Proyecto de Ley N° 4352/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPUBLICA
ÁREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
01 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 17:38h.

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

La señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DERECHO FUNDAMENTAL A VIVIR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto incorporar el inciso 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Finalidad de la ley
La presente ley de reforma constitucional tiene por finalidad otorgar reconocimiento explícito, en la Constitución Política del Perú, al derecho fundamental a vivir una vida libre de violencia. Asimismo, en aras de visibilizar la violencia que especialmente afrontan las mujeres en el Perú, se consigna el deber constitucional del Estado de atender este problema estructural.

Artículo 3.- Incorporación del inciso 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú
Se incorpora el inciso 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

> "Artículo 2. Toda persona tiene derecho:
>
> (...)
>
> **25. A vivir una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.**
>
> **La violencia contra las mujeres es un problema estructural que demanda la atención del Estado.**"

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/03/2023 16:58:42-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **3** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4352/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialia Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Alrededor del mundo, cada 8 de marzo es el "Día Internacional de la Mujer", que conmemora la lucha histórica de las mujeres por la reivindicación de sus derechos, la visibilización de su participación en los diversos sectores de la sociedad y su desarrollo pleno como persona. Cabe destacar que, un antecedente relevante de esta importante fecha es el "Día de la Mujer Trabajadora", propuesta por Clara Zetkin, activista feminista alemana, en la II Conferencia Internacional de Mujeres Socialistas realizada en Copenhague.

En el Perú, las mujeres han emprendido una admirable e incansable lucha por lograr igualdad de oportunidades, el acceso a mejores condiciones de vida y la reivindicación de sus derechos. Destacan en sobremanera las cusqueñas Micaela Bastidas, prócer de la independencia del Perú e Hispanoamérica, y María Trinidad Enríquez, luchadora por los derechos de la mujer que fue la primera universitaria peruana y graduada como Bachiller en Derecho.

Adicionalmente, el activismo emprendido por diversas mujeres luchadoras sociales logró, en 1974, que el Plan Inca aprobado durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado, tenga como uno de sus objetivos "lograr la efectiva igualdad con el hombre en derecho y obligaciones, a través de acciones tales como la eliminación de todo trato discriminatorio que limite sus oportunidades y afecte sus derechos y dignidad personal, la promoción de su efectiva participación en todas las actividades"[1].

Aunque esta lucha no ha terminado, a lo largo de la historia peruana, hemos alcanzado importantes victorias como el sufragio universal, así como el establecimiento de la paridad y alternancia de género en las listas electorales de candidatos. Inclusive, el actual Congreso de la República, elegido por el período de gobierno 2021-2026 posee un "récord histórico de participación femenina en la

[1] BARBOZA, M. L. (2013). *La liberación de la mujer en el Perú de los 70's: una perspectiva de género y estado.* Tesis de Maestría. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, p. 70.

política nacional: cincuenta mujeres ocupan un escaño de un total de 130 legisladores"[2].

Asimismo, en el 2021, año del Bicentenario de la independencia del Perú, se logró un hito respecto a la participación de la mujer en los espacios públicos, consolidándose así una victoria histórica para la lucha por los derechos de las mujeres en el Perú. En ese sentido, aquel emblemático año, nuestra nación contó con las siguientes mujeres ocupando altos cargos: Violeta Bermúdez, presidenta del Consejo de Ministros; Mirtha Vásquez, presidenta del Congreso de la República; Elvia Barrios, presidenta del Poder Judicial; Marianella Ledesma, presidenta del Tribunal Constitucional; Zoraida Ávalos, fiscal de la Nación e Inés Tello, presidenta de la Junta Nacional de Justicia.

No obstante, a pesar de los avances que las mujeres peruanas han logrado en torno a la reivindicación de sus derechos, y el incremento de oportunidades laborales, la sombra siniestra de la violencia acecha en mérito del patriarcalismo que azota a nuestra sociedad.

Al respecto, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, también conocida como la "Convención de Belem do Pará", indica que "debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado"[3].

Además, según Ana Neyra, exministra de Justicia y Derechos Humanos, "en el Perú, además, mantenemos nuestra tolerancia a la violencia. Aun cuando más del 94% señala que es inaceptable y debe ser castigada por ley, también más del 30% estima que una mujer infiel debe tener alguna forma de castigo por su pareja y que una mujer que viste provocativamente busca que la acosen sexualmente. No se puede ignorar ese 52.7% de personas que cree que las mujeres debemos primero cumplir el rol de madre y esposa y, solo luego de ello, nuestros sueños"[4].

---

[2] El Peruano. (2022). *Récord histórico: cincuenta mujeres parlamentarias integran Congreso de la República 2021-2026*. Obtenido de: https://elperuano.pe/noticia/140834-record-historico-cincuenta-parlamentarias-integran-congreso-de-la-republica-2021-2026

[3] Convención de Belem do Pará. (1994), Art. 1.

[4] NEYRA, A. (2021). *Las mujeres y la política: ¿cómo estamos y hacia dónde vamos?*. Obtenido de: https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/las-mujeres-y-la-politica-como-estamos-y-hacia-donde-vamos/

Sobre la violencia física contra las mujeres en el Perú, la Defensoría del Pueblo reportó "la ocurrencia de 137 feminicidios durante el 2022. De esta cifra, en 22 casos (16 %), las víctimas habían sido reportadas previamente como desaparecidas. También, durante este período, se produjeron 51 muertes violentas y 111 tentativas de feminicidio"[5].

Este contexto lesivo atenta, a todas luces, contra el derecho a fundamental de la mujer a vivir una vida libre de violencia. Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú, supremo intérprete de la Constitución peruana, desarrolló en la sentencia recaída en el expediente 03378-2019-PA el núcleo inderogable de dicho derecho:

> "a) A no ser objeto de cualquier acción o conducta, particular o estatal, que le cause la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, por su condición de mujer, tanto en el ámbito privado como público.
> b) A no ser objeto de violación, abuso sexual, tortura, trata, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el espacio laboral o cualquier otro lugar.
> c) A no ser objeto de alguna forma de discriminación, en particular, de aquella basada en el sexo.
> d) A ser considerada y educada sin tomar en cuenta los patrones estereotipados de conducta, así como las prácticas culturales y sociales que están basadas en criterios de inferioridad o subordinación"[6].

Inclusive, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, afirma que "reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación"[7].

Asimismo, es esencial entender que, el derecho a vivir una vida libre de violencia es un derecho autónomo que se encuentra consagrado en la Convención

[5] Defensoría del Pueblo. (2023). *Defensoría del Pueblo: de enero a diciembre de 2022, solo un 48 % de mujeres desaparecidas fueron registradas como ubicadas por la PNP*. Obtenido de: https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-de-enero-a-diciembre-de-2022-solo-un-48-de-mujeres-desaparecidas-fueron-registradas-como-ubicadas-por-la-pnp/
[6] Tribunal Constitucional del Perú. (2020). *Sentencia 03378-2019-PA/TC*, f. 36.
[7] Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, párr. 394.

Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, también conocida como la "Convención de Belem do Pará". En ese sentido, *per se* forma parte del ordenamiento jurídico peruano, debido a la convencionalización del derecho que establece la Constitución Política del Perú en su cuarta disposición final y transitoria:

> "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 tratado y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú"[8].

Entonces, si bien este derecho se encuentra dentro de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano y ha sido desarrollado jurisprudencialmente por parte del Tribunal Constitucional, es trascendental que este derecho fundamental tenga reconocimiento explícito en nuestro texto constitucional, de manera que se pueda empoderar a cada peruano y peruana respecto al ejercicio de sus derechos.

Asimismo, es importante mencionar que nadie merece vivir una vida donde padece violencia, física, sexual, psicológica. Y, en mérito a que no pretendemos dejar a nadie atrás en este esfuerzo de reivindicación de derechos, es que buscamos incorporar este derecho, en la Constitución Política del Perú, como un derecho de toda persona.

Evidentemente, esta situación es especialmente relevante para nosotras las mujeres que, por nuestra condición de tal y por el legado patriarcal de nuestra sociedad, nos encontramos más expuestas o padecemos mayor violencia por nuestra condición de mujer, que un hombre por su condición de hombre. Por ello, en aras de visibilizar la situación real que atraviesan, esta propuesta de reforma constitucional no solo busca constitucionalizar explícitamente el derecho a vivir una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, sino que establece un deber constitucional al Estado respecto al problema estructural de la violencia contra las mujeres.

[8] Constitución Política del Perú. (1993), Cuarta disposición final y transitoria.

Al respecto de la situación de los derechos de las mujeres alrededor del mundo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que:

> "El derecho de las mujeres a no ser objeto de discriminación y violencia ha sido reafirmado tanto en el sistema regional e internacional de derechos humanos. La jurisprudencia internacional ha establecido el deber del Estado de actuar con la debida diligencia para proteger los derechos humanos y los derechos de las mujeres. Esta obligación implica cuatro componentes: prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos"[9].

A su vez, sobre la violencia que algunos hombres ejercen sobre las mujeres, Marianella Ledesma, expresidenta del Tribunal Constitucional del Perú sostiene lo siguiente:

> "Pretenden estigmatizar a las mujeres, devolviéndolas al anonimato del hogar, al encarcelamiento del mundo privado encabezado por los jefes de familia. Una herramienta para estos fines es la estigmatización. En efecto, el acoso verbal busca subyugar a las mujeres deteriorando su perfil público, minimizando sus esfuerzos, haciéndoles ver que su rol es algo naturalizado, algo para lo cual están destinadas. En el Perú dicha labor no es difícil, ya que está muy estructurado en la mentalidad colectiva, siendo una especie de fantasía colectiva que cunde en el imaginario de la sociedad, tanto de hombres como de las propias mujeres. Por este motivo la labor de las mujeres políticamente organizadas es sumamente primordial para menoscabar este escenario"[10].

También, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer establece en su artículo 1 lo siguiente: "(...) se requieren una definición clara y completa de la violencia contra la mujer, una formulación clara de los derechos

[9] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *El derecho a las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación en Haití*. Washington DC: CIDH, f. 80.
[10] LEDESMA, M. (2016). Violencia política contra la mujer peruana. Reflexiones y apreciaciones críticas. En: LEDESMA, M. (Coordinadora). *Género y Justicia: Estudios e investigaciones en el Perú e Iberoamérica*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú, p. 522.

que han de aplicarse a fin de lograr la eliminación de la violencia contra la mujer en todas sus formas, un compromiso por parte de los Estados de asumir sus responsabilidades, y un compromiso de la comunidad internacional para eliminar la violencia contra la mujer"[11].

Por consiguiente, depende de todas las mujeres y, más aún, de quienes ejercemos alguna función pública al servicio del país, de continuar nuestra lucha histórica de reinvindicación de derechos e impulsar desde nuestros respectivos espacios de desarrollo profesional una cultura de respeto hacia la mujer, donde desterremos la discriminación y eliminemos la violencia, en todas sus formas. Así, nos encaminamos como sociedad hacia la construcción de un mejor futuro.

El propósito de esta iniciativa legislativa es consolidar la constitucionalización del derecho a vivir una vida libre de violencia, con especial énfasis en las mujeres, tomando en consideración la realidad nacional del Perú. Inclusive, se establece un deber constitucional para que el Estado peruano cumpla con su compromiso internacional de proteger a las mujeres y a sus derechos.

En suma, esta reforma constitucional materializa el compromiso del Estado peruano de garantizar el derecho a vivir una vida libre de violencia y cumple con visibilizar la problemática de la violencia contra la mujer, que necesita ser solucionada por el Estado, bajo un enfoque pluricultural y multisectorial, para atender las diversas realidades y contextos que confluyen en nuestro territorio nacional.

II. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de reforma constitucional pretende incorporar el inciso 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú, de modo que, se otorgue reconocimiento constitucional explícito al derecho fundamental a vivir una vida libre de violencia. Asimismo, en aras de visibilizar la violencia que especialmente afrontan las mujeres en el Perú, se consigna el deber constitucional del Estado de atender este problema estructural.

[11] Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. (1993), art. 1.

En ese sentido, dicha incorporación normativa se da de la siguiente manera:

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 2. Toda persona tiene derecho: (...) 24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. b. No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas. c. No hay prisión por deudas. Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios. d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley. e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad. f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. La detención no durará más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las investigaciones y, en todo caso, el detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas o en el término de la distancia. Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas y a los delitos cometidos por	Artículo 2. Toda persona tiene derecho: (...) 24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. b. No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas. c. No hay prisión por deudas. Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios. d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley. e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad. f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. La detención no durará más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las investigaciones y, en todo caso, el detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas o en el término de la distancia. Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas y a los delitos cometidos por organizaciones criminales. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los

organizaciones criminales. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales. Deben dar cuenta al Ministerio Público y al juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido dicho término. g. Nadie puede ser incomunicado sino en caso indispensable para el esclarecimiento de un delito, y en la forma y por el tiempo previstos por la ley. La autoridad está obligada bajo responsabilidad a señalar, sin dilación y por escrito, el lugar donde se halla la persona detenida. h. Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquélla imposibilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia. Quien la emplea incurre en responsabilidad.	presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales. Deben dar cuenta al Ministerio Público y al juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido dicho término. g. Nadie puede ser incomunicado sino en caso indispensable para el esclarecimiento de un delito, y en la forma y por el tiempo previstos por la ley. La autoridad está obligada bajo responsabilidad a señalar, sin dilación y por escrito, el lugar donde se halla la persona detenida. h. Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquélla imposibilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia. Quien la emplea incurre en responsabilidad. **25. A vivir una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.** **La violencia contra las mujeres es un problema estructural que demanda la atención del Estado.**"

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, en mérito de lo establecido por la Constitución Política del Perú en su artículo 79. Inclusive, lo que pretende es otorgar reconocimiento constitucional explícito a un derecho fundamental que actualmente solo se encuentra en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en los tratados internacionales sobre derechos humanos como la Convención de Belem do Pará.

En mérito del contexto actual, de crecientes cifras de violencia contra la mujer a nivel nacional, es imperativo dar una respuesta concreta desde el Estado peruano. Un primer paso es visibilizar el derecho que posee toda persona a vivir una vida libre de violencia, a través de su constitucionalización explícita en el ordenamiento jurídico peruano.

Asimismo, para asegurar que todos los niveles de gobierno y las diversas entidades que componen el Estado peruano contribuyan, desde sus respectivas competencias y atribuciones, a abordar la problemática de la violencia contra las mujeres, se establece también el deber constitucional del Estado de atender este problema estructural que afecta severamente a toda la sociedad.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de reforma constitucional tiene estrecha vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente el punto 4 que gira en torno a las reformas constitucionales.

En ese sentido, históricamente, los derechos humanos a nivel mundial siguen una línea de progresividad en su reconocimiento. Entonces, si bien el derecho a vivir una vida libre de violencia se encuentra en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, y también tiene reconocimiento jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional del Perú, lo cierto es que aún no se encuentra explícitamente en la Constitución peruana. Entonces, corresponde hacerlo para enmendar este vacío.

También, presente proyecto de reforma constitucional tiene estrecha vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente el punto 23 que gira en torno a la reducción de la violencia hacia las mujeres.

En ese orden de ideas, para visibilizar la existencia del derecho a vivir una vida libre de violencia, que tiene especial relación con combatir la violencia contra las mujeres, es que, a través de esta reforma constitucional, se incorpora este derecho en la Constitución, así como se establece el deber constitucional del Estado de atender la violencia contra las mujeres, como problema estructural.

De este modo, se genera una obligación en el más alto nivel de la pirámide normativa peruana, para que el Estado cumpla con abordar la problemática de la violencia contra las mujeres. Se necesita construir un Perú sin violencia, donde las mujeres puedan vivir en paz, sin miedo de ser violentadas o de no volver a casa. El Estado debe dejar la indiferencia de lado y comprometerse.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho

Política de Estado 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

A través del presente proyecto de reforma constitucional, se consolida el Estado Constitucional de Derecho en el Perú al incorporar en la Constitución al derecho a vivir una vida libre de violencia, que se encuentra en tratados internacionales de derechos humanos, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Política de Estado 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana

A través del presente proyecto de reforma constitucional, se empodera a las mujeres para la defensa de sus derechos y, se visibiliza la imperante necesidad de que puedan vivir una vida libre violencia. Si bien toda persona tiene este derecho, lo cierto es que en el Perú hay una alta cifra de casos de violencia contra las mujeres. Por ende, desde el Estado hay que abordar este problema estructural para garantizar los derechos de las mujeres y que puedan desarrollar sus respectivos proyectos de vida, en paz y sin ser violentadas ni discriminadas.