



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 10 de enero de 2019

OFICIO N° 005 -2019 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

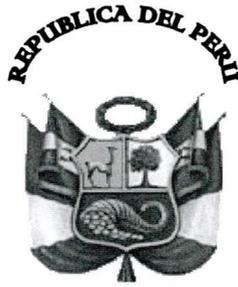
Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley para la prevención, eliminación y sanción del racismo y la discriminación racial.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros



Ley N° _____

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

LEY PARA LA PREVENCIÓN, ELIMINACIÓN Y SANCIÓN DEL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo I.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto prevenir, eliminar y sancionar el racismo y la discriminación racial en cualquiera de sus manifestaciones, garantizando a toda persona y grupo de personas, el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos humanos, con especial énfasis en aquellos grupos históricamente discriminados por motivo étnico racial, tales como pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas, población afroperuana y personas de origen o ascendencia andina, amazónica o afrodescendiente.

Artículo II.- Principios

En la interpretación y aplicación de la presente Ley y, en general, en toda medida que adopte el Estado peruano a través de sus poderes públicos e instituciones, así como en la acción de la sociedad, se consideran preferentemente los siguientes principios:

a) **Igualdad y no discriminación:** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. El Estado promueve las condiciones necesarias para lograr la igualdad real y efectiva de todos y todas adoptando medidas, políticas de acción afirmativa o diferenciada que valoren la diversidad, con el objetivo de garantizar el goce y ejercicio de los derechos, libertades y garantías reconocidas en la Constitución Política del Perú, en los tratados internacionales de derechos humanos y en el marco normativo nacional vigente.

Pro persona: Se garantiza la primacía de la norma más favorable y con mayor eficacia en la protección a la persona o grupo de personas por actos de discriminación racial. Es extensivo respecto de la protección de los derechos humanos, y restrictivo en la aplicación de limitaciones a los mismos.

c) **Equidad:** Consiste en el tratamiento diferenciado de las necesidades con el fin de corregir desigualdades sociales conducentes a la igualdad real o sustancial en



términos de derechos, obligaciones, beneficios y oportunidades. Ello implica la distribución justa de las oportunidades, recursos y beneficios, para alcanzar el pleno desarrollo de todas las personas y la vigencia de sus derechos humanos a partir del reconocimiento de las diferencias y la garantía de la igualdad en el ejercicio de derechos.

- d) **Debida diligencia:** El Estado adopta sin dilaciones, todas las acciones y medidas orientadas a prevenir, sancionar y eliminar cualquier forma de racismo y actos de discriminación racial.

Artículo III.- Enfoques

Para la aplicación de la presente Ley se consideran los siguientes enfoques:

- a) **Enfoque basado en los derechos humanos:** Implica el reconocimiento de la dignidad de todos los seres humanos por igual. A partir de dicha consideración, identifica las brechas e inequidades existentes para orientar las políticas públicas hacia los grupos de la población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque, requiere un análisis de contexto sobre las diferentes formas de discriminación que afectan a los diferentes grupos sociales y de los desequilibrios de poder en la sociedad, a fin de garantizar que las intervenciones estatales lleguen a los segmentos más marginados de la población.

- b) **Enfoque de interculturalidad:** Implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales que habitan en el territorio nacional para la generación de servicios con pertinencia cultural; la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo; y la atención diferenciada principalmente a quienes integran los pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, las comunidades nativas y campesinas, población afroperuana y personas de origen afrodescendiente. Reconoce la necesidad del diálogo entre las distintas culturas que se integran en la sociedad peruana, de modo que permita recuperar, desde los diversos contextos culturales, todas aquellas expresiones que se basan en el respeto a la otra persona.

- c) **Enfoque de Género:** Reconoce la existencia de desigualdades sociales y relaciones asimétricas de poder entre varones y mujeres, las cuales han determinado históricamente la subordinación de las mujeres, la violencia contra ellas y limitado sus posibilidades de realización y autonomía. Advierte que los roles asignados a hombres y mujeres, con sus respectivos atributos, comportamientos, jerarquías, son construcciones sociales que sobre la base del sexo y/o género han colocado a las mujeres y a lo femenino en una situación de desventaja. Este enfoque debe orientar el diseño de las estrategias de intervención orientadas al





Ley N° _____

logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres., así como su pleno ejercicio de derechos.

- d) **Enfoque de interseccionalidad:** Reconoce que existe un sistema complejo de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas. Así, la discriminación racial se ve agravada al interactuar con otros mecanismos de opresión ya existentes, en razón del fenotipo, sexo, género, identidad cultural, origen o ascendencia, posición socioeconómica, entre otros. No se trata de una suma de desigualdades, sino que conforman un nexo o nudo que intersecciona cada una de estas discriminaciones de forma diferente en cada situación personal y grupo social, ocasionando una situación de mayor vulnerabilidad y exclusión.
- e) **Enfoque diferencial:** Orienta a que la acción del Estado sea pertinente y contribuya a reducir la brecha existente entre los diferentes segmentos de la población históricamente excluidos, con especial énfasis en elementos vinculados a la identidad étnica y cultural, garantizando un tratamiento diferenciado, que tome en cuenta elementos propios de la población para la atención de necesidades en contextos específicos, y procurando reivindicar el ejercicio ciudadano desde el reconocimiento de derechos en condiciones de igualdad.
- f) **Enfoque de ciclo de vida:** Reconoce que todas las personas son iguales en derechos, pero que transitan por etapas generacionales distintas, con características diferentes en términos de capacidades físicas y mentales, por lo que sus aportes, responsabilidades y necesidades son distintas. Permite conocer, respetar y valorar a las personas adultas mayores y a los niños, niñas y adolescentes y fomentar relaciones democráticas y libres de violencia y discriminación. Fomenta los valores de solidaridad y colaboración entre generaciones y busca aprovechar las diferencias para construir encuentros que hagan realidad las sociedades para todas las generaciones, logrando así una comunidad inclusiva y democrática.

Artículo IV.- Reconocimiento, protección y promoción de la diversidad cultural

El Estado peruano reconoce, protege y promueve la diversidad cultural garantizando el derecho de toda persona al respeto de su dignidad, así como al pleno goce y disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales en condiciones de igualdad.

Artículo V.- Prohibición y rechazo del racismo y la discriminación racial

El Estado peruano prohíbe el racismo y cualquier acto de discriminación racial, toda vez que estos excluyen, restringen, anulan y/o menoscaban directa o indirectamente el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona o grupos de personas.



El Estado peruano rechaza toda práctica u omisión, teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas basadas en la superioridad o supremacía racial, por ser contraria a los derechos fundamentales y a los principios que rigen el Estado Social y Democrático de Derecho.

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- **Ámbito de aplicación**

Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de carácter general y se aplican a las entidades señaladas en el Artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; a las empresas del Estado, así como a las personas naturales y jurídicas de derecho privado.

Artículo 2.- **Definiciones**

Para efectos de interpretación y aplicación de la presente Ley, se adoptan las siguientes definiciones:

a) **Acciones afirmativas:** Son aquellas medidas legislativas, administrativas o políticas públicas, diferenciadas y de carácter temporal, que tienen como finalidad generar las condiciones para garantizar la igualdad real de oportunidades a favor de personas o grupos de personas históricamente discriminadas por motivo étnico racial.

b) **Discriminación:** Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en razón de sexo, género, raza, edad, orientación sexual e identidad de género, idioma, origen étnico o nacional, procedencia, condición migratoria, identidad étnica o cultural, credo religioso, opinión, ideología, estado civil, condición socioeconómica o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, capacidades diferentes y/o discapacidad, gestación u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado y el derecho internacional.

Discriminación racial: Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en características étnicas y/o culturales como raza, ascendencia, origen étnico o nacional, variaciones lingüísticas, idioma o lengua materna, indumentaria, uso de signos y símbolos tradicionales, costumbres ancestrales, hábitos, entre otras; así como en características físicas como el color de la piel, tipo de cabello, rasgos faciales, entre otras, que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar, directa o indirectamente, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en la





Ley N° _____

Constitución Política del Estado, las normas nacionales y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano. La discriminación racial y discriminación étnico-racial son entendidas como sinónimos en la presente Ley.

- d) **Discriminación múltiple:** Consiste en cualquier distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos prohibidos que configuran la discriminación racial u otra clase de discriminación que tenga por objetivo o efecto anular o menoscabar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución Política del Perú y/o en los instrumentos internacionales aplicables al Estado peruano, en cualquier ámbito de la vida pública o privada.
- e) **Discriminación estructural:** La discriminación estructural o desigualdad estructural comprende patrones, reglas, prácticas o formas de organización social que histórica y sistemáticamente han tenido como efecto la exclusión y restricción de personas o grupos de personas en el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos y cuya atención requiere intervenciones integrales por parte de las entidades públicas.
- f) **Diversidad cultural:** Se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades, emanadas de la creatividad individual o colectiva, sin que ninguna se considere el patrón de las demás. Para poder aprovechar sus beneficios, se requiere establecer relaciones igualitarias entre los diferentes grupos sociales. La diversidad cultural es considerada patrimonio de la humanidad.
- g) **Fenotipo:** Comprende cualquier rasgo físico observable en una persona o grupo de personas como resultado de la relación de su genotipo y el ambiente en el que se desenvuelve y en el que influyen los aspectos naturales y sociales.
- h) **Igualdad real:** La igualdad real o sustancial es la situación en la cual todas las personas gozan y pueden ejercer plenamente sus derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Perú y el derecho internacional, en condiciones de equidad.
- Intolerancia:** Es el acto, omisión, manifestación o conjunto de actos, omisiones o manifestaciones que expresan el irrespeto, rechazo o desprecio de la dignidad, características, convicciones u opiniones de los seres humanos por ser diferentes o contrarias. Puede manifestarse como invisibilidad, marginación y exclusión de la participación en cualquier ámbito de la vida pública o privada de grupos en condiciones de vulnerabilidad o como violencia contra ellos.



- j) **Origen étnico:** Está vinculado a factores de orden cultural con el cual una persona se identifica como parte de un grupo o colectividad que comparte una identidad colectiva. Esta identidad se compone de elementos como historia, ascendencia, religión, costumbres, tradiciones y rituales, formas de organización social, idioma o lengua, sentimiento de pertenencia, entre otros, los cuales son transmitidos generación tras generación.
- k) **Origen nacional:** Se refiere a la nacionalidad del lugar de nacimiento o aquella que la persona haya adquirido por circunstancias particulares.
- l) **Racismo:** Consiste en cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo inexorable o natural entre las características fenotípicas o genotípicas de las personas y/o sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad para justificar una clasificación jerárquica entre seres humanos a partir de la cual se determinaría el lugar y rol de una persona en la sociedad. Comprende, entre otros, elementos vinculados al origen étnico y la identidad cultural.
- m) **Pertinencia cultural:** Consiste en la conceptualización y adecuación de los servicios públicos considerando las características culturales particulares de las personas y grupo de personas donde se interviene y se brinda atención. Ello implica tener en cuenta, en todos los procesos del servicio, las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de sus usuarios, así como incorporar su cosmovisión y concepciones de desarrollo y bienestar.



Artículo 3.- Declaración de interés público

Declarase de interés público la eliminación del racismo y la discriminación racial en cualquiera de sus manifestaciones, así como el reconocimiento, protección y valoración positiva de la diversidad cultural para el desarrollo del país.

**TÍTULO II
DE LA PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DEL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**

**CAPÍTULO I
MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DEL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**

Artículo 4.- Medidas para la prevención y eliminación del racismo y la discriminación racial desde el gobierno nacional

El Poder Ejecutivo, en todos los sectores, adopta las siguientes medidas para la prevención y eliminación del racismo y la discriminación racial:





Ley N° _____

- a) Incorpora en sus planes, programas y/o proyectos disposiciones transversales orientadas a la prevención y eliminación del racismo y la discriminación racial, atendiendo a las causas estructurales de estas prácticas, especialmente en los grupos históricamente discriminados por motivo étnico racial, tales como pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas, población afroperuana y personas de origen o ascendencia andina, amazónica y afrodescendiente.
- b) Promueve y desarrolla investigaciones encaminadas a identificar y caracterizar situaciones de racismo y discriminación racial, a fin de adoptar medidas correctivas en el marco del diseño e implementación de intervenciones, políticas públicas y en la prestación de bienes y servicios.
- c) Incluye en sus procesos de planificación y evaluación información que permita medir la efectividad de las acciones de prevención y eliminación del racismo y la discriminación étnico racial, incluida la incorporación de variables de identificación étnica para facilitar el recojo de datos demográficos desagregados.
- d) Promueve e implementa medidas para asegurar el acceso a puestos de trabajo sin ningún tipo de discriminación racial en los ámbitos público y privado; así como medidas para la generación de oportunidades de empleo, empleabilidad y emprendimiento para grupos históricamente discriminados, con especial énfasis en personas pertenecientes a pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas, población afroperuana y afrodescendientes.
- e) Implementa mecanismos adecuados para garantizar el acceso y culminación de la educación básica, así como promover el acceso y permanencia en la educación superior de las personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, con especial énfasis en pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas, población afroperuana y afrodescendientes.
- f) Fomenta, difunde e incorpora en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo nacional, contenidos pedagógicos que expresen y reflejen la cosmovisión, historia, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes tradicionales de los pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas, de la población afroperuana y afrodescendientes como sus aportes a la construcción y desarrollo de la nación peruana. Esta disposición es extensiva a la formación inicial y en servicio de docentes.
- g) Implementa mecanismos adecuados para garantizar el derecho a la salud con pertinencia cultural en cuanto a la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad a los servicios públicos y privados para los grupos históricamente



discriminados, principalmente pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas, la población afroperuana y afrodescendientes.

- h) Implementa programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, además de atención y rehabilitación, enfocados en enfermedades prevalentes en población afrodescendiente, personas de pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos; así como programas para personas en situación de vulnerabilidad que, con motivo de su origen, ascendencia, identidad cultural o étnica, estén expuestos a condiciones de salud que requieran atención diferenciada.
- i) Implementa medidas para contar con personal especializado y capacitado para la prevención y atención de denuncias relativas a discriminación étnico racial en el ámbito policial.
- j) Adopta medidas para evitar y eliminar la propagación de mensajes, programas y/o publicidad que estigmaticen a quienes integran los pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas, población afroperuana y personas de origen o ascendencia andina, amazónica o afrodescendiente, mediante la representación de estereotipos racistas o que inciten a la violencia racial.
- k) Otras que se establezcan en el Reglamento.

Artículo 5.- Medidas para la prevención y eliminación del racismo y la discriminación racial desde los gobiernos regionales y gobiernos locales

- 5.1. Los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus competencias y lo previsto en la presente Ley, son responsables de aprobar e implementar planes, proyectos y programas integrando los principios y enfoques de la presente Ley de manera transversal, para la prevención y eliminación del racismo y la discriminación racial, así como para la promoción y protección de la diversidad cultural, de conformidad con las políticas nacionales. Incorporan la variable de autoidentificación étnica en sus procesos de planificación, seguimiento y evaluación.
- 5.2. Los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus competencias, lo previsto en la presente Ley y la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, aprueban normas que tengan por objeto la prevención, prohibición y sanción del racismo y la discriminación racial, así como para el reconocimiento, promoción y protección de la diversidad cultural. Además, estas normas establecen los procedimientos para la denuncia, fiscalización, medidas correctivas y sanción de actos de discriminación racial en sus respectivas jurisdicciones, conforme al Capítulo II del Título IV de la presente Ley.



Ley N° _____

CAPÍTULO II ACCIONES AFIRMATIVAS

Artículo 6.- Alcance de las acciones afirmativas

Las acciones afirmativas promueven y garantizan el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados por motivo étnico racial, en el ámbito de la educación, la cultura, la salud, la justicia, la vivienda, el empleo, las telecomunicaciones, la participación política y los programas sociales, entre otros.

El reglamento de la presente Ley establece lineamientos y disposiciones para la formulación e implementación de las normas de acción afirmativa.

Artículo 7.- Sujetos de las acciones afirmativas

En el marco de la presente Ley, las acciones afirmativas están dirigidas principalmente a grupos históricamente discriminados, principalmente pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas y población afroperuana.

Artículo 8.- Producción nacional de espectáculos en vivo o de audiovisuales

En el marco de la producción nacional de espectáculos en vivo o de audiovisuales, así como en medios de comunicación masivos, el Ministerio de Cultura promueve oportunidades de empleo de artistas y presentadores pertenecientes a pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas y población afroperuana. Esta incorporación promueve el respeto de la diversidad cultural evitando reforzar estereotipos racistas.

TÍTULO III DE LOS ACTORES Y ROLES PARA LA ELIMINACIÓN DEL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

CAPÍTULO I RECTORÍA Y ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Artículo 9.- Ente rector

El Ministerio de Cultura es el ente rector en la prevención y eliminación del racismo y de la discriminación racial, en concordancia con el literal a) del artículo 5 de la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura; en el marco de sus competencias, es el responsable de coordinar y supervisar, según corresponda, la aplicación de la presente Ley por parte de las entidades del sector público y privado, en los ámbitos nacional, regional y local.



Artículo 10.- Funciones del Ministerio de Cultura

En el marco de lo dispuesto en la presente Ley, y en concordancia con lo establecido en la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Cultura asume las siguientes funciones:

- a) Diseñar, formular, implementar, ejecutar, monitorear, evaluar, supervisar y dar seguimiento, de manera participativa y articulada con las entidades que correspondan, a las políticas nacionales y sectoriales en la prevención y eliminación del racismo y de la discriminación racial.
- b) Formular y aprobar lineamientos, normas, directivas, procesos y procedimientos para la eliminación del racismo y de la discriminación racial, y supervisar su cumplimiento.
- c) Promover, incentivar, realizar y difundir diagnósticos, estudios, investigaciones, campañas, estrategias, concursos, y otras acciones; así como formular informes periódicos y opiniones técnicas que contribuyan a la protección, valoración y respeto de la diversidad cultural, así como de la eliminación del racismo y de la discriminación racial para la formulación y/o mejora de las políticas públicas.
- d) Brindar asistencia técnica a las entidades públicas y privadas en materia de prevención y eliminación del racismo y de la discriminación racial; así como solicitar la información que considere necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- e) Implementar un servicio coordinado de asesoramiento gratuito para personas o grupos de personas que se consideren discriminadas o víctimas de racismo o discriminación racial.
- f) Elaborar y presentar al Congreso de la República el informe anual sobre el cumplimiento de la presente Ley y su reglamento. Este informe se elabora con los datos que deben brindar las entidades e instituciones del ámbito público y privado a requerimiento del Ministerio de Cultura y se presenta dentro de primer trimestre del año siguiente a reportar.
- g) Fomentar la participación y la institucionalización de organizaciones que activen mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de políticas de prevención, eliminación y sanción del racismo y la discriminación racial.
- h) Diseñar e implementar el Observatorio Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial, que tiene por objeto monitorear, recolectar, producir y sistematizar datos e información. Estas acciones implican el seguimiento a las políticas públicas y los compromisos internacionales asumidos por el Estado en esta materia.





Ley N° _____

- i) Intervenir en los casos de racismo y discriminación racial, promoviendo acuerdos y/o acciones pedagógicas, sin perjuicio de que las víctimas de racismo y discriminación racial, decidan activar los mecanismos de sanción administrativa previstos en la presente norma y la legislación vigente.
- j) Participar activamente en espacios de coordinación y articulación multisectorial como la Comisión Nacional contra la Discriminación, entre otros, con el fin de coadyuvar a la efectiva vigencia de los derechos a la igualdad y no discriminación.
- k) Otras que se establezcan en el Reglamento.

Artículo 11.- Deber de colaboración

Las entidades de la administración pública, sus servidores civiles y funcionarios públicos, bajo responsabilidad, así como las personas naturales o jurídicas, están obligadas a atender oportunamente los requerimientos o solicitudes formuladas por el Ministerio de Cultura, en el ejercicio de sus funciones establecidas en la presente Ley.

Artículo 12.- Prestación de servicios públicos libres de racismo y discriminación racial

Las entidades de la administración pública y las personas jurídicas de derecho privado que presten servicios públicos garantizan servicios libres de racismo y discriminación racial y con pertinencia cultural. Para tales efectos, deben realizarse, como mínimo, las siguientes medidas y/o acciones:

- a) Implementar mecanismos para prestar servicios con pertinencia cultural en cuanto a la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad a los servicios para los grupos históricamente discriminados, principalmente pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas y población afroperuana.
- b) Emplear la variable de autoidentificación étnica para la identificación de necesidades específicas de los pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas y población afroperuana, para el diseño y prestación de bienes y servicios.
- c) Fortalecer y armonizar el Sistema Estadístico Nacional incorporando la variable de autoidentificación étnica.
- d) Implementar programas de formación y capacitación de los servidores y servidoras sobre diversidad cultural, derechos lingüísticos, racismo y discriminación racial, orientados a la prestación de servicios sin discriminación y con pertinencia cultural.



La autoridad competente incorpora el enfoque intercultural en el Plan de Desarrollo de las Personas como eje obligatorio.

- e) Establecer pautas para orientar la prestación de servicios públicos libres de racismo y discriminación racial y establecer protocolos de atención y actuación frente a casos de discriminación racial.
- f) Implementar mecanismos de denuncia o queja por actos de discriminación racial, así como procedimientos claros y efectivos para la tramitación, atención y, de ser el caso, la sanción de estos.
- g) Informar periódicamente al Ministerio de Cultura sobre los casos de racismo y discriminación racial detectados para la adopción de las medidas correctivas que correspondan.
- h) Consignar señalética que incluya un cartel, en lugar visible al público, sobre la prohibición del racismo y la discriminación racial conforme al modelo elaborado por el ente rector.
- i) Abstenerse de emitir anuncios que tengan mensajes o contenidos racista y/o discriminatorios; o refuercen estereotipos racistas o incite a la violencia en contra de los grupos históricamente discriminados, principalmente los pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, las comunidades nativas, campesinas, la población afroperuana y las personas de origen o ascendencia andina, amazónica, y/o afrodescendiente.
- j) Promover, cuando corresponda, mecanismos de participación de los grupos históricamente discriminados, principalmente los pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, las comunidades nativas, campesinas, la población afroperuana y las personas de origen o ascendencia andina, amazónica, y/o afrodescendiente, para la mejora continua de los servicios.

Artículo 13.- Sistema de Administración de Justicia

Las entidades del Sistema de Administración de Justicia, en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución Política del Perú y la ley, adoptan medidas para garantizar una administración de justicia libre de racismo y discriminación racial, principalmente contra grupos históricamente discriminados, principalmente pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas, población afroperuana y personas de origen o ascendencia andina, amazónica y afrodescendiente.





Ley N° _____

Para tales efectos, deben realizarse, como mínimo, las siguientes medidas:

- a) Implementar programas de formación y capacitación del personal de la administración de justicia que incorporen contenidos sobre interculturalidad, derechos lingüísticos, diversidad cultural, racismo, discriminación racial y derecho a la igualdad y no discriminación desarrollados por doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional; con especial énfasis en el análisis interseccional de la discriminación y la afectación al derecho de la igualdad y no discriminación.
- b) Implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos efectivos y eficientes para la atención de denuncias y sanción de actos de discriminación racial; así como, la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas, eliminando obstáculos para el acceso a la justicia.
- a) Implementar protocolos para la atención integral y protección de víctimas por casos de discriminación racial en todas las etapas del proceso.
- b) Garantizar e implementar mecanismos adecuados para que las personas pertenecientes a los pueblos indígenas u originarios, así como aquellas personas con lengua materna distinta del castellano, puedan ejercer con plenitud sus derechos lingüísticos en instancias judiciales, de ser necesario con la participación de intérpretes o traductores en la referida lengua.
- c) Adecuar sus sistemas de información para identificar las denuncias y procesos de discriminación racial, a cargo del Ministerio Público y el Poder Judicial, debiendo, para tal efecto, sincronizarse con el Sistema Estadístico Nacional, que incorpora la variable de autoidentificación étnica.



Artículo 14.- De los Organismos Constitucionales Autónomos

Los Organismos Constitucionales Autónomos, en el marco de sus competencias, aplican los principios, enfoques y disposiciones establecidas en la presente Ley, promoviendo la adecuación de su normativa y adaptando sus instrumentos de gestión para tal fin.



CAPÍTULO II ACTORES NO GUBERNAMENTALES

Artículo 15.- De los medios de comunicación

15.1 Los medios de comunicación públicos y privados, sean radiales, televisivos, escritos o a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, como las redes sociales u otro medio similar, adoptan las acciones necesarias a fin de evitar la emisión de contenidos, expresiones, mensajes y/o



manifestaciones racistas o discriminatorias, o aquellas que reproducen prejuicios o estereotipos raciales o inciten a la violencia racial.

15.2 Los contenidos transmitidos por los medios de comunicación consideran la diversidad cultural, la herencia cultural y la participación de los pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, comunidades nativas, campesinas y afroperuana.

Artículo 16.- De los productos y servicios prestados en el ámbito privado

Las empresas del ámbito privado que provean bienes y servicios aplican los principios, enfoques y disposiciones establecidas en la presente Ley, asegurando la prevención y sanción de casos de racismo y discriminación racial, tanto en las relaciones de trabajo al interior de las mismas, como en la provisión de bienes y servicios a las personas.

TÍTULO IV DE LAS DENUNCIAS POR ACTOS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

CAPÍTULO I MANIFESTACIONES RACISTAS Y ACTOS DE DISCRIMINACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE DENUNCIAS

Artículo 17.- Manifestaciones de racismo y discriminación racial

Las entidades competentes para conocer y tramitar denuncias por discriminación racial, en el ámbito administrativo o judicial, aplican la presente ley y sus normas complementarias. Para tales efectos se consideran manifestaciones o actos de discriminación racial aquellas conductas que en base a lo previsto en el artículo 2, literales c) y m), tengan por objetivo o resultado:

- a) Restringir, impedir, limitar o condicionar el acceso a bienes o servicios en el ámbito público o privado.
- b) Impedir el acceso o limitar la permanencia de una persona o un grupo de personas a un establecimiento público o privado; así como a los espacios públicos y establecimientos abiertos al público, sean estos de administración pública o privada.
- c) Brindar un trato desigual, hostil o desfavorable en la prestación de bienes y servicios en el ámbito público o privado.
- d) Insultar, proferir comentario, broma, burla o sarcasmo racista o discriminatorio en espacios públicos o privados, así como a través de los medios de comunicación (radiales, televisivos, escritos) o a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, como las redes sociales u otro medio similar.
- e) Agredir físicamente a las personas o grupos de personas.





Ley N° _____

- f) Impedir la realización de prácticas, tradiciones, costumbres, cultura o conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos, de las comunidades nativas, campesinas y de la población afroperuana.
- g) Otras conductas que resulten aplicables.

Artículo 18.- Reglas para los procedimientos administrativos

Las entidades públicas que tengan potestad sancionadora en el ámbito administrativo en materia de discriminación racial adoptan las siguientes reglas:

- a) Ponen a disposición de las personas información sobre los mecanismos de denuncia administrativa de actos de discriminación racial, con pertinencia cultural, sin perjuicio del derecho expedito de la persona de denunciar penalmente al funcionario agresor en base al artículo 323 del Código Penal vigente.
- b) Implementan progresivamente la gratuidad del procedimiento de denuncia del acto discriminatorio, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la presente Ley.
- c) Adoptan las medidas necesarias para atribuir la carga de la prueba al presunto infractor respecto de la acreditación de la causa objetiva y razonable del trato diferenciado.
- d) Otros que establezca el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 19.- Conocimiento y tramitación de las denuncias

Todo servidor público, que conociere de actos de discriminación se encuentra en la obligación de denunciarlo ante las autoridades correspondientes. Asimismo, todo ciudadano está facultado a denunciar actos de discriminación.

Artículo 20.- Pautas procedimentales frente a actos de discriminación racial atribuidos a un servidor público

Cuando un servidor público sea denunciado por la presunta comisión de actos de discriminación racial, se siguen las siguientes pautas:

- a) Los actos de discriminación racial son denunciados ante la Oficina de Recursos Humanos de la entidad, o la que haga sus veces, donde presta servicios el servidor público denunciado.
- b) La entidad pública que tramita las denuncias por actos de discriminación racial, a través de secretaría técnica o de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario, de considerarlo necesario, podrá solicitar opinión técnica del Ministerio de Cultura. La opinión técnica no será de carácter vinculante, y será remitida a la entidad solicitante en un plazo breve y razonable, según establezca el Reglamento de la presente ley. La opinión técnica del Ministerio de Cultura formará parte del expediente que se forme para este fin.



- c) Las denuncias contra los servidores públicos por actos de discriminación racial se tramitarán conforme al régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y sus normas reglamentarias y complementarias.

CAPÍTULO II SUPERVISIÓN Y SANCIÓN DE ACTOS DE DISCRIMINACIÓN

Artículo 21.- Supervisión

Las entidades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus competencias previstas en las normas pertinentes sobre la materia y lo previsto en la presente Ley, ejercen acciones de supervisión y fiscalización para verificar que las disposiciones contenidas en la presente ley y legislación conexas sobre la materia se cumplan, así como la atención y tramitación de denuncias de aquellas personas que se sientan discriminadas. El Ministerio de Cultura, como ente rector en la materia, promueve las supervisiones que sean necesarias en coordinación con las entidades competentes.

Artículo 22.- Sanciones

Las sanciones por actos de discriminación se imponen conforme a lo señalado en la presente Ley, la normativa vigente en el ámbito penal y los procedimientos administrativos previstos en las normas pertinentes sobre la materia.

Artículo 23.- Sanciones en la administración de establecimientos comerciales

Cuando el propietario, administrador o trabajador de un establecimiento abierto al público cometa acto de discriminación, será sancionado por la autoridad competente, teniendo como parámetros los siguientes: cierre temporal del establecimiento entre siete (7) y treinta (30) días. La reiteración de la conducta descrita en el párrafo anterior será sancionada con cierre definitivo.

Artículo 24.- Sanciones administrativas a servidores públicos

Los servidores públicos que incurran en actos de discriminación, según su gravedad, serán sancionados con suspensión temporal o destitución, previo procedimiento administrativo disciplinario, conforme al marco normativo vigente.

Artículo 25.- Agravantes aplicables a la imposición de sanciones a nivel administrativo

Deben ser considerados condicionantes agravantes de las infracciones antes señaladas:

- a) La reiteración o reincidencia en la conducta infractora.
- b) Los actos discriminatorios cometidos en función de cualquier posición de mando o dirección que le otorgue al agresor particular autoridad sobre la víctima.





Ley N° _____

- c) Los actos de discriminación racial cometidos contra personas en situación de vulnerabilidad.
- d) Los actos de discriminación cometidos en perjuicio de personas pertenecientes a pueblos indígenas u originarios, comunidades nativas, campesinas, población afroperuana o personas afrodescendientes.
- e) Los actos de discriminación cometidos a través de internet u otro medio análogo.

Artículo 26.- Sanciones penales

Las conductas penalmente sancionables relacionadas con la discriminación serán investigadas y juzgadas por el Sistema de Administración de Justicia, conforme a la presente Ley y el Código Penal vigente.

Artículo 27.- Potestad sancionadora del Ministerio de Cultura

27.1 El Ministerio de Cultura ejerce potestad sancionadora en aquellos casos que no son de competencia de otras entidades del Estado de acuerdo a ley, en materia de racismo y discriminación racial.

27.2 Las infracciones, sanciones y procedimientos administrativos se aplican conforme a aquellas previstas en la Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Ley N° 29565 y las normas que la complementen a este respecto.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de su reglamento, con excepción del Título Preliminar, el Título I Disposiciones Generales, el artículo 11 del Título III De los actores y roles para la eliminación del racismo y la discriminación racial, las Disposiciones complementarias finales y las Disposiciones complementarias modificatorias, que son de aplicación inmediata.

SEGUNDA.- Implementación progresiva

La implementación de la presente Ley es progresiva en función de la disponibilidad presupuestal y con cargo al presupuesto de cada pliego respectivo conforme a su competencia, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

TERCERA.- Reglamento

En un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendario posteriores a la publicación de la presente ley, mediante Decreto Supremo a propuesta del Ministerio de Cultura y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se aprueba el reglamento de la presente Ley.

CUARTA.- Variable de autoidentificación étnica e INEI

El Ministerio de Cultura elevará sus recomendaciones metodológicas al Instituto Nacional de Estadística e Informática, quien normará la generación de información



estadística de la variable de autoidentificación étnica en el Sistema Estadístico Nacional, con la finalidad de generar indicadores, índices sociodemográficos u otros instrumentos para conocer la diversidad étnica y cultural de la población peruana, en el término de ciento veinte (120) días calendario contados desde la vigencia de la presente Ley.

QUINTA.- Adecuación a la presente Ley

Los organismos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales y gobiernos locales, en el término de ciento veinte (120) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente Ley, dictan las disposiciones normativas que sean necesarias para la adecuación de su normativa a lo dispuesto en la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA.- Incorporación del artículo 323-A al Código Penal

Incorpórese el artículo 323-A al Código Penal, en los términos siguientes:

“Artículo 323-A.- Incitación al odio racial

El que, por sí o mediante terceros, por cualquier medio, difunda o promueva públicamente ideas basadas en la superioridad o en el odio racial será sancionado con pena privativa de libertad no menor de dos años ni mayor de cuatro años.

Si el agente difunde ideas que supongan el ejercicio de violencia física o mental; o se vale de tecnologías de información o comunicación, la pena privativa de libertad será no menor de dos ni mayor de cinco años e inhabilitación conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 36”.

SEGUNDA.- Incorporación del inciso 9 al artículo 6, del inciso 7 al artículo 7 y del inciso 6 al artículo 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública

Incorpórese el inciso 9 al artículo 6, el inciso 7 al artículo 7 y el inciso 6 al artículo 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública en los siguientes términos:

Artículo 6.- Principios de la Función Pública

El servidor público actúa de acuerdo a los siguientes principios:

9. Igualdad y no discriminación

Respeta y garantiza el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas en igualdad de condiciones.

Artículo 7.- Deberes de la Función Pública

El servidor público tiene los siguientes deberes:





Ley N° _____

(...)

7. Trato con pertinencia cultural

Todo servidor público debe dar un trato adecuado y culturalmente pertinente, respetando todas las manifestaciones de la identidad étnica y cultural de las personas.

Artículo 8.- Prohibiciones Éticas de la Función Pública

El servidor público está prohibido de:

(...)

6. Discriminar

Cometer actos de discriminación basados en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro motivo”.

TERCERA.- Incorporación del inciso k al artículo 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial

Incorpórese el inciso k al artículo 49 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, en los siguientes términos:

“Artículo 49.- Destitución

Son causales de destitución, la transgresión por acción u omisión de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerado como muy grave.

También se consideran faltas o infracciones muy graves, pasibles de destitución, las siguientes:

(...)

k) Incurrir en actos de discriminación racial que afecten gravemente la dignidad de los estudiantes y otros miembros de la comunidad educativa o institución educativa tipificados como delitos en el Código Penal.

(...)

En el caso de los profesores que prestan servicios en las instituciones educativas, que incurran en las faltas señaladas en los literales d), e), f), g), h) y k), iniciado el proceso investigador previo al proceso administrativo disciplinario y en tanto estos no concluyan, el profesor es retirado de la institución educativa”.

CUARTA.- Incorporación del inciso 87.11 al artículo 87, del inciso 88.14 al artículo 88, del inciso 95.10 al artículo 95, del inciso 99.10 al artículo 99 y del inciso 100.14 al artículo 100 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria

Incorpórese el inciso 87.11 al artículo 87, el inciso 88.14 al artículo 88, el inciso 95.10 al artículo 95, el inciso 99.10 al artículo 99 y el inciso 100.14 al artículo 100 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, en los siguientes términos:



“Artículo 87. Deberes del docente

Los docentes deben cumplir con lo siguiente:

(...)

87.11 Ejercer la docencia con estricto respeto de la diversidad étnica y cultural de los estudiantes y demás miembros de la comunidad universitaria, sin cometer actos de discriminación racial.

Artículo 88. Derechos del docente

Los docentes gozan de los siguientes derechos:

(...)

88.14. A ejercer la docencia en igualdad de condiciones sin limitación, restricción alguna en razón de elementos vinculados a su identidad étnica o cultural que no se funden en criterios objetivos debidamente justificados y motivados.

Artículo 95. Destitución

Son causales de destitución la transgresión por acción u omisión, de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerándose como muy graves las siguientes:

(...)

95.10 Incurrir en actos de discriminación racial que afecten gravemente la dignidad de los estudiantes y otros miembros de la comunidad universitaria.

95.11 Otras que establezca el Estatuto.

Artículo 99. Deberes de los estudiantes

Son deberes de los estudiantes:

(...)

99.9. Respetar la diversidad étnica y cultural de los estudiantes y demás miembros de la comunidad universitaria, sin cometer actos de discriminación racial.

99.10 Los demás que disponga el Estatuto de cada universidad.

Artículo 100. Derechos de los estudiantes

Son derechos de los estudiantes:

100.14 El alumno tiene derecho al respeto de su identidad étnica y cultural, así como al estricto respeto de su derecho a la igualdad y no discriminación.

100.15 Los demás que disponga el Estatuto de la universidad”.

QUINTA.- Incorporación del literal 5 al inciso III.11 del Anexo III de la Ley N° 29131, Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas

Incorpórese el literal 5 al inciso III.11 del Anexo III de la Ley N° 29131, Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, referido a Conducta Impropia en los siguientes términos:





Ley N° _____

"5. Cometer actos de discriminación racial o incitar actos basados en ideas que promueven la superioridad o el odio racial".

SEXTA.- Modificación de los artículos 75 y 77 de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión

Modifíquense los artículos 75 y 77 de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión, en los siguientes términos:

"Artículo 75.- Infracciones leves

Constituyen infracciones leves:

- a) La producción de interferencias no admisibles definidas en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y aquellas que se deriven de los defectos de los equipos de radiodifusión.
- b) Incumplir injustificadamente la transmisión de los programas que hayan sido promocionados en la fecha, horario o con las características de contenido o duración anunciadas.
- c) El incumplimiento de informar sobre modificaciones producidas respecto de los representantes legales y otras, a que se refieren los artículos 27 y 28.
- d) No exhibir en un lugar visible la Licencia de Operación.

Artículo 77.- Infracciones muy graves:

Constituyen infracciones muy graves:

- (...)
- i) La emisión de mensajes o contenidos discriminatorios basados en la raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico de una persona o grupo de personas.
 - j) La omisión en la presentación y publicación del Código de Ética".

SÉTIMA.- Modificación del inciso d del artículo 29 y el inciso f del artículo 30 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado Decreto Supremo N°003-97-TR

Modifíquense el inciso d del artículo 29 y el inciso f del artículo 30 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, en los siguientes términos:

"Artículo 29.- Es nulo el despido que tenga por motivo:

(...)

- d) La discriminación por razón de sexo, raza, **color, ascendencia, origen nacional o étnico**, religión, opinión, idioma, discapacidad o de cualquier otra índole.

(...)"

Artículo 30.- Son actos de hostilidad equiparables al despido los siguientes:

(...)



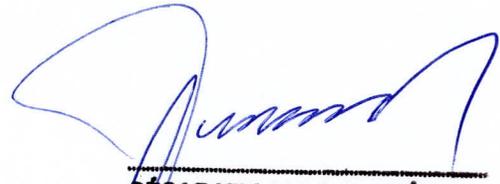
f) Los actos de discriminación por razón de sexo, raza, **color, ascendencia, origen nacional o étnico**, religión, opinión, idioma, discapacidad o de cualquier otra índole. (...)"



Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima,


.....
MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República


.....
CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

LEY PARA LA PREVENCIÓN, ELIMINACIÓN Y SANCIÓN DEL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

El Perú es un país multiétnico, multicultural y multilingüe, donde cohabitan 55 pueblos indígenas u originarios, y 48 lenguas indígenas u originarias habladas por cerca de 4.5 millones de ciudadanos. La mayor presencia de la población indígena se da en las regiones de Puno, Huancavelica y Apurímac, mientras que la mayor presencia de la población afroperuana se da en Tumbes, Piura y La Libertad. Asimismo, de acuerdo al Censo Nacional 2017, el 26% de peruanos se autoidentifican como parte de un pueblo indígena u originario, mientras que el 3.6% de peruanos se autoidentifican como descendientes afroperuanos¹.

Sin embargo, esta diversidad cultural se ve menoscabada por las brechas sociales que aún existen, en lugar de ser el eje de nuestro desarrollo. Así, tenemos que mientras el 17.8% de población que tiene el castellano como lengua materna se encuentra en situación de pobreza, este dato asciende a 32.6% en el caso de la población con lengua materna indígena.

Asimismo, mientras que el 18.3% de la población con lengua materna castellana tiene un menor acceso a agua potable, este porcentaje asciende a 42.9% en el caso de la población quechua hablante. Del mismo modo, el promedio nacional de personas con acceso a educación superior es de 37%, mientras que el promedio es 1% para la población afroperuana.²

Estas diferencias en el acceso a servicios responden, entre otros, al fenómeno social de la discriminación, particularmente la discriminación étnico-racial.

2. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

2.1. Marco conceptual

El racismo es la ideología basada en que los seres humanos pueden ser categorizados en razas, esta categorización se fundamenta únicamente en características físicas y/o biológicas de los seres, y postula que dentro de esta categorización existen algunas razas que son superiores a otras³.

La Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia precisa que el racismo consiste en cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características

¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *INEI. XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. 2017. Disponible en <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/inei-difunde-base-de-datos-de-los-censos-nacionales-2017-y-el-perfil-sociodemografico-del-peru-10935/>

² MINISTERIO DE CULTURA. Hacia una gestión pública intercultural. Disponible en: <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Politica-nacional-para-la-transversalizacion-del-enfoque-intercultural-triptico.pdf>

³ MINISTERIO DE CULTURA. Alerta contra el Racismo. Disponible en: <http://alertacontraelracismo.pe/>

fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial.⁴

Si bien la existencia de razas no tiene sustento científico porque todos los seres humanos forman parte de una misma especie y condición biológica, se usa el término como categoría de análisis para hacer frente al racismo. (...) Como se discrimina por una ideología de "razas", no se puede renunciar a seguir hablando de "raza" si se quiere combatir el racismo; en este sentido, concordamos con la antropóloga argentina afincada en Brasil, que no hay que tener miedo a nombrar la realidad del racismo. (Segato, 2006)

Las "razas" no existen; sin embargo, muchas personas en el mundo, de manera general y, en América Latina y el Caribe, de forma particular, siguen pensando y actuando "como si las razas existieran y, como resultado, las razas existen como categorías sociales de gran tenacidad y poder. Si la gente discrimina sobre la base de sus ideas de raza, esto es una realidad social de suma importancia" (Wade, 1997: 14). De igual manera, muchos instrumentos internacionales relativos a derechos humanos vigentes y ratificados por el Estado consignan el término raza y racismo, justamente para hacer regular esta problemática.

La Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales emitida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), precisa en el numeral 2 del artículo 2 que el racismo engloba las ideologías racistas, las actitudes fundadas en los prejuicios raciales, los comportamientos discriminatorios, las disposiciones estructurales y las prácticas institucionalizadas que provocan la desigualdad racial, así como la idea falaz de que las relaciones discriminatorias entre grupos son moral y científicamente justificables; se manifiesta por medio de disposiciones legislativas o reglamentarias y prácticas discriminatorias, así como por medio de creencias y actos antisociales; obstaculiza el desenvolvimiento de sus víctimas, pervierte a quienes lo ponen en práctica, divide a las naciones en su propio seno, constituye un obstáculo para la cooperación internacional y crea tensiones políticas entre los pueblos; es contrario a los principios fundamentales del derecho internacional y, por consiguiente, perturba gravemente la paz y la seguridad internacional.⁵ La declaración no es equiparable a un tratado internacional; sin embargo, al ser la costumbre internacional fuente del derecho internacional público, goza de fuerza vinculante y de persuasión para los Estados miembros.

La Defensoría del Pueblo define a la discriminación como el trato diferenciado basado en determinados motivos prohibidos por el ordenamiento jurídico que tiene por objeto o por resultado la anulación o menoscabo en el ejercicio o goce de derechos y libertades fundamentales de una persona o de un grupo de personas.⁶ De igual forma, la Defensoría detalla que para que un acto sea considerado como discriminatorio deben concurrir tres elementos mencionados en su definición:

⁴ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Convención interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia*. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.pdf

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). *Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales*. París, 27 de noviembre de 1978.

⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *La discriminación en el Perú. Problemática, normatividad y tareas pendientes*. Lima, 2007, p. 29.



- Un trato diferenciado o desigual: Todo acto discriminatorio tiene su origen en un trato desigual hacia una persona o grupo de personas respecto del trato dirigido a otros.
- Un motivo o razón prohibida: Dichos motivos pueden estar basados en:
 - Las características de las personas, independientemente de su voluntad (raza, origen, sexo, identidad étnica o cultural, idioma, discapacidad, enfermedad, apariencia física, condición económica y condición social).
 - Las posiciones asumidas voluntariamente por las personas en ejercicio del libre desarrollo de su personalidad (religión, opinión, filiación política, filiación sindical, orientación u opción sexual e indumentaria).
- Un objetivo o un resultado: Para que un trato diferenciado y basado en un motivo prohibido vulnere el derecho a la no discriminación, “es necesario que se produzca la afectación o la posibilidad de afectación de algún derecho, o la anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato”.⁷ Por cuanto, cuando concurren los tres elementos estaremos frente a un acto de discriminación, que vulnera el derecho a la no discriminación ya sea por motivos de raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico.

La discriminación étnico racial se entiende como todo trato diferenciado, excluyente o restrictivo que tenga por motivo las características raciales de las personas, tales como color de piel, facciones físicas, color y tipo de cabello; y/o características étnicas como identidad cultural, conjunto de hábitos, costumbres, indumentaria, formas de vida, idioma o lengua, lugar de origen o procedencia, etc.(...) que tenga como objetivo o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas en la esfera política, económica, social y cultural⁸. Es decir, una conducta discriminatoria de este tipo se expresa a través de un trato diferenciado, en función de características que definen la identidad de una persona como parte de un grupo cultural, o sea desvalorizando su cultura (motivo étnico); o en función de sus características físicas (motivo racial).⁹



2.2. Estado situacional de la discriminación racial en el Perú



En el Perú, desde el inicio de la Colonia, han existido actos de discriminación y exclusión contra la población indígena. Posteriormente, se ha evidenciado este tipo de actos contra la población afrodescendiente y otros grupos étnicos, constituyendo ello una grave vulneración de sus derechos fundamentales, que se ha sostenido en el tiempo ante la ausencia de medidas y políticas eficaces para atender esta problemática.



La consolidación del Estado de Derecho ha permitido al Estado peruano suscribir y adoptar instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que han fortalecido la protección de los derechos fundamentales; sin embargo, la realidad nos muestra que seguimos siendo un país con cifras alarmantes sobre racismo y discriminación racial.

⁷ Ídem

⁸ MINISTERIO DE CULTURA. Alerta contra el Racismo. Disponible en: <http://alertacontraelracismo.pe/>

⁹ MINISTERIO DE CULTURA. *Discriminación étnico- racial en medios de comunicación Diagnóstico situacional*. Lima.2017. Pág.25

Al respecto, en la última década diversos estudios han abordado la problemática del racismo y la discriminación racial, evidenciando sus particularidades en el país. Así, la Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública -CPI indica que el 89.5% de la sociedad limeña considera que existen actitudes que discriminan a los provincianos “cholos”¹⁰. Además, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD señala que el 85.5% de afroperuanos percibe que existe un racismo notorio.¹¹

De igual manera, el Latinobarómetro del 2011 refiere que el 39% de los peruanos piensa que son discriminados por su raza, y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos precisa que el 81% de sus encuestados está de acuerdo con que la discriminación ocurre todo el tiempo y nadie hace nada, mientras que el 62.31% considera que existen grupos de personas que se encuentran en desventaja por lo que requieren medidas especiales que les favorezcan.¹²

La reciente Encuesta Nacional “Percepciones sobre Diversidad Cultural y Discriminación étnico-racial”, realizada por Ipsos Public Affairs¹³ por encargo del Ministerio de Cultura (2017), ha arrojado datos significativos sobre la discriminación racial. Así, por ejemplo, la mayoría de los encuestados (59%) considera que la población quechua o aimara y la población afroperuana son las más discriminadas en el país, seguidas por la población nativa o indígena de la Amazonía (57%) y por la población mestiza (31%).

A la pregunta “¿Por qué razones cree que es discriminado usted?”, el 28% considera por color de piel, 20% por nivel de ingresos, 17% por rasgos faciales o físicos, 16% por lugar de procedencia, 15% por la forma de hablar y 14% por sus costumbres, entre otros.

Resulta particularmente revelador que el 52% de la población considera a los trabajadores de instituciones públicas como racistas y muy racistas. Ante la pregunta “¿Dónde sufrió algún tipo de discriminación?”, **el 22% de la población refiere que ha sido en un hospital público o posta, el 19% en la comisaría y el 14% en la municipalidad.**

En cuanto al **sector salud**, los resultados de la Encuesta arrojan que el 22% de la población se ha sentido discriminada en un hospital o posta médica. Destaca que de este grupo, 91% pertenece a la zona rural y 9% pertenece al área urbana. Asimismo, el 12% señala que la principal forma de discriminación fue la negativa a ser atendido. Además, la mayoría de la población que se sintió discriminada refiere que el principal motivo habría sido el nivel de ingresos que poseen (33%). A continuación, se muestra

¹⁰ COMPAÑÍA PERUANA DE ESTUDIOS DE MERCADO Y OPINIÓN PÚBLICA – CPI (2008). *Estudio de opinión pública realizado para evaluar la percepción y actitud de la sociedad limeña respecto a los provincianos residentes en Lima. Encuesta realizada entre el 26 y el 30 de junio del 2008*. Disponible en: <http://www.cpi.com.pe/descargas/OPLI20080628.pdf>

¹¹ PNUD (2010) Derechos de la población afrodescendiente de América Latina: desafíos para su implementación.

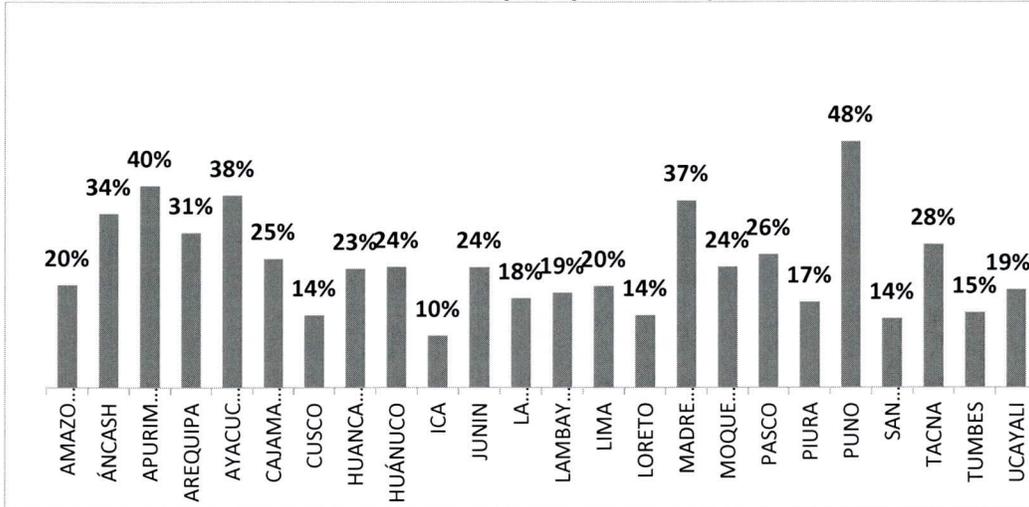
¹² UNIVERSIDAD ESAN (2013). *Encuesta para medir la percepción de la población peruana en relación a los derechos humanos. Información extraída de la página de Alerta contra el Racismo*. Disponible en: <http://alertacontraelracismo.pe/sites/default/files/encuestaminjus.pdf>

¹³ MINISTERIO DE CULTURA. *Encuesta Nacional Percepciones sobre Diversidad Cultural y Discriminación étnico Racial*. Ipsos Public Affairs. 2017.



un gráfico con la percepción de discriminación según región, destacando Puno, Apurímac, Ayacucho y Madre de Dios¹⁴.

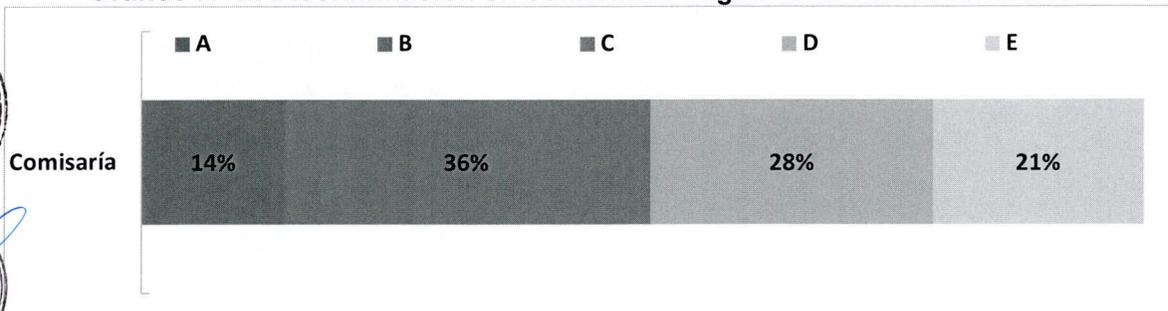
Gráfico N° 1: Discriminación en un hospital público o posta médica según región



Fuente: Ministerio de Cultura (2017).

En cuanto a las **comisarías**, la Encuesta muestra que el 19% de la población se ha sentido discriminada en una comisaría. Asimismo, la forma más recurrente de discriminación es la negativa a ser atendido, seguida del trato diferenciado o despectivo. Además, la mayoría de la población que se sintió discriminada refiere que el principal motivo habría sido el nivel de ingresos que poseen (22%), seguido de su forma de hablar (21%). Asimismo, resalta que del total de peruanos que se sintieron discriminados, 26% se autoidentifica como Quechua. A continuación, se muestra un gráfico con la percepción de discriminación en comisarías según Nivel Socio-Económico (NSE), donde se aprecia que el 36% de la población pertenece al NSE C¹⁵.

Gráfico N° 2: Discriminación en comisarías según nivel socioeconómico



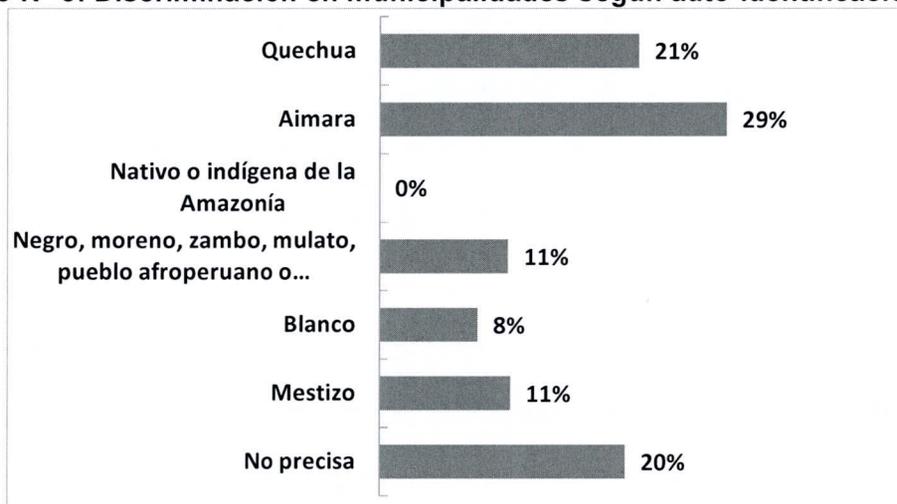
Fuente: Ministerio de Cultura (2017).

¹⁴ Ministerio de Cultura (2017) | Encuesta Nacional "Percepciones y actitudes sobre diversidad cultural y discriminación étnico-racial", Informe Final.

¹⁵ *Ibid.*

En cuanto a la discriminación en **municipalidades**, la Encuesta muestra que el 14% de la población se sintió discriminada en dichas entidades. La forma más recurrente de discriminación es la negativa a ser atendido, seguida del trato diferenciado o despectivo. Además, la mayoría de la población que se sintió discriminada refiere que el principal motivo habría sido su forma de hablar (22%), seguido de su vestimenta (15%). Asimismo, resalta que del total de peruanos que se sintieron discriminados, 39% pertenece al Nivel Socio-Económico E. A continuación, se muestra un gráfico con la percepción de discriminación en municipalidades según auto-identificación étnica, donde el 29% de la población se auto-identifica como Aimara¹⁶.

Gráfico N° 3: Discriminación en municipalidades según auto-identificación étnica



Fuente: Ministerio de Cultura (2017).

La información presentada resulta fundamental en tanto le plantea al Estado la necesidad de adoptar medidas y mecanismos urgentes para prevenir, sancionar y eliminar cualquier acto de discriminación en el ámbito público, toda vez que el acceso a estos servicios públicos en igualdad de condiciones es un derecho de las personas y, por tanto, es un deber del Estado garantizarlo.

La inaccesibilidad a los servicios públicos es una constante que afecta en particular a los grupos étnicos, por ello Montero y Yamada concluyen que:

"Los hogares con características indígenas, ya sea de autopercepción étnica o lengua materna, se encuentran en desventaja en cuanto a su acceso a servicios públicos y la tasa de conclusión exitosa de trámites. En el caso del acceso a servicios públicos, la desventaja parece deberse a otras características asociadas a las familias indígenas. De manera más precisa, las familias indígenas presentan menores niveles educativos y capacidad de gasto más baja. Como consecuencia de estas desventajas, logran acceder en menor medida a los servicios públicos que el resto de la población. Debido a esto, se puede concluir que los hogares indígenas sufren fundamentalmente un problema de exclusión en los servicios públicos".¹⁷

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Montero, R. Yamada, G. "Raza, corrupción y acceso a servicios públicos en el Perú: ¿Exclusión o discriminación?". Universidad del Pacífico. 2011. Pág.34. Disponible en: http://alertacontraelracismo.pe/sites/default/files/Raza-corrupcio%CC%81n-y-acceso-a-servicios-pu%CC%81blicos-en-el-Peru%CC%81_0.pdf

En ese contexto, Castro, Yamada y Asmat precisan que “los grupos étnicos históricamente excluidos y que concentran altos índices de pobreza normalmente no cuentan con los recursos monetarios para hacer frente a los costos directos y de oportunidad de la educación, no han sido capaces de ofrecer un ambiente favorable para el desarrollo de habilidades en sus hijos, y se encuentran marginados (geográficamente) de la oferta (incluso pública) del servicio educativo”. Asimismo, citando a Torero (The Economics of Social Exclusion in Peru: An Invisible Wall?, 2002) señalan que los individuos con altos niveles de intensidad de etnicidad blanca tienen bajos niveles de pobreza, altos índices de escolaridad y mayor acceso a servicios públicos. Asimismo, encuentran que dichos individuos tienden a permanecer por más tiempo en el sistema educativo.”¹⁸

Se advierte que la falta de acceso a los servicios públicos como salud, educación, justicia y otros responde a una desigualdad estructural o discriminación estructural que incorpora “datos históricos y sociales” que explican desigualdades de derecho (de jure) o de hecho (de facto), como “resultado de una situación de exclusión social o de ‘sometimiento’ de [grupos vulnerables] por otros, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias.”¹⁹

Al respecto es relevante señalar que en el caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek v. Paraguay*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos argumentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la existencia de una “discriminación estructural” en el contexto de pueblos indígenas. La Corte acogió este argumento sólo como “discriminación”, declarando la violación del artículo 1.1 de la Convención con relación a los artículos 21.1, 8.1, 25.1, 4.1, 3 y 19 de la misma, señalando la existencia de una “política discriminatoria y racial” contra los indígenas que continúa en la actualidad, y comprobó patrones discriminatorios *de jure* y *de facto* en el acceso a instituciones públicas, así como patrones discriminatorios en las condiciones económicas, sociales y culturales en que se encuentran desde años.”²⁰

La Declaración de Durban (2001) reconoce postulados fundamentales en la lucha contra el racismo, discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, entre ellos, con particular atención a la población afrodescendiente y pueblos indígenas, considerando esencial que todos los países de la región de las Américas y todas las demás zonas de la diáspora africana reconozcan la existencia de su población de origen africano y las contribuciones culturales, económicas, políticas y científicas que ha hecho esa población, y que admitan la persistencia del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que la afectan de manera específica, y reconociendo que, en muchos países, **la desigualdad histórica en lo que respecta, entre otras cosas, al acceso a la educación, la atención de salud y la vivienda ha sido una causa profunda de las disparidades socioeconómicas que la afectan.** De igual manera reconocieron que los

¹⁸ Castro, J. Yamada, G. y Asmat. R. *Diferencias étnicas y de sexo en el progreso educativo en Perú: ¿para quién y cuándo son los riesgos mayores?* Universidad del Pacífico. 2011. Pág.7. Disponible en: http://alertacontraelracismo.pe/sites/default/files/Diferencias-e%CC%81nicas-y-de-sexo-en-el-progreso-educativo-en-el-Peru%CC%81_0.pdf

¹⁹ Alegre, M. y R. Gargarella. *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Edit. Lexis Nexis Argentina, S. A. y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires, 2007, págs. 166 y 167.

²⁰ Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay, sentencia de 24 de agosto de 2010, párrs. 265-275.



pueblos indígenas han sido víctimas de discriminación durante siglos y afirmaron que son libres e iguales en dignidad y derechos y no deberían sufrir ningún tipo de discriminación, particularmente por su origen e identidad indígena, y destacaron la necesidad de tomar constantemente medidas para luchar contra la persistencia del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que los afectan.²¹

Según un reciente Diagnóstico sobre el Racismo y la Diversidad Cultural en el Perú, se ha determinado factores históricos del racismo y la discriminación étnico racial, precisando que estas características pertenecen a la definición de racismo más que a la de discriminación, pero su presencia genera condiciones para la emergencia de la última, y son las siguientes:

- a) La asociación entre las características físicas o la pertenencia a un grupo étnico con virtudes, defectos y capacidades.
- b) Noción de superioridad de “lo blanco”, “lo europeo”, “lo occidental” y naturalización de la inferioridad física y/o mental del “otro”.
- c) Relación de explotación y esclavitud entre los dueños de la propiedad (capital o tierra) y los que la trabajan: División racial del trabajo.
- d) Desconocimiento sobre el significado y valoración de las manifestaciones culturales de las distintas poblaciones.
- e) Distancia geográfica define el nivel de integración a la sociedad, al mercado y a los beneficios de la ciudadanía.
- f) Adjudicación de estados “salvajes”, “agresivos”, “rebeldes” a las poblaciones indígenas andinas y nativas amazónicas.
- g) Exclusión de la educación como instrumento inclusivo y modernizador a las poblaciones indígenas, amazónicas y afrodescendientes.
- h) Construcción de un proyecto de país donde se excluye a la diversidad de poblaciones que la habitan: La igualdad no planificada.²²

Una de las conclusiones del diagnóstico es que las estructuras o reglas de juego económicas, tales como la división racial del trabajo o los discursos de eficiencia por encima de la equidad, generan incentivos diversos para la discriminación. Así también lo hacen las reglas culturales o sociales como las jerarquías con base racial; los estereotipos basados en diferencias culturales y características físicas; la exclusión permanente de minorías del proyecto de país; los discursos que justifican y sostienen ideologías racistas (visión de desarrollo lineal y progresivo que olvida las tradiciones, la cultura, los discursos de individualidad y agencia como base del progreso). Asimismo, otros discursos como el de la igualdad impuesta también producen, en los individuos con rezagos postcoloniales, manifestaciones discriminadoras de corte racista y étnicas, explícitas o disfrazadas.²³

²¹ Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Declaración de Durban. (2001). Disponible en: http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf

²² MINISTERIO DE CULTURA. *Diagnóstico sobre el Racismo y la Diversidad Cultural en el Perú* elaborada por Susana Chang Espino.

²³ Ídem.

La población en situación de vulnerabilidad, en particular las mujeres indígenas y afrodescendientes, son las víctimas más frecuentes del racismo²⁴ y la discriminación, debido a que, en muchas ocasiones han sufrido la discriminación múltiple, ya sea por su color u origen, pero además por su condición de mujer. Esta situación llama a reflexionar para la adopción de políticas afirmativas específicas.

Wilfredo Ardito, hace una reflexión sobre cómo la discriminación en el Perú se ha naturalizado y que esto bloquea cualquier cuestionamiento a la estructura social o la asimetría de poder, y precisa que la consecuencia más grave de la negación es que entre los funcionarios públicos no se asume la discriminación como un problema serio y también se ha naturalizado la desigualdad en el acceso a derechos fundamentales, como la salud, la educación, el empleo, la justicia y la seguridad, es decir, se convive tanto con dicha desigualdad que no causa sorpresa ni indignación que algunas personas tengan siempre los servicios más deficientes (o ninguno) y se cree que esto no puede ser modificado.²⁵

Esta situación es el reflejo de la discriminación estructural que persiste en la sociedad peruana y que afecta principalmente a los grupos vulnerables. La Defensoría del Pueblo precisa que este tipo de discriminación se encuentra íntimamente vinculado a aquellas sociedades con altos índices de pobreza y, sobre todo, con inequidad y desigualdad. La pobreza se traduce en la existencia de grandes brechas y se refleja en los niveles y estilos de vida de los diferentes grupos sociales²⁶.

En consecuencia, el Estado requiere tener herramientas de diagnóstico de la situación social y adoptar medidas urgentes y especiales de protección, en particular para los pueblos indígenas y población afrodescendiente, siendo razón justificable para promover una norma que regule políticas de prevención y sanción de la discriminación étnico-racial, así como la implementación de políticas afirmativas.

3. FUNDAMENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

3.1. Marco jurídico internacional

El principio-derecho a la igualdad y la no discriminación se encuentra reconocido y protegido por tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Perú. En conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Al respecto, resulta relevante señalar lo previsto por los siguientes instrumentos internacionales:

²⁴ El racismo consiste en cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo inexorable o natural entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial.

²⁵ Ardito Vega, Wilfredo. *Patrones de la Discriminación en el Perú*. Disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/09/Patrones-sobre-la-discriminaci%C3%B3n-en-el-Per%C3%BA-Wilfredo-Ardito.pdf>

²⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe de Adjuntía N.º 003-2011-DP/ADHPD*. 2011. Pág.42. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-003-2011-DP-ADHPD.pdf>

- Declaración Universal de Derechos Humanos: el artículo 2 prevé que todas las personas tienen todos los derechos proclamados en la Declaración, sin distinción alguna por “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”²⁷.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: el artículo 2 establece que “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”²⁸.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el inciso 2 del artículo 2 establece que “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.” (cursiva agregada)²⁹.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial³⁰: el artículo 1 establece que “la discriminación racial es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. (cursiva agregada)

El presente proyecto de ley recoge lo establecido en dichos instrumentos internacionales, específicamente lo contemplado por la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de discriminación racial, tratándose de una norma de carácter especial en la materia. Asimismo, la precitada Convención ha dispuesto una serie de obligaciones para los Estados partes con el fin de garantizar el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, color u origen étnico. En ese sentido, el numeral 1 del artículo 2, señala lo siguiente:

²⁷ ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (217 A III. Paris. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

²⁸ ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (2200 A XXI). Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

²⁹ ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (2200 A XXI). Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

³⁰ ASAMBLEA GENREAL DE LA ONU (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial* (2106 A XX) Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cerd.aspx>

“Artículo 2.-

1) **Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto:**

- a) Cada Estado parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y **a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación;**
- b) Cada Estado parte se compromete a no fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por cualesquiera personas u organizaciones;
- c) Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista;
- d) **Cada Estado parte prohibirá y hará cesar por todos los medios apropiados incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones;**
- e) Cada Estado parte se compromete a estimular, cuando fuere el caso, organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial.” (cursiva, subrayado y resaltado agregado).



Se aprecia del desarrollo del artículo 2 de la referida Convención que los Estados condenan la discriminación racial y prohíben por todos los medios, como las medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones. Asimismo, establece como obligación adoptar políticas para que las autoridades públicas de nivel nacional, regional y local implementen medidas para tal efecto.



En consecuencia, la presente propuesta normativa es una medida legislativa que busca fortalecer la prevención, eliminación y sanción de actos de discriminación racial no sólo a través de disposiciones prohibitivas y medidas de prevención, sino a través de la penalización de la incitación al odio racial en coherencia con el literal a) del artículo 4³¹ de la referida Convención. En tal sentido, esta iniciativa legislativa es la expresión del cumplimiento de una obligación asumida por el Estado peruano en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.



Asimismo, el numeral 2 del artículo 2 de la misma Convención señala que “*Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, **medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos***

³¹ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial Artículo 4. Literal a. Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación”

*grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.*³² (cursiva y resaltado agregado)

Dicha disposición se refiere a la obligación de los Estados de implementar acciones afirmativas para la población que ha sufrido históricamente discriminación.

El derecho a la igualdad y la no discriminación se encuentra reconocido además en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, entre otros.

A nivel del sistema regional de derechos humanos, es relevante señalar los siguientes instrumentos:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos³³: su artículo 1 señala que *“los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*. Su artículo 2 establece el deber de los Estados de adoptar disposiciones en el derecho interno que garanticen la plena vigencia de los derechos y libertades reconocidos en el artículo 1.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: el artículo II establece que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.
Carta de la Organización de los Estados Americanos: precisa como uno de los principios que inspira a los Estados americanos la proclamación de los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.
- Carta Democrática Interamericana: el artículo 9º señala que **la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.**³⁴(cursiva, subrayado y resaltado agregado)



³² Ibídem. Artículo 2 numeral 2.

³³ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (B 32). Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

³⁴ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Disponible en: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

Además, el Estado peruano ha suscrito la Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, y la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia, las mismas que se encuentran en proceso de ratificación.

Por consiguiente, tanto a nivel del sistema universal de derechos humanos como a nivel de sistema regional existen instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados y suscritos por el Perú que obligan a adoptar medidas eficaces contra toda forma de discriminación, en particular, contra la discriminación racial.

3.2. Legislación comparada sobre eliminación del racismo y la discriminación racial

En la legislación comparada se observa que varios países de América Latina han aprobado leyes específicas para atender la problemática del racismo y la discriminación racial, como es el caso de Bolivia, México, Uruguay, Brasil, Venezuela, etc. Si bien dichos países tienen una realidad social y económica con particularidades definidas, presentan múltiples elementos similares a la realidad peruana, destacando los casos de México y Bolivia, en los que la diversidad cultural es similar a la nuestra, pues coexisten poblaciones indígenas, afrodescendientes, mestizas, etc.

A continuación se presenta un cuadro con los alcances principales de la legislación de dichos países que se han tomado como referencia para la elaboración del presente proyecto de ley:

Cuadro N° 1: Legislación comparada en América Latina

País	Ley	Principales características
Estado Plurinacional de Bolivia	Ley 045, Ley del 08 de octubre del 2010, ha decretado la Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene como objeto establecer mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y toda forma de discriminación en el marco de la Constitución Política del Estado y Tratados Internacionales de Derechos Humanos. - Busca eliminar conductas de racismo y toda forma de discriminación, y consolidar políticas públicas de protección y prevención de delitos de racismo y toda forma de discriminación.³⁵ (cursiva agregada) - Establece medidas preventivas contra el racismo y todo acto de discriminación a nivel del ámbito educativo, de la administración pública, de la comunicación, información y difusión, y en el ámbito económico, así como instancias competentes para la protección de la víctima del racismo y toda forma de discriminación. - Incorpora un capítulo referido a "Delitos contra la

³⁵ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Ley 045, Ley Contra el Racismo y toda forma de discriminación*. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9502.pdf>

		<p>Dignidad del Ser Humano”, en el que considera como un agravante general cuando los delitos se han cometido por motivos racistas y/o discriminatorios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incorpora el delito específico de Racismo, estableciendo que <i>“La persona que arbitrariamente e ilegalmente restrinja, anule, menoscabe o impida el ejercicio de derechos individuales o colectivos por motivos de raza, origen nacional o étnico, color, ascendencia, pertenencia a naciones y pueblos indígena originario campesinos o el pueblo afroboliviano o uso de su vestimenta o idioma propio, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete años”</i>, así como otros delitos relacionados a la protección de la persona humana frente a la discriminación. (cursiva agregada)
Estados Unidos de México	Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene por objeto <i>prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.</i>³⁶ - Dispone una serie de funciones al Concejo para prevenir la discriminación, siendo una de las principales la de formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentran en territorio nacional. (cursiva agregada)
Venezuela	Ley Orgánica contra la Discriminación Racial de fecha 19 de diciembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene por objeto <i>establecer los mecanismos adecuados para prevenir, atender, erradicar y sancionar la discriminación racial en cualquiera de sus manifestaciones, garantizando a toda persona y grupos de personas, el goce y ejercicio de sus derechos y deberes consagrados en la Constitución, leyes, tratados, pactos y convenios internacionales relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por la República.</i>³⁷ (cursiva agregada) - Contempla disposiciones prohibitivas de cualquier acto de discriminación racial, medidas de salvaguarda, obligaciones de los medios de comunicación, implementación de programas, planes y proyectos en el ámbito educativo y



³⁶ ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO. *Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf

³⁷ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley orgánica contra la Discriminación Racial*.: Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10002.pdf>

		laboral, destinados a las entidades públicas y privadas, con el objeto de prevenir y erradicar la discriminación racial, entre otras disposiciones.
Estado Plurinacional del Uruguay	Ley N° 17.817 Ley de lucha contra el Racismo, la Xenofobia, y la Discriminación	- Declara de interés nacional la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación. ³⁸
República Federal del Brasil	Ley N°12.288 de fecha 20 de julio de 2010 referida al Estatuto de la Igualdad Racial	- Orientado a <i>garantizar a la población afrobrasileña la efectivización de la igualdad de oportunidades, la defensa de los derechos étnicos individuales, colectivos y difusos y el combate a la discriminación y a las demás formas de intolerancia étnica.</i> ³⁹ (cursiva agregada)

Como se puede apreciar, diversos Estados han aprobado leyes específicas sobre racismo y discriminación racial a fin de orientar la actuación del Estado y de la sociedad en su conjunto para brindar una protección amplia a la persona o grupo de personas frente al racismo y actos de discriminación racial.

3.3. Marco constitucional nacional



La Constitución Política del Perú establece en el artículo 1 que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”; por lo que, es obligación del Estado y la sociedad garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales, teniendo como fuerza vinculante el principio-derecho de dignidad humana.



El artículo 2 inciso 2 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho “a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Asimismo, el inciso 19 del mismo artículo establece que toda persona tiene derecho “a la 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 intérprete. (...)” (subrayado, resaltado y cursiva agregados).



En ese sentido, el reconocimiento del derecho a la igualdad y la no discriminación obliga al Estado peruano a adoptar medidas para garantizar la plena vigencia de este derecho fundamental, entendiéndose que el derecho a la igualdad no sólo es un derecho básico sino un principio que fundamenta e inspira el ordenamiento jurídico nacional.

38 REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Ley N°17.817. *Ley de lucha contra el Racismo, la Xenofobia, y la Discriminación*. Disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/URY/INT_CCPR_ADR_URY_15482_S.pdf

39 REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL. Ley N°12.288. *Estatuto de la Igualdad Racial*. Disponible en: <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos/Estatuto%20em%20espanhol.pdf>

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI/TC, FJ.20 precisa que [...] *la igualdad consagrada constitucionalmente, detenta la doble condición de principio y derecho fundamental. En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras ("motivo" "de cualquier otra índole") que, jurídicamente, resulten relevantes.*⁴⁰ (cursiva y resaltado agregados).

Además, en la sentencia recaída en el expediente 00027-2006-AI, reitera en el fundamento 8 y 9 que:

"8. El principio- derecho a la igualdad ha sido regulado y su defensa es materia presente no sólo en la normativa constitucional de los Estados. Además, debido a la trascendencia e importancia que este principio ostenta, y sobre todo por su doble alcance como derecho fundamental y como derecho humano básico, a nivel de los instrumentos internacionales se ha reservado campo de regulación para la igualdad, aun cuando, enunciado con matices y formas distintas, todos confluyen en la necesidad de proscripción de la discriminación por razones subjetivas en diferentes ámbitos y aspectos.

9. Cabe destacar que la igualdad no es un principio y derecho privativo del ámbito laboral. Su tratamiento y aplicación se ha previsto para los diferentes ámbitos en los que la persona humana – fundamento básico de la sociedad y el Estado-se desenvuelve. La igualdad cruza transversalmente todos y cada uno de los espacios de desarrollo de la persona, pues garantiza la dignidad humana (artículo 1 de la norma constitucional nacional)" (cursiva y resaltado agregados)

En ese sentido, el derecho a la igualdad garantiza el ejercicio y goce de los derechos fundamentales como el derecho a la salud, educación, trabajo, justicia etc. en condiciones de igualdad; sin ningún tipo de discriminación por cualquier motivo, entre ellos, origen étnico, ascendencia, origen nacional, raza u otros.

Ahora bien, si bien el reconocimiento del derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra previsto en la Constitución Política del Perú y en algunas normas legales y reglamentarias, ello sucede de manera dispersa, lo que dificulta una regulación uniforme frente a actos que constituyen discriminación racial en los ámbitos público y privado.

3.4. Competencia del Ministerio de Cultura en materia de discriminación racial

De acuerdo con los incisos c y e del artículo 15 de la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, este ministerio, a través de su Viceministerio de Interculturalidad, tiene como una de sus funciones el *proponer mecanismos para evitar cualquier tipo de exclusión o discriminación de los diferentes pueblos del país, asegurando la construcción de una identidad nacional, así como formular,*

⁴⁰TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N°0045-2004-AI/TC. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf>

ejecutar y supervisar políticas y normas que promuevan prácticas vigilantes para evitar expresiones de discriminación contra los ciudadanos y pueblos del país. (cursiva y resaltado agregados)

Asimismo, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura⁴¹, establece en el numeral 11.6 del artículo 11 que corresponde al Viceministerio de Interculturalidad, ***proponer mecanismos para evitar cualquier tipo de exclusión o discriminación étnica y racial.*** En esa línea, la Dirección de Ciudadanía Intercultural es la encargada del diseño y la ejecución de políticas integrales de interculturalidad, *defensa, protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y población afroperuana, promoviendo la pluralidad étnica y cultural, construyendo una ciudadanía intercultural y combatiendo la discriminación étnico racial.* Asimismo, sus funciones también incluyen el elaborar políticas, planes y estrategias nacionales en la lucha contra la discriminación étnico racial, así como la supervisión de la implementación de la referida política, plan o estrategia a nivel nacional, conforme establece el artículo 85 del referido reglamento. (cursiva y resaltado agregados)



Además, el órgano de línea antes mencionado tiene como unidad orgánica a la Dirección de Diversidad Cultural y Eliminación de la Discriminación Racial, la cual está encargada de formular, implementar y supervisar, en el marco de sus competencias, los programas que contribuyen a eliminar la discriminación étnico-racial y que promuevan una ciudadanía intercultural, fomentando el diálogo entre los distintos grupos culturales del Perú, sobre la base del respeto y la valoración positiva de la diversidad.



En el marco de estas funciones, mediante Resolución Ministerial N° 431-2015-MC el Ministerio de Cultura oficializó la plataforma de acción contra la discriminación étnico-racial “Alerta contra el Racismo”, a través de la cual se brinda información y orientación a la ciudadanía en materia de racismo y discriminación étnico-racial⁴². De la misma manera, el Ministerio de Cultura ha desarrollado campañas de sensibilización dirigidas a los ciudadanos, así como ha brindado asistencia técnica a entidades públicas para erradicar los actos de discriminación racial.



En esa misma línea, desde el Ministerio de Cultura se ha promovido la aprobación de instrumentos de política y de gestión para orientar las acciones del Sector en materia de interculturalidad y de discriminación racial, que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Normas sobre diversidad cultural y eliminación de la discriminación étnico-racial

N°	Decreto Supremo	Resolución Ministerial	Resolución Viceministerial
01	D.S. N° 003 -2015-MC que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural	R.M N° 339-2014-MC que aprueba el instrumento Orientaciones para la Implementación de Políticas Públicas para la población Afroperuana	Resolución Viceministerial N.º 016-2014-VMI-MC que aprueba la Guía para la Aplicación del Enfoque Intercultural en la Gestión de los Servicios Públicos

⁴¹ MINISTERIO DE CULTURA. *Reglamento de organización y Funciones.* Disponible en: <http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2016/08/reglamento-de-organizacion-y-funciones-rof/rof2013-reglamentodsno005-2013-mc.pdf>

⁴² MINISTERIO DE CULTURA. *Alerta contra el Racismo.* Disponible en <https://orange612.com/cdn/alerta/linea-de-tiempo-institucional.pdf>

02	D.S. N° 002-2015-MC que crea el Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias del Ministerio de Cultura		Resolución Viceministerial N°001-2015-VMI-MC que aprueba las Orientaciones para el fomento y la protección de la diversidad cultural
03	D.S N° 003-2016-MC que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020		
04	D.S N° 004-2016-MC que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29735. (Ley de Lenguas Indígenas u Originarias)	R.M N°431-2015-MC que oficializa la Plataforma de Acción contra la discriminación étnico y/o racial "Alerta Contra el Racismo"	
05	D.D N° 005-2017-MC que aprueba la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad		

Fuente: Elaboración propia

Ciertamente, estas acciones promueven la diversidad cultural, así como la prevención y la erradicación de la discriminación racial en el Perú. Sin embargo, este esfuerzo es todavía insuficiente para combatir el racismo y la discriminación, que cada día acentúa más la desintegración nacional, la pobreza y la exclusión social.



Por ello, resulta fundamental y de imperiosa necesidad una regulación de alcance general para el fortalecimiento de la prevención, erradicación y sanción del racismo y la discriminación racial, garantizando a toda persona o grupo de personas el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Perú y tratados internacionales en materia de derechos humanos.



Por ello, en el marco de sus competencias, el Ministerio de Cultura presenta el presente proyecto de ley con la finalidad de generar un marco normativo que permita una labor coordinada y sistémica por parte de todas las entidades del Estado para atender una problemática histórica que a su vez contribuya al cierre de brechas en el país y permita generar condiciones reales de igualdad de oportunidades para todas las personas.

3.5. De la propuesta legislativa

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer mecanismos para prevenir, eliminar y sancionar el racismo y la discriminación racial en cualquiera de sus manifestaciones, garantizando a toda persona y grupos de personas el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos y deberes consagrados en la Constitución Política del Perú, tratados internacionales relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el país y la ley.



La propuesta normativa está inspirada y sustentada en los principios de igualdad y no discriminación⁴³, pro homine⁴⁴, equidad y debida diligencia, que tienen reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico nacional y en tratados internacionales de derechos.

Asimismo, se establece los **enfoques** de derechos humanos, interculturalidad, género, interseccionalidad, diferencial y ciclo de vida, para orientar a las entidades de la administración pública en el diseño e implementación de sus planes, programas y políticas públicas. Cabe señalar que la incorporación expresa de estos enfoques responde a la recomendación N° 35 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)⁴⁵ quien reitera su anterior recomendación e insta al Estado parte a que incluya una perspectiva de género en todas las políticas y estrategias contra la discriminación racial, a fin de eliminar la discriminación múltiple e intersectorial que enfrentan las mujeres pertenecientes a pueblos indígenas y afroperuanas. Además, le recomienda que adopte medidas con un enfoque intercultural para garantizar a las mujeres afroperuanas e indígenas: a) acceso a la educación, empleo, salud y salud sexual y reproductiva; b) participación en los procesos de toma de decisiones y en particular en los procesos de consulta previa; c) acceso a la justicia y mecanismos adecuados de protección en casos de violencia de género. (...)"

El proyecto de ley incorpora la definición de discriminación racial establecida en la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, de acuerdo a las recomendaciones del CERD, considerando a la discriminación racial como "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar, directa o indirectamente, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Estado y tratados internacionales de derechos humanos, en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública o privada".⁴⁶

En la misma línea se incorpora un conjunto de definiciones a fin de orientar a los servidores públicos y operadores jurídicos en la implementación de las disposiciones del proyecto de ley.

El proyecto de ley también desarrolla y precisa las funciones del Ministerio de Cultura, como ente rector en materia de discriminación racial, estableciendo entre sus funciones la de diseñar, formular, implementar, ejecutar, monitorear, evaluar, supervisar y dar seguimiento de manera participativa y concertada a las políticas nacionales y sectoriales en materia de prevención y erradicación del racismo y la discriminación racial. En ese sentido, asume la función de diseñar e implementar el Observatorio Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial, el mismo que tendrá como misión desarrollar un sistema de información permanente que brinde

⁴³ El Principio de igualdad y no discriminación es un principio fundamental que permea el ordenamiento jurídico nacional y pertenece al ius cogens.

⁴⁴ Este principio garantiza la aplicación de la norma más favorable al ser humano, garantizando su máxima protección.

⁴⁵ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL. *Observaciones Finales del CERD*. Disponible en: http://acnurdh.org/wp-content/uploads/2018/08/INT_CERD_COC_PER_31205_S.pdf

⁴⁶ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Artículo 1.1.

evidencia para el diseño, implementación y gestión de políticas públicas tendientes a la prevención y eliminación del racismo y la discriminación racial.

De igual forma, esta propuesta normativa otorga potestad sancionadora al Ministerio de Cultura en aquellos casos de discriminación racial que no son de competencia de otros órganos del Estado de acuerdo a ley.

En relación al desarrollo de acciones afirmativas, el proyecto de ley dispone que estas se deben aplicar prioritariamente hacia personas pertenecientes a pueblos indígenas u originarios, andinos y amazónicos; comunidades campesinas y nativas, así como a población afroperuana. El sustento de esta disposición radica en la situación de exclusión y discriminación histórica que afrontan estos grupos y que ha repercutido en la generación de brechas y desigualdad en el acceso de oportunidades en el ámbito de educación, salud, empleo, cultura, justicia, participación política, entre otros. Con esta disposición se acoge la recomendación del CERD, que insta al Estado peruano para que *“adopte una política nacional integral de lucha contra el racismo y la discriminación racial que promueva la inclusión social y reduzca los altos niveles de desigualdad y pobreza que afectan a los miembros de pueblos indígenas, y la población afroperuana”*.

La propuesta de Ley también establece medidas específicas dirigidas al Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Locales, entidades del sistema de administración de justicia, los organismos constitucionales autónomos, las entidades de la administración pública y las personas de derecho privado que prestan servicios públicos. Estas disposiciones tienen por objeto la implementación y/o adecuación de políticas, planes, programas e intervenciones orientadas a la prestación de bienes y servicios con pertinencia cultural, respeto por la diversidad y la eliminación del racismo y la discriminación racial, con especial énfasis en aquellas medidas inclusivas y afirmativas para las personas o grupos de personas en situación de vulnerabilidad y discriminación racial.

En relación a los gobiernos regionales y locales, el proyecto dispone la aprobación de normas que tengan por objeto la prevención, prohibición y sanción del racismo y la discriminación racial en sus jurisdicciones. Para tales efectos, los gobiernos regionales y locales deben establecer procedimientos para la denuncia, fiscalización, medidas correctivas y de sanción por actos de discriminación en sus respectivas jurisdicciones.

Es importante señalar que actualmente existen diversas municipalidades que cuentan con ordenanzas contra la discriminación, las cuales principalmente establecen la obligación de no colocar letreros con contenido discriminatorio o la de colocar letreros dando cuenta de la prohibición de cometer actos de discriminación en la jurisdicción, así como prohíben taxativamente el tratamiento diferenciado en base a motivos prohibidos de discriminación en establecimientos comerciales, industriales o de prestación de servicios profesionales, así como en espacios públicos que estén en la jurisdicción. Sin embargo, en su gran mayoría, dichas ordenanzas no tipifican dichas prácticas como infracción.



Al respecto, conviene señalar que este vacío normativo no permite una adecuada fiscalización y una efectiva sanción frente a actos de racismo y discriminación que puedan cometerse en la jurisdicción, sea esta regional o local.

En ese sentido, el proyecto de Ley establece parámetros para la imposición de sanciones en la administración de establecimientos comerciales, los que deberán ser tomados en cuenta por las autoridades municipales para establecer procedimientos de denuncia y queja por actos de racismo y discriminación.

En relación a los medios de comunicación públicos y privados, sean radiales, televisivos, escritos o a través de nuevas tecnologías de la información y comunicación, el proyecto de Ley establece que dichos medios adoptan las acciones necesarias para evitar la emisión de contenidos, expresiones, mensajes y/o manifestaciones racistas o discriminatorias. En la misma línea, precisa que la diversidad cultural debe ser, entre otros, uno de los aspectos a ser considerados en los contenidos transmitidos por los medios de comunicación.

Estas disposiciones se apoyan en las evidencias que dan cuenta de la percepción que tiene la ciudadanía sobre los discursos y valores que promueven los medios de comunicación. En efecto, el 57% de peruanos y peruanas cree que los medios de comunicación promueven la discriminación⁴⁷. Asimismo, según estudios de consumo y opinión frente a la radio y televisión realizados por el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV), el 57% de peruanos y peruanas observa contenido discriminatorio en la TV nacional, y el 14% lo identifica también en la radio⁴⁸.



Por otra parte, estas disposiciones atienden la recomendación formulada por el CERD (CERD/C/PER/C/CO/18-21 párrafo 19) que insta al Estado peruano a adoptar las medidas apropiadas para evitar la propagación de mensajes, programas y publicidad que continúen perpetuando la estigmatización de los pueblos indígenas y de la población afroperuana mediante la representación de estereotipos. Asimismo, el CERD señala que urge realizar amplias campañas de sensibilización y educación hacia la sociedad en general sobre los efectos negativos de la discriminación racial y que promuevan la comprensión y tolerancia entre los diferentes grupos raciales o étnicos existentes.



El proyecto también propone la modificación de algunas leyes con la finalidad de contar con un marco jurídico congruente y sistémico para prevenir, eliminar y sancionar de manera eficaz el racismo y la discriminación racial.



En cuanto al Código Penal, se incorpora el artículo 323°-A con la finalidad de tipificar la incitación al odio racial. Dicha incorporación se sustenta en la obligación asumida por el Estado peruano en atención al artículo 4° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, en virtud de la cual se dispone que todo Estado Parte declarará como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la

⁴⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2013). *Encuesta para medir la percepción de la población peruana en relación a los derechos humanos*.

⁴⁸ CONSEJO CONSULTIVO DE RADIO Y TELEVISIÓN (2015). *Estudio sobre consumo radial y televisivo*. CONCORTV. Disponible en: <http://www.concortv.gob.pe/file/2015/resumen-estudio-2015.pdf>

discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluido su financiamiento.⁴⁹

En efecto, la adecuación normativa de nuestra norma penal ha sido materia de recomendaciones por parte del CERD (CERD/C/PER/CO/22-23, párrafo 8), el mismo que con base en los criterios de su anterior recomendación (CERD/C/PER/CO/18-21, párrs. 9 y 10) insta al Estado peruano a que revise su legislación nacional e incluya una prohibición clara y explícita de la discriminación racial que reúna todos los requisitos establecidos en el artículo 1, párrafo 1 de la Convención, y que contemple los actos de discriminación directa e indirecta en todas las esferas del derecho y de la vida pública. Asimismo, le recomienda que incluya en su legislación penal una prohibición expresa de las acciones que menciona el artículo 4 de la Convención.

La propuesta también contempla una serie de disposiciones y modificaciones legislativas orientadas al fortalecimiento de los mecanismos de sanción frente a actos de discriminación racial en diversos ámbitos, tales como la función pública, el servicio civil, el ámbito educativo, el ámbito laboral y el régimen disciplinario de las fuerzas armadas.

En el caso de actos de discriminación racial atribuibles a servidores públicos se establece la facultad de la entidad competente del procedimiento administrativo que se inicie al respecto, de solicitar la opinión técnica del Ministerio de Cultura, en tanto es este el ente rector en materia de discriminación racial y puede contribuir a orientar la aplicación de la normatividad en esta materia. No obstante, dicha opinión no tiene carácter vinculante.

Además, se establece la obligación de implementar progresivamente la gratuidad del procedimiento de denuncia del acto discriminatorio, así como de adoptar medidas para atribuir la carga de la prueba al presunto infractor respecto de la acreditación de la causa objetiva y razonable del trato diferenciado, como ocurre actualmente en los casos de afectación al derecho del consumidor en la relación de consumo seguido ante INDECOPI⁵⁰ y en casos seguidos ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Estas disposiciones buscan que evitar que el administrado, además de haber sido vulnerado en su derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, padezca las consecuencias de un procedimiento oneroso.

Finalmente, el presente proyecto de Ley se encuentra amparado constitucionalmente y por tratados internacionales en materia de derechos humanos, y busca la garantía del ejercicio efectivo del derecho a la igualdad y la no discriminación racial como un derecho y deber del Estado y de la sociedad. El artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece como un deber del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y el desarrollo integral del país, por lo que resulta fundamental la adopción del presente proyecto de ley para lograr una sociedad justa y equitativa.

⁴⁹ OP. Cit. 46.

⁵⁰ INDECOPI. *Ley N°29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor*. Artículo 39. Carga de la Prueba "(...) Corresponde al proveedor del producto o servicio acreditar la existencia de una causa objetiva y justificada. Si el proveedor demuestra la existencia de una causa objetiva y razonable, le corresponde a la otra parte probar que esta es en realidad un pretexto o una simulación para incurrir en prácticas discriminatorias. (...)"

4. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa no irrogará gasto adicional al erario nacional, toda vez que fortalecer el marco normativo y los gastos de su implementación forman parte de las funciones sustantivas de las entidades públicas; por el contrario, garantiza el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de la persona o grupo de personas, fomentando una sociedad inclusiva, justa y equitativa, y fortaleciendo el Estado Democrático y Social de Derecho.

De igual forma, la propuesta legislativa fomenta la inserción y visibilidad de la población históricamente discriminada y excluida, en particular, de los pueblos indígenas y población afroperuana, a través de la implementación de acciones afirmativas en espacios estratégicos, constituyendo de por sí una reivindicación en favor de estos grupos.

Finalmente, fortalece el sistema punitivo tanto penal y administrativo dotando de instrumentos que permiten prevenir, sancionar y erradicar el racismo y la discriminación racial, y logra que la interpretación de nuestra legislación se realice en función de los principios de igualdad y no discriminación, pro persona, equidad y debida diligencia, satisface compromisos asumidos a través de instrumentos internacionales y cubre vacíos en nuestra legislación nacional en materia de lucha contra la discriminación racial poniéndonos a la par con los logros alcanzados a nivel legislativo por países de la región.

5. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA



La iniciativa legislativa desarrolla el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, que establece que toda persona tiene derecho "a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole", específicamente el ejercicio efectivo del derecho a la igualdad y no discriminación racial, que busca el desarrollo integral del ser humano en igualdad de condiciones.



Esta propuesta normativa es coherente con la Constitución de manera integral y sistemática, puesto que permite la materialización del principio- derecho de igualdad, que fundamenta y guía el ordenamiento jurídico nacional.

La propuesta normativa fortalece, complementa y brinda un marco integrador a la legislación vigente que brinde tanto a las entidades públicas como a la sociedad un entendimiento común y compartido sobre la problemática del racismo y la discriminación racial, sus consecuencias y las medidas necesarias que se deben implementar para su erradicación. En ese sentido, la propuesta normativa contempla principios, definiciones, enfoques y reglas generales, así como incorporaciones y modificaciones a la legislación vigente.



Al respecto, se incorpora el artículo 323-A al Código Penal, referido al delito de incitación al odio racial. Asimismo, modifica los artículos 6, 7 y 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, respecto a los principios que guían la función pública, incorporando el principio de la igualdad y no discriminación, el deber del servidor público del trato con pertinencia cultural, y la prohibición de realizar actos de discriminación basados en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, opinión, nivel socio económico,

condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro motivo, de conformidad con los alcances ya establecidos en el artículo 323 del Código Penal. Por tanto, obliga a los funcionarios y servidores públicos a observar estos principios, deberes y prohibiciones en el ejercicio de sus funciones.

De igual forma, modifica el artículo 49 de la Ley N° 29944 Ley de Reforma Magisterial, incorporando los actos de discriminación racial como casual de destitución para los docentes, y los artículos 87, 88, 95, 99 y 100 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria en el mismo sentido.

Asimismo, incorpora el literal 5 al inciso III.11 del Anexo III de la Ley N° 29131, Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas sobre la comisión de actos de discriminación racial como una infracción pasible de sanción.

Por otra parte, modifica los artículos 75 y 77 de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión, incorporando la emisión de mensajes o contenidos discriminatorios basados en la raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico, así como la omisión en la presentación y publicación del Código de Ética como supuestos de infracción muy grave.

Finalmente, el presente proyecto modifica el artículo 29 y 30 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR incorporando los actos de discriminación racial como una de las causas de despido nulo y actos de hostilidad equiparable al despido. Si bien la norma actual contempla los actos de discriminación por motivos de raza y origen, resulta fundamental precisar las otras manifestaciones que comprende la discriminación racial.

Por consiguiente, esta propuesta legislativa busca generar condiciones para construir una sociedad libre de discriminación racial y racismo, teniendo su aprobación efectos en la administración pública, sector privado y en la sociedad en su conjunto.

