-DIN-DGCI-VMI/MC del Ministerio de Cultura que analiza los mecanismos de participación indígena y encuentra que uno de los principales problemas de los candidatos indígenas es que estos son incluidos en las listas como una suerte de “relleno”, al ser ubicados en los puestos finales, lo que dificulta su elección.

“De acuerdo con el análisis realizado por la Dirección de Políticas Indígenas – en concordancia con los trabajos académicos sobre el tema – el principal inconveniente de un sistema de cuota es que las agrupaciones políticas pueden colocar a los candidatos indígenas en números o puestos que dificultan su elección. Según la información oficial, solo en las ERM 2014, un 60% de los candidatos indígenas se encontraba en la parte inferior de las listas de candidatos al Concejo Provincial (en el 50% inferior), porcentaje que representa el 77% en las provincias de la Amazonía. Es decir, en las provincias con presencia de comunidades nativas, 8 de cada 10 candidatos indígenas se ubicaban en puestos desfavorables para su elección. De manera similar, los candidatos indígenas ocuparon el segundo lugar en adelante en las listas a consejos regionales”.

La consecuencia lógica de esta situación, ha sido la escasa efectividad de la cuota indígena especialmente en el nivel regional, como muestra el siguiente cuadro incluido en el informe del Ministerio de Cultura ya señalado.

---

<sup>2</sup> No está de más llamar la atención que el Perú es el único país en el que se aplica este mecanismo de participación. En otros de la región se ha optado por la creación del distrito electoral indígena o la reserva de escaños.



**Tabla 1: Rango de efectividad de la cuota indígena (2006, 2010, 2014)**

	Rango de efectividad por años		
	2006	2010	2014
Nivel Regional	40%	58%	33%
Nivel Provincial	55%	50%	67%

Fuente: Ministerio de Cultura

Como se puede apreciar, en las elecciones del año 2014 la efectividad de la cuota a nivel regional se ha reducido a un 33%, a pesar que en dicho proceso se amplió el ámbito de aplicación de la cuota a 48 consejerías, de las cuales sólo 16 fueron efectivamente asignadas a los postulantes indígenas. Así, regiones con importante presencia de población indígena como Apurímac, Cusco, Huancavelica, Ica, Loreto, Madre de Dios, Puno y San Martín no cuentan con representantes indígenas en sus consejos regionales o al menos los que han sido electos no lo fueron por el mecanismo de la cuota.

El presente proyecto pretende dar solución a esta problemática para lo cual toma como base la fórmula elaborada por el Ministerio de Cultura con el objeto de que las consejerías agregadas por el Jurado Nacional de Elecciones para dar cabida a los consejeros indígenas sean efectivamente ocupadas por los representantes de los pueblos indígenas que postulan como parte de la cuota y no como ocurre ahora en varios casos en que las nuevas consejerías han sido ocupadas por personas de una procedencia étnica y cultural distinta.

Además, a fin de garantizar el debido respeto de la voluntad ciudadana expresada en los resultados electorales, con la fórmula legal se establece que quien resulte electo, sea quien obtuvo la mayor votación entre los representantes indígenas.

## **EFFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE**

La aprobación de la presente iniciativa legislativa implica modificar el artículo 8.3 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.

<b>LEGISLACIÓN VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE MODIFICACIÓN</b>
<p>Artículo 8°.- Elección de los miembros del Consejo Regional</p> <p>Los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, en un proceso electoral que se realiza en forma conjunta con el proceso de elección de presidentes y vicepresidentes regionales.</p> <p>La elección se sujeta a las siguientes reglas:</p> <p>1. Para la elección de los consejeros regionales, cada provincia constituye un distrito electoral.</p>	<p>Artículo 8°.- Elección de los miembros del Consejo Regional</p> <p>Los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, en un proceso electoral que se realiza en forma conjunta con el proceso de elección de presidentes y vicepresidentes regionales.</p> <p>La elección se sujeta a las siguientes reglas:</p> <p>1. Para la elección de los consejeros regionales, cada provincia constituye un distrito electoral.</p>

<p>2. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) señala el número total de consejeros, asignando a cada provincia al menos un consejero y distribuyendo los demás de acuerdo con un criterio de población electoral.</p> <p>3. En cada provincia se proclama consejero electo al candidato con la mayor votación.</p> <p>En la provincia en que se elija dos (2) o más consejeros, se aplica la regla de la cifra repartidora, según el orden de candidatos establecidos por los partidos políticos y movimientos políticos.</p> <p>4. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) aprueba las directivas necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.</p>	<p>2. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) señala el número total de consejeros, asignando a cada provincia al menos un consejero y distribuyendo los demás de acuerdo con un criterio de población electoral.</p> <p>3. En cada provincia, se proclama consejero electo al candidato con mayor votación.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Los demás consejeros, se eligen según el sistema descrito en el párrafo precedente</p> <p>4. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) aprueba las directivas necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.</p>
--	--

Como se aprecia, la modificación propuesta permite garantizar la elección de representantes indígenas en las cuotas que la legislación vigente ya ha reconocido a su favor.

#### **ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

El proyecto de ley no ocasiona gasto al Estado Peruano, en tanto los organismos electorales ya vienen implementando acciones dirigidas a garantizar la participación política indígena y, por el contrario, permitirá que tales recursos cumplan la finalidad que buscan obtener.

Del mismo modo, los beneficios de esta propuesta incidirán directamente en la protección y respeto de los derechos de los pueblos indígenas, brindando mayor legitimidad al sistema político peruano.

## **RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa tiene concordancia con la Política de Estado N° 2 del Acuerdo Nacional sobre la Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos:

“Nos comprometemos a 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.

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad”.