

Proyecto de Ley N° 6634/2020-CR

La Congresista de la República, **ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA**, en el pleno ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley



LEY QUE PROMUEVE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN LA DESIGNACIÓN DE CARGOS DE CONFIANZA EN EL PODER EJECUTIVO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover el reconocimiento, pleno goce y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres a ocupar cargos públicos, por medio de la composición paritaria en la designación de cargos de confianza del Poder Ejecutivo, así como la participación de personas parte de grupos en situación de vulnerabilidad en los asuntos públicos, bajo el principio de igualdad y no discriminación.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable en la designación de cargos de confianza del Poder Ejecutivo.

Artículo 3.- Derecho a ocupar cargos públicos

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna

Artículo 4.- Prohibición de discriminación salarial

El Estado prohíbe la discriminación remunerativa o salarial entre hombres y mujeres que ocupan cargos de confianza y garantiza la igualdad de condiciones en el desempeño de su función pública.

Artículo 5.- Paridad

El Estado peruano garantiza una designación paritaria en los cargos de confianza del Poder Ejecutivo, asegurando un mínimo de 50% hombres y mujeres.

Toda designación que incumpla la presente ley es nula.

Artículo 6.- Imposibilidad de aplicación de la paridad

En caso sea imposible la aplicación de la paridad por la existencia de un número impar en los cargos a designar, el puesto deberá ser ocupado por una persona indígena, afroperuana, persona con discapacidad u otra persona parte de un grupo en situación de vulnerabilidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.-

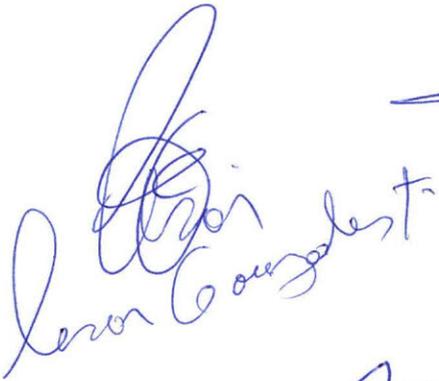
La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial.

El Poder Ejecutivo tendrá un plazo de treinta días (30) calendarios para tomar las medidas administrativas necesarias que aseguren la implementación de la presente ley.

Lima, 09 de noviembre de 2020



ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA
Congresista de la República



Leon Gonzalez



Jessica D'Angelo



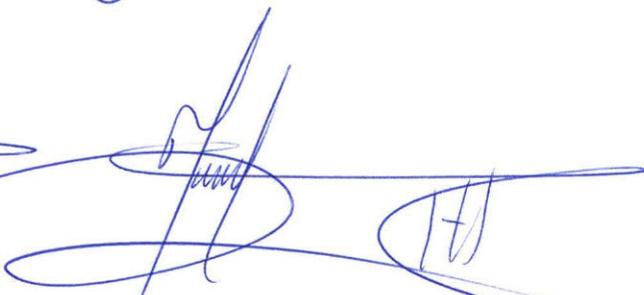
Paul Garcia



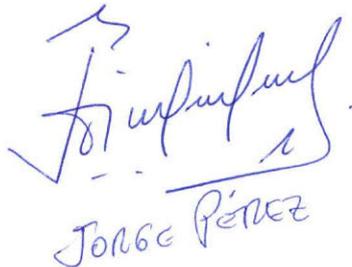
Juan Carlos Ayala R.



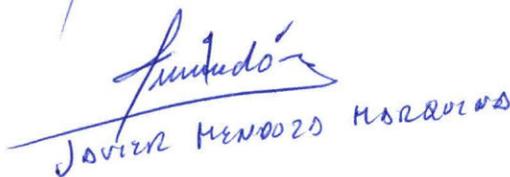
Franco Salinas



Kevin Durand B.



Jorge Pérez



Javier Mendoza

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Principio de Igualdad y No Discriminación

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del año 1969 en su Artículo 53 indica que las normas de *ius cogens* son normas que no permiten derogación alguna, es decir, bajo ninguna circunstancia. Para ser específicos:

Una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter. (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969).

Además, a nivel del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, la sentencia del caso *Yatama vs. Nicaragua* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es clara al señalar que:

En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico. (Corte IDH, Caso *Yatama* 2005; párr. 184).

El principio de igualdad y no discriminación es recogido en la mayoría de tratados internacionales de derechos humanos a nivel regional y universal. Este principio tiene como fin el asegurar la igualdad ante la ley de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación y exclusión, en el ejercicio y goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.

El principio de igualdad y no discriminación implica que los Estados, en este caso, el Estado peruano, debe limitarse de discriminar (obligación de no hacer), pero, sobre todo, realizar acciones afirmativas u tomar medidas especiales (obligación de hacer) para reducir las desigualdades de aquellos grupos que por diferentes motivos históricos, políticos, sociales y culturales se les han vulnerado el goce y ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales y, con ello, reducido sus oportunidades de desarrollo humano.

Al respecto, si bien, estas política especiales y diferenciadas pueden ser consideradas discriminatorias de por sí y contrarias a la llamada "meritocracia", el inc. 1 del Artículo 4 del Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer señala lo siguiente:

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

En América Latina y el Caribe, países como Perú han recogido este principio internacional de los derechos humanos en su ordenamiento jurídico. La Constitución Política del Perú, señala:

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 cualquier índole. (Constitución Política del Perú, 1993, art. 2, inc. 2)

A nivel universal, en materia de derechos políticos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), con 167 Estados parte, entre ellos el Perú (1978), es el instrumento internacional de derechos humanos más importante en materia de derechos civiles y políticos. El PIDCP se refiere en el artículo 2 a la igualdad y la no discriminación en el goce y ejercicio de los derechos políticos de los particulares cuando indica 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. (PIDCP, 1976, art. 2)

El mismo PIDCP menciona expresamente en su artículo 25 que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (PIDCP, 1967)

En este contexto, como la igualdad ante la ley (igualdad formal) no garantiza que estos derechos se apliquen en la práctica (igualdad sustancial), bajo el principio de igualdad y no discriminación, los Estados deben producir acciones afirmativas para efectivizar los derechos políticos de aquellas personas parte de grupos a los que, por diversos contextos de desventaja, estén rodeadas de barreras estructurales para el ejercicio de sus derechos políticos, como es el caso de las mujeres.

Por ejemplo, la Observación General N.º 18 del Comité de Derechos humanos, órgano externo de independientes que supervisa la aplicación del PIDCP, hace referencia a la no discriminación; además, explica la responsabilidad internacional de los Estados en tomar medidas o realizar acciones afirmativas de carácter temporal para reducir las brechas de desigualdad política de aquellas poblaciones o grupo de personas en estado de discriminación estructural, al señalar en su observación 10 que:

10. (...) en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto. (Observación General N.º 18, 1989)

Por lo mencionado, no cabe duda que los Estados tienen la obligación internacional de reconocer estas singulares de aquellos grupos sociales que han sido o son víctimas de discriminación estructural, como las mujeres, los pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, etc., como un paso previo para implementar acciones afirmativas que permitan la reducción de sus disparidades históricas, con el fin último de lograr el reconocimiento, pleno goce y ejercicio de todos los derechos humanos.

Anna M. Fernández define las acciones afirmativas del siguiente modo:

Pueden definirse como aquellas acciones cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades. Y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se levantan por doquier sembradas a diestra y siniestra en el largo y difícil camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera (Fernández, 1997: p. 6).

Las acciones afirmativas son estrategias del Estado con el objetivo de nivelar los pisos en el ejercicio de derechos. Esta medidas no son eternas “(...) Tienen carácter temporal, están justificadas por la existencia de la discriminación secular contra grupos de personas y resultan de la voluntad política de superarla” (Suplecy, 1996), es decir, tienen un límite en el tiempo, hasta el momento que se logre revertir esa situación de subordinación, marginación y exclusión.

Por otro lado, María Sagües, afirma que una acción afirmativa “(...) implica la utilización de protección especial sobre determinados sectores sociales históricamente discriminados, en miras a procurar una solución transitoria que permita garantizar la igualdad de oportunidades” (Sagües: 2004: p. 212), especialmente, de aquellos grupos sociales tradicionalmente excluidos en el ejercicio de sus derechos humanos.

Por lo mencionado, desde el principio de igualdad y no discriminación, las mujeres, al igual que otros grupos considerados de especial protección por el derecho internacional de los derechos humanos, como los pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, etc., merecen ser sujetos de medidas diferenciadas, por medio de acciones afirmativas, a fin de que el Estado peruano cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos para respetar, proteger, promover y garantizar el pleno disfrute y ejercicio de todos los derechos humanos, en particular, los derechos civiles y políticos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

2. Derecho de la Mujeres a Participar en los Asuntos Públicos

Existen muchas reflexiones sobre la necesidad de una participación y representación de las mujeres en los asuntos públicos en todos los niveles de Gobierno. Por ejemplo, desde la Ciencia Política, Hanna Pitkin señala que la categoría “representación” proviene del latín *repraesentare*, lo que haría referencia al “hacer presente, en algún sentido, algo que literalmente no está presente” (Pitkin, 1985: p. 269-283), como la mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos que han sido históricamente postergados de los espacios de poder político.

En esa misma línea, Pitkin, al referirse a la categoría “representación política” cuyo significado sería “volver a hacer presente”, en este caso, a las mujeres dentro de la toma de decisiones y asuntos públicos, se refiere a que esta debe “actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos” (Pitkin, 2014: p. 265), por medio de políticas públicas que logren responder a sus expectativas y necesidades; definición equivalente o similar a la planteada por Sartori, quién indica que la “representación” es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses (Sartori, 2005).

La autora, entre otros tipos de representación, plantean la existencia de una *representación descriptiva*, la misma que propone que todos los espacios de representación deben caracterizar a la población o describir al grupo se pretende representar, es decir, debe constituirse como el pleno reflejo de la diversidad nacional. En ese caso, si las mujeres representan el 51% de la población nacional, los espacios de poder político y de representación política a nivel local, regional y nacional, ya sea del Legislativo y Poder Ejecutivo, deben componerse de una cantidad proporcional. Puntualmente, debe “describir, presentar o reflejar la opinión popular” (Pitkin, 2014: p. 88), esto incluye, por supuesto, el Congreso de la República y los Gabinetes Ministeriales, como los máximo espacios de poder político.

2.1. Derechos Políticos de las Mujeres

En materia jurídica, el derecho internacional de los derechos humanos, tanto el sistema universal y sistema interamericano de los derechos humanos, señalan que los Estados parte tiene la obligación de garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, como un derecho inherente a la dignidad humana, en particular, el derecho de participación y representación de mujeres y hombres en los asuntos públicos, en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación.

En Perú, cuando nos referimos a la normativa en materia de derechos humanos, resulta fundamental recordar que estas forman parte de la legislación interna del Estado peruano, según lo señala la propia Constitución Política del Perú y lo reafirma el Tribunal Constitucional Peruano.

La sentencia del expediente 01124-2001-AA del Tribunal Constitucional, señala que:

Los derechos constitucionales deben interpretarse dentro del contexto de los tratados internacionales suscritos por el Estado peruano en la materia. Según esta norma, estos tratados constituyen parámetro de interpretación de los derechos reconocidos por la Constitución, lo que implica que los conceptos, alcances y ámbitos de protección explicitados en dichos tratados, constituyen parámetros que deben contribuir, de ser el caso, al momento de interpretar un derecho constitucional. Todo ello,

claro está, sin perjuicio de la aplicación directa que el tratado internacional supone debido a que forma parte del ordenamiento peruano (art. 55º, Const.).

Los derechos políticos son derechos humanos contemplados en una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos a nivel universal y regional, como en la “Declaración universal de derechos humanos” (ONU), el “Pacto internacional de derechos civiles y políticos” (ONU), “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (ONU), la “Declaración americana sobre derechos y deberes del hombre” (OEA), “Convención sobre los derechos políticos de la mujer” (ONU), la “Convención interamericana de derechos humanos” (OEA), etc..

Las mencionadas normas internacionales hacen alusión al derecho que tienen todas las personas a participar en el manejo y dirección de los asuntos públicos, ejercer el voto para elegir a las autoridades, ser electo/a representante, ser candidato/a a cargos de elección popular; y la posibilidad de tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación.

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. (...) (DUDH, art.21)

En ese mismo sentido, a nivel universal, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966), indica en su artículo 25 el derecho que tienen todas las personas a elegir y ser elegidos, y participar de los asuntos públicos del Gobierno, en igualdad de oportunidades y sin ningún tipo de discriminación.

En concreto, los derechos políticos que poseen todas las mujeres y se encuentra referidos en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, son:

- Derecho al voto activo (emitir el voto): mediante el voto universal, directo, libre, igualitario y secreto.
- Derecho al voto pasivo (ser votado/a): Es el derecho a ser candidato/a y ser electo en cargos públicos y de elección popular.
- Derecho a la participación: La participación en los asuntos públicos y en procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.
- Derecho de petición política: A la vigilancia, control y transparencia en la gestión pública, es el derecho que tenemos todos los ciudadanos a solicitar información a los diversos órganos públicos, y la obligación de los funcionarios y funcionarias de responder con datos reales, completos y oportunos.

Posteriormente, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer elaborada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, a fin de poseer un instrumento

jurídico internacional que reconozca explícitamente los derechos políticos de las mujeres.

La Convención es clara al señalar el derecho de todas las mujeres a formar parte de los asuntos públicos:

Artículo II

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna. (CDM, 1952)

Por su lado, el artículo 3 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), se refiere a la necesidad de tomar medidas “incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”. En materia de derechos políticos:

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. (CEDAW, 1979)

Finalmente, la Carta Democrática Interamericana señala en su artículo 9 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. (CDI, 2001)

En ese sentido, no se puede existir la discriminación por sexo en un régimen democrático. Dicho de otra manera, no puede existir democracia con la vigencia de la discriminación por sexo y la exclusión de las mujeres de los asuntos públicos. El reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres es un requisito fundamental para la consolidación de la democracia.

3.1. Desigualdad en la composición de los Gabinetes Ministeriales (2011 – 2020)¹

Gabinete	Número de Ministros Hombres	Número de Ministros Mujeres
Salomón Lerner Ghitis	15	3
Oscar Eduardo Valdés Dancuart	18	4
José Federico Jiménez Mayor	14	11
César Villanueva Arévalo	12	8
René Helbert Cornejo Díaz	15	7
Ana Ethel del Rosario Jara Velásquez	18	8
Pedro Álvaro Cateriano Bellido	15	6
Fernando Zavala Lombardi	19	9
Mercedes Rosalba Aráoz Fernández	21	9
César Villanueva Arévalo	17	5
Salvador del Solar Labarthe	10	9
Vicente Antonio Zeballos	12	7
Pedro Álvaro Cateriano Bellido	12	7
Walter Martos Ruiz	14	7

EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa tiene un enfoque de derechos humanos, como derechos inherentes de cada persona en el respeto de su dignidad humana y su condición de tal.

La presente norma no contradice la Constitución Política del Perú, por el contrario, fortalece su cumplimiento, en concordancia con el artículo 2, inc. 2 de la Carta Magna, y los instrumentos internacionales de derechos humanos que es Estado peruano es parte y ha ratificado, en especial, el Pacto internacional de los derechos civiles y políticos (1966) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), por medio una medida especial o acciones afirmativa, a fin asegurar la igualdad real y no solo la igualdad formal entre hombres y mujeres.

El reconocimiento, pleno goce y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, esta enmarcado en la obligación internacional del Estado peruano de promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos, en particular, de las mujeres y aquellos grupos en situación de vulnerabilidad, bajo el principio igualdad y no discriminación.

¹ Información del Departamento de Documentación e Investigación Parlamentaria del Congreso de la República y actualización propia.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no implica gastos financieros directos para el erario nacional, debido a que se trata de una norma que garantiza los derechos contemplados en la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales, por medio de un requisito fundamental al momento de la composición de los Gabinetes Ministeriales y la designación de altos cargos de confianza del Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, la norma reconoce la particularidad de aquellos grupos considerados en estado de discriminación estructural por el derecho internacional de los derechos humanos, tales como, los pueblos indígenas, pueblos afrodescendientes y personas con discapacidad, a fin de promover el pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos tradicionalmente vulnerados.

En ese sentido, la norma no solo aporta significativamente en la reducción de las desigualdades sociales y políticas entre hombres y mujeres en el Perú, sino también en el reconocimiento de los derechos políticos de grupos históricamente invisibilizados en los espacios de poder político, bajo el principio internacional de igualdad y no discriminación.