

Proyecto de Ley N° 5715/2020-CD

**PROYECTO DE LEY DE VOLUNTARIADO EN  
COMUNIDADES INDÍGENAS U ORIGINARIAS EN  
ESTADO DE VULNERABILIDAD COMO MECANISMO  
PARA MITIGAR EL IMPACTO DEL COVID - 19.**



Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso** a iniciativa de las congresistas **IRENE CARCAUSTO HUANCA Y LUSMILA PÉREZ ESPÍRITU**, en uso de las facultades legislativas previstas en los artículos 102° numeral 1) y 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme lo dispuesto en los artículos 22° literal c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

El Congreso de la República,  
Ha dado la siguiente Ley:

**LEY DE VOLUNTARIADO EN PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN ESTADO DE  
VULNERABILIDAD COMO MECANISMO PARA MITIGAR EL IMPACTO  
DEL COVID - 19.**

**Artículo 1°.- Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto autorizar al Ministerio de Cultura a formar una red de voluntariado, quienes de manera excepcional y transitoria ayuden a los pueblos indígenas u originarios a reducir y mitigar el impacto producido por el COVID 19, dado su estado de vulnerabilidad.

**Artículo 2°.- Del Ministerio de Cultura**

Para la realización del voluntariado en pueblos indígenas u originarios en estado de vulnerabilidad, se dispone:

**2.1.** Autorizar al Ministerio de Cultura de manera temporal y extraordinaria, asumir las competencias señaladas en la Ley N° 28238 - Ley General de Voluntariado, para la atención exclusiva a los pueblos indígenas u originarios que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que hoy como consecuencia de la pandemia generada por el Covid-19 tienen en riesgo su salud.

**2.2.** Encargar al Ministerio de Cultura la adopción de las acciones necesarias para la identificación de las poblaciones y zonas a intervenir, la naturaleza de la acción a realizar, así como los medios a utilizar; garantizando la participación y mecanismos de coordinación y articulación con organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios.

**Artículo 3°.- Pertinencia y adecuación cultural del servicio de voluntariado.**

Para los fines de la presente Ley, el Ministerio de Cultura convocará a voluntarios, quienes podrán ser personas naturales o jurídicas sin fines de lucro, preferentemente de la zona de intervención, que tengan conocimiento de la cultura y lengua originaria de las zonas, a fin de realizar la labor de voluntariado.

La naturaleza de la labor a desarrollar, deberá estar enmarcada dentro de los alcances del artículo 2° y 6° del Decreto Legislativo N° 1489 – Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Covid - 19, garantizando que los servicios que brinden se adecúen a las realidades culturales de los pueblos indígenas u originarios materia de intervención.

**Artículo 4°.- De los incentivos otorgados a los voluntarios**

El Ministerio de Cultura, adicionalmente a los incentivos establecidos en la Ley N° 28238 – Ley General del Voluntariado, queda autorizado a emitir un reconocimiento o certificado que exprese la participación de los voluntarios en estas labores.

Culminada sus labores de los voluntarios, el Ministerio de Cultura remitirá el acervo documentario al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para su registro y archivo.

**Artículo 5°.- De los recursos**

Lo dispuesto por la presente ley será con cargo a los recursos institucionales del Ministerio de Cultura, sin demandar recursos adicionales al tesoro público, autorizándosele a efectuar las modificaciones presupuestales que sean necesarias.



Firmado digitalmente por:  
 GONZALEZ CRUZ Moises FAU  
 IRENE CARCAUSTO HUANCA Y LUSMILA PÉREZ ESPÍRITU  
 20161749126 soft  
 Motivo: VOCERO ALTERNO  
 Decreto de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
 Fecha: 03/07/2020 11:28:03-0500  
 Año de la universalización de la salud”

### DISPOSICIONES FINALES

#### PRIMERA.- Reglamentación de la ley

Esta ley será reglamentada en un plazo de treinta (30) días contados a partir de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

#### SEGUNDA.- Vigencia de la ley

La presente ley tendrá vigencia hasta sesenta (60) días calendarios de culminada la declaración de Emergencia Sanitaria a nivel nacional generada como consecuencia por el COVID-19.



Firmado digitalmente por:  
 CARCAUSTO HUANCA Irene  
 FAU 20161749126 soft  
 Motivo: Soy el autor del documento  
 Fecha: 01/07/2020 20:04:52-0500



Firmado digitalmente por:  
 MELENDEZ CELIS Fernando  
 FAU 20161749126 soft  
 Motivo: En señal de conformidad  
 Fecha: 01/07/2020 18:13:02-0500



Firmado digitalmente por:  
 PEREZ ESPIRITU Lusmila  
 FAU 20161749126 soft  
 Motivo: Soy el autor del documento  
 Fecha: 02/07/2020 09:35:23-0500



Firmado digitalmente por:  
 BENAVIDES GAMDIA Walter  
 FAU 20161749126 soft  
 Motivo: En señal de conformidad  
 Fecha: 02/07/2020 16:18:01-0500



Firmado digitalmente por:  
 PUÑO LECARNAQUE NAPOLEON  
 FIR 00225804 hard  
 Motivo: En señal de conformidad  
 Fecha: 02/07/2020 16:03:38-0500



Firmado digitalmente por:  
 GONZALEZ CRUZ Moises FAU  
 20161749126 soft  
 Motivo: En señal de conformidad  
 Fecha: 03/07/2020 11:27:37-0500



Firmado digitalmente por:  
 COMBINA SALVATIERRA CESAR  
 AUGUSTO FIR 44709978 hard  
 Motivo: En señal de conformidad  
 Fecha: 05/07/2020 20:31:20-0500



Firmado digitalmente por:  
 SANTILLANA PAREDES  
 ROBERTINA FIR 01115525 hard  
 Motivo: En señal de conformidad  
 Fecha: 03/07/2020 11:58:50-0500

Congreso de la República  
 Central telefónica 311-7777 – Celular 951230094

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 08 de JULIO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5715 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL.



JAVIER ANGELES ILLMANN  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. FUNDAMENTACIÓN**

#### **a) Pueblos indígenas u originarios**

Los pueblos indígenas u originarios son aquellos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país y región; conservan todas o parte de sus instituciones distintas; y que, además, presentan la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria<sup>1</sup>. En el Perú se tiene más de cincuenta y cinco (55) pueblos indígenas u originarios, de los que, cuatro (04) de ellos son de los andes, y el resto de la amazonia; situación que puede variar con el paso del tiempo.

Conforme el **Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo – Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, se observó que, en muchas partes del mundo los pueblos indígenas y tribales no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población en los Estados en los que viven, sufriendo a menudo una erosión en sus leyes, valores, costumbres y perspectivas. Los pueblos indígenas y tribales en América Latina presentan, hoy en día, los peores indicadores socioeconómicos y laborales y la discriminación laboral por origen étnico o racial agrava las brechas de ingreso de manera radical.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, de fecha 13 de septiembre del 2007, se señaló en su artículo 1°, *"Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos"*; asimismo, en su artículo 7°, se señalan como derechos de las personas y pueblos indígenas que, *"1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona. 2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo"*.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Cultura, recuperado de <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas#:~:text=Los%20pueblos%20ind%C3%ADgenas%20u%20originarios,una%20identidad%20ind%C3%ADgena%20u%20originaria>.

Ahora bien, es necesario mantener el legado cultural de los pueblos indígenas u originarios, respetando sus expresiones y formas de organización; sin embargo, ello no implica que el Estado se desentienda de la problemática que estos pueblos puedan padecer; por el contrario, debe brindársele todas las herramientas que permitan que estos pueblos desarrollen sus valores culturales con el disfrute pleno de sus derechos fundamentales.

## **b) Derecho a la salud**

La salud es un derecho reconocido en nuestra Constitución Política a través de su artículo 7° que señala, *“Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad”*.

Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, precisa en su artículo 25° numeral 1), *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, reconoció en reiteradas sentencias, la importancia del derecho a la salud, así como el carácter fundamental de este derecho, así se tiene, la sentencia 2016-2004-AA/TC donde se precisó, *“(…) 27. La salud es derecho fundamental por su relación inseparable con el derecho a la vida; y la vinculación entre ambos es irresoluble, ya que la presencia de una enfermedad o patología puede conducirnos a la muerte o, en todo caso, desmejorar la calidad de la vida. Entonces, es evidente la necesidad de efectuar las acciones para instrumentalizar las medidas dirigidas a cuidar la vida, que supone el tratamiento destinado a atacar las manifestaciones de cualquier enfermedad para impedir su desarrollo o morigerar sus efectos, tratando, en lo posible, de facilitar al enfermo los medios que le permitan desenvolver su propia personalidad dentro de su medio social. El derecho a la salud comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser. La salud puede ser entendida como el funcionamiento armónico del organismo, tanto en el aspecto físico como psicológico del ser humano (...); asimismo, en la sentencia 7231-2005-PA/TC, se expresa, “El derecho a la salud constituye un derecho constitucional. (...) El contenido o ámbito de protección de este derecho constitucional consiste en la “facultad inherente a todo ser humano de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como*

*psíquica, así como de restituirlo ante una situación de perturbación del mismo”. (STC 1429-2002-HC/TC, FJ 12, segundo párrafo). El derecho a la salud, entonces, “se proyecta como la conservación y el restablecimiento de ese estado” ( STC 1429-2002-HC/TC, FJ 13).(…)”*

### **c) Derecho a la salud en los pueblos indígenas u originarios**

A consecuencia de la grave crisis que enfrenta el país y el mundo entero a causa del Covid – 19, la salud de la población se ha visto afectada gravemente, ya que, sumada a las afecciones que se tenían en contra de la salud, se suma un virus inesperado como éste, adoptándose medidas como la declaratoria de emergencia sanitaria, mediante el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, en fecha 11 de marzo de 2020, por el plazo de noventa (90) días calendario, venciendo el 09 de junio de 2020; y, a través de la Nota Informativa N° 570-2020-DGOS/MINSA, que adjunta el Informe N° 014-2020-FQO-DIMON-DGOS/MINSA, se señala que corresponde al Ministerio de Salud garantizar la continuidad de la atención a fin de disminuir el riesgo elevado que afecta la salud y la vida de las personas, siendo necesaria la prórroga de la emergencia sanitaria, por un periodo de noventa (90) días calendario más, al mantenerse la causal establecida en el literal e) del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1156, continuándose con las acciones de prevención, control y atención de salud para la protección de la población de todo el país; prorrogándose la emergencia por un plazo de noventa (90) días calendario, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA.

La pandemia generada por el Covid – 19, viene teniendo un impacto grave en la población, situación que incluye a los pueblos indígenas u originarios; siendo necesario mantener su legado cultural, respetando sus expresiones y formas de organización; lo que, implica que el Estado debe brindarle todas las herramientas que permitan que estos pueblos desarrollen sus valores culturales con el disfrute pleno de sus derechos fundamentales, encontrándose dentro de estos el derecho a la salud, pues, sumada a la afección de la salud, se incorpora la afectación a su legado cultural.

En el año 2015, la Defensoría del Pueblo, a través del informe defensorial N° 169, señaló que, debe velarse por la defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural, habiéndose evidenciado el escaso número de profesionales de la salud, la insuficiente dotación de insumos y medicamentos, las condiciones precarias de infraestructura de los establecimientos de salud, las limitaciones de los medios de transporte entre los

establecimientos y el inadecuado relacionamiento entre el sistema estatal de salud y la medicina tradicional de los pueblos indígenas; asimismo, en un informe del 2019, se advirtió que de cada diez comunidades indígenas solamente cuatro de ellas tienen un establecimiento de salud en su territorio, esta precariedad, aunada a la pobreza en la que se encuentran, la falta de servicios básicos como la electricidad, el agua potable y saneamiento, su complicada geografía y la lejanía de las urbes, convierte a la población indígena amazónica en altamente vulnerable, cuya vida e integridad personal se encuentra expuesta, más aún en contextos sociales de emergencia sanitaria como el COVID-19; por lo que, los gobiernos regionales, en coordinación con los ministerios de Salud, Economía y Finanzas, Cultura, y las autoridades locales, deben adoptar medidas que garanticen un presupuesto suficiente y acciones con un impacto diferenciado para las poblaciones indígenas.

Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo señaló que, atender la salud de las poblaciones indígenas, también implica informar en sus lenguas originarias sobre esta epidemia y sus consecuencias en la salud, así como sobre las diversas medidas que viene adoptando el gobierno para afrontar la emergencia, ello no sólo constituye un debido respeto a su derecho a la identidad cultural y al uso de sus propias lenguas, sino también es una garantía para la adecuada comprensión de las medidas, debiendo promoverse las diversas formas de traslado de información que impliquen metodología con enfoque intercultural.

Mediante el Informe de Adjuntía N° 001-2020-DP/AMASPPI/PPI, se señala que, no se advierten acciones a mediano y largo plazo por parte del Estado para atender a las comunidades indígenas, debiendo definirse las intervenciones estratégicas de prevención y atención de salud, con pertinencia cultural, ante un rebrote de la epidemia y, en consecuencia, un inminente riesgo de contagio en las comunidades, considerando que la efectividad de esta intervención radicará en la dotación de los recursos económicos suficientes, lineamientos y protocolos de intervención claros y que los mismos involucren a las organizaciones indígenas, para que sean ejecutadas con prontitud y pertinencia, siendo las comunidades debidamente preparadas, informadas y protegidas ante escenarios de contagios masivos por coronavirus en sus territorios.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) precisa que, para prevenir una escalada de contagios dentro de las comunidades, es clave la preparación con información oportuna, tanto a los responsables de la toma de decisiones locales y nacionales como a los

pueblos indígenas, y, como bien han señalado las organizaciones indígenas, toda comunicación debe llegar en sus idiomas originarios y con una mirada sensible en género; esta comunicación intercultural, entonces, integrará su cosmovisión y permitirá su efectiva participación junto a diversos sectores estratégicos en las medidas ante escenarios de contagio, debiendo impulsarse también que los pueblos indígenas u originarios tengan acceso inmediato a protección social y atención sanitaria.

Ahora bien, a través de la presente iniciativa legislativa se busca la implementación de una red de voluntariado con enfoque en los pueblos originarios y pueblos nativos, en concordancia con lo señalado por la Ley N° 28238 – Ley General del Voluntariado, siendo el Ministerio de Cultura el encargado de ayudar a reducir y mitigar el impacto producido por el COVID 19, debiendo realizar las acciones necesarias para la identificación de las poblaciones y zonas a intervenir, la naturaleza de la acción a realizar, así como los medios a utilizar; garantizando la participación y mecanismos de coordinación y articulación con organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios, velándose porque los partícipes respeten las manifestaciones culturales de la población a apoyar, con conocimiento de la cultura y lengua originaria de las zonas, siendo la capacitación responsabilidad del Ministerio de Cultura; asimismo, se precisa que, este voluntariado sigue los lineamientos dispuestos en la Ley N° 28238 – Ley General del Voluntariado, permitiéndose, en forma excepcional que, en este tipo de voluntariado sea el Ministerio de Cultura el encargado, debiendo emitir un reconocimiento o certificado que exprese la participación de los voluntarios en estas labores, con mención expresa del tipo de voluntariado; así, se tiene que, se brindará apoyo a estos pueblos indígenas u originarias, a efectos de que se disminuya el impacto de la crisis generada por el Covid -19, con un voluntariado respetuoso de sus manifestaciones culturales, precisándose que, además de la capacitación, debe brindarse todas las medidas de salubridad correspondientes para el resguardo de su integridad.

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

La propuesta legislativa presentada respeta los dispositivos normativos existentes en nuestro país, encontrándose en armonía con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, así como, según lo dispuesto en la Ley N° 28238 – Ley General del Voluntariado, impulsándose que los pueblos indígenas u originarios cuenten con un sistema de voluntariado creado en forma

exclusiva para su atención, respetando su diversidad cultural y todas sus manifestaciones, para poder disminuir el impacto en las deficiencias de salud que poseen, durante el estado de emergencia sanitaria generado por el Covid – 19.

### III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO DE LA NORMA

La fórmula legislativa propuesta, posee como beneficios los siguientes:

- Se brindará asistencia a los pueblos indígenas u originarios para mitigar el impacto generado a causa de la pandemia del Covid – 19, ante la falta de atención de servicios tan básicos como la salud, a través de grupos de personas que realicen la labor sin fines de lucro y sin vínculos contractuales, previa capacitación a cargo del Ministerio de Cultura, brindándoseles las herramientas para su protección, así como los reconocimientos por su labor realizada.
- La asistencia brindada por parte del voluntariado respetará las manifestaciones culturales de cada pueblo indígena u originario, siendo su deber, que durante las labores que presten como voluntarios se mantengan vivas estas expresiones, por constituir un legado invaluable que no debe perderse frente a la actual crisis sanitaria que se vive, y que trajo consigo otras afecciones de índole social.
- El voluntariado en los pueblos indígenas u originarios disminuirá las consecuencias negativas ante la falta de personal de salud y asistencial en estas zonas, permitiendo que, pueda brindarse información y atención que ayude a enfrentar la crisis generada por el Covid – 19.

Dentro de los costos que implica la fórmula legislativa propuesta, se tiene que:

- El presente proyecto de ley no implicará una demanda adicional de recursos adicionales al Tesoro Público, precisándose que las capacitaciones, y mecanismos de protección a brindarse a quienes formen parte del voluntariado, así como los reconocimientos que se brinden por su labor en los pueblos indígenas u originarios se efectuarán por parte del Ministerio de Cultura con los recursos de su sector, en coordinación con los ministerios u organismos pertinentes.

#### IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley cumple con la política vigésima octava del Acuerdo Nacional, referida a la plena vigencia de la Constitución, y, la política décimo tercera del texto señalado, referida al acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social.