

Defensoría del Pueblo



“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

Oficio N° 63-2017-DP/PAD

Lima, 22 de febrero de 2017

Señora
Alejandra Aramayo Gaona
Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República del Perú
Lima.-

Referencia: Oficio N° 333-2016-2017/CDRGLMGE-CR
Oficio N° 893-2016-2017/CDRGLMGE-CR

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, a la vez dar respuesta a los oficios de la referencia, mediante los cuales solicita se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 459/2016-CR, por el cual se propone modificar el artículo 15° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Judicial, a fin establecer obligatoriamente un porcentaje no menor de 30% de mujeres o varones en la composición del Consejo de Ministros.

Al respecto, adjunto a la presente el Informe de Adjuntía N° 009-2017-DP/ADM elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, el cual se pronuncia sobre el alcance y viabilidad del mencionado proyecto.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



José Elice Navarro
Primer Adjunto (e)

Informe de Adjuntía N°009-2017-ADM/DP

Análisis del Proyecto de Ley N° 459/2016-CR referido a la promoción de igualdad de oportunidades en la composición del Consejo de Ministros

I. Antecedentes

La señora congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, mediante Oficio N° 333-2016-2017/CDRGLMGE-CR de 4 de noviembre de 2016, solicitó opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley N° 459/2016-CR.

II. Objetivo de las iniciativas legislativas

El Proyecto de Ley N° 459/2016-CR tiene por objeto modificar el artículo 15° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Judicial, a fin de establecer obligatoriamente un porcentaje no menor de 30% de mujeres o varones en la composición del Consejo de Ministros.

III. Fundamentos que avalan las iniciativas legislativas

El Proyecto de Ley N° 459/2016-CR fundamenta su propuesta en la existencia de normas constitucionales y legales que avalan el establecimiento de medidas de discriminación positiva a fin de promover la participación de las mujeres en el espacio político. En esta medida, se señala que sería necesario que en el seno del Poder Ejecutivo se apruebe una norma que implemente también acciones positivas a favor de la participación política de las mujeres, más aun si se tiene en cuenta que, históricamente, la composición de los gabinetes ha sido sustancialmente masculina.

IV. Análisis de la iniciativa legal

En el presente sub apartado, se analizará la razonabilidad jurídica de la propuesta legislativa mencionada, de tal forma que se evalúe en qué medida implica una acción que garantiza mejor el derecho fundamental a la participación política de las mujeres.

4.1 Estándares normativos internacionales y nacionales en materia de participación política de las mujeres

El derecho de participación política es un derecho fundamental consagrado en los artículos 2° inciso 17; 31° y 35° de la Constitución Política del Perú¹. Es, además, reconocido como un derecho humano en diversos instrumentos internacionales.

¹ Art. 2°.- Toda persona tiene derecho: (...) 17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Art. 31°.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el



Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que "(...) Este derecho, además de constituir un derecho fundamental por sí mismo, es, a su vez, una garantía institucional, en la medida en que promueve el ejercicio de otros derechos fundamentales, ya sea en forma individual, o en forma asociada (...)".²

En el plano convencional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé en su artículo 25° el contenido del derecho a la participación política de las personas. Así, prescribe que "todos los ciudadanos gozarán (...) 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 (...); c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país". Asimismo, el artículo 3° señala expresamente que los Estados Parte asumen el compromiso de "(...) garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos (...)".

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece, igualmente, el deber que tienen los Estados Partes de proteger y promover el derecho a la participación política de todas las personas. Su artículo 23° inciso 1, aborda específicamente el derecho a la participación política y delinea claramente su contenido. Señala que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a "a) participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas y c) tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país". Seguidamente, el artículo 24° prescribe la igualdad ante la ley de todas las personas.

En el plano legislativo, el artículo 6 literal a) de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, señala como lineamiento para el Poder Ejecutivo promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático.

No obstante lo anterior, el ejercicio de estos derechos, en condiciones de igualdad, por hombres y mujeres, tal como lo consagran los convenios internacionales y la normativa nacional, no se ha visto reflejado en el plano de la realidad. Por el contrario, la situación de la mujer se caracteriza por una histórica exclusión en el acceso a cargos de poder y decisión dentro de las esferas gubernamentales. Así lo advierte el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer cuando señala que "la mujer está excluida del desempeño de los altos cargos en el gobierno (...). Pocas veces se nombra a mujeres para desempeñar estos cargos superiores o de influencia (...)".³



Sobre este punto, es de especial relevancia la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés). Esta convención es el instrumento de carácter internacional que aborda con mayor especificidad la problemática de la discriminación contra la mujer en el escenario político. Así, el literal e) del artículo 2° de la CEDAW señala que, con carácter general, constituye una obligación estatal tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer. En la misma línea, pero con expresa mención al ámbito

derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por Ley Orgánica (...)

Art. 35°.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la ley (...).

² Tribunal Constitucional del Perú. Expediente N° 0905-2001-AA/TC del 14 de agosto del 2002.

³ Recomendación General N° 23: sobre la vida política y pública, adoptada durante el 16° periodo de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1997, párrafo 30.

político, el artículo 3º de la CEDAW establece el compromiso de los Estados de tomar medidas de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos, en igualdad de condiciones que el hombre.

4.2 La cuota de género como acción afirmativa en favor del derecho a la participación política de las mujeres

Los reducidos niveles de representación femenina en los cargos públicos son consecuencia de diversos factores. Entre ellos ocupan un lugar preeminente las relaciones de desigualdad que afectan a las mujeres al interior de las organizaciones políticas, las cuales se reflejan en una escasa presencia en los cargos internos de dirección y en la ubicación de las mujeres en posiciones desventajosas en las listas de candidatos a cargos públicos. Este trato diferenciado guarda estrecha relación, como ya lo hemos señalado, con la concepción cultural predominante en nuestra sociedad, que considera erróneamente que la presencia de la mujer se debe limitar a los espacios privados, en tanto que los espacios públicos son ámbitos de acción principalmente destinados a los hombres.

Frente a los diversos obstáculos que limitan la participación de la mujer en política, la proclamación legislativa de la igualdad de derechos políticos para los hombres y las mujeres ha sido insuficiente para garantizar su ejercicio pleno por parte de ellas. Dicho de otro modo: la igualdad de carácter formal no logra desencadenar una igualdad de carácter sustancial que se refleje en iguales niveles de acceso a puestos de elección popular, para hombres y mujeres, precisamente porque existen, entre otros, factores diferenciadores como los anteriormente señalados.

El impacto negativo sobre el grupo de mujeres del trato formalmente equitativo o neutral para ambos sexos ha descubierto la necesidad de establecer sistemas de participación política que prevean tratamientos diferenciados a favor de los sectores desfavorecidos mediante las denominadas "acciones afirmativas", cuyo objetivo es reducir la desventaja existente y alcanzar condiciones de igualdad efectiva⁴.

Diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocen las medidas de acción afirmativa como la mejor alternativa para revertir esta situación de discriminación contra la mujer⁵. Precisamente, una forma de acción afirmativa es la cuota electoral establecida en favor de grupos en situación de desventaja para promover su participación en la vida política del país. En el caso de las mujeres, la cuota de género constituye una respuesta a la tradicional falta de representación política femenina y tienen como objetivo equilibrar las desigualdades que ellas enfrentan en el acceso a cargos políticos, al obligar su ingreso al poder público y no dejarlo completamente a la buena fe de los partidos políticos, ni a sus procedimientos tradicionales de selección.



⁴ Para Alfonso Ruiz Miguel, las acciones positivas pueden caracterizarse como "todo tipo de medidas que tienen el fin de conseguir una mayor igualdad social sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad sustanciales". La discriminación inversa puede integrarse con las acciones positivas "(...)" como una forma particularmente severa pero sin ser identificada por completo con ellas" [RUIZ MIGUEL, Jesús Alfonso. *La discriminación inversa y el caso Kalankeí*. En: Doxa Nº 19, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, 1996, p. 125-127].

⁵ Así se puede mencionar el Art. 4º de la CEDAW, la Recomendación General Nº 25 del Comité para Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Observación General Nº 28: Igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3º) adoptada por el Comité de Derechos Humanos, etc.

4.3 La cuota de género en el contexto peruano

La incorporación de las cuotas obligatorias de género en el acceso a cargos públicos constituye una medida que ha sido utilizada por el legislador para promover la participación de las mujeres en el espacio político.

De esta manera, se puede mencionar a la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que establece en su artículo 116° una cuota no menor del 30% de mujeres o varones en las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral. Del mismo modo, la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, establece en su artículo 12° que la relación de candidatos titulares al consejo regional debe contar con un porcentaje no menor del 30% de mujeres y hombres. Por último, la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, establece en su artículo 10° que las listas de candidatos a alcaldes y regidores deben estar conformadas por no menos de un 30% de hombres y mujeres.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Defensoría del Pueblo considera que la propuesta legislativa bajo análisis, que busca introducir una cuota de género no menor del 30% en el Consejo de Ministros, constituye una medida que promueve el ejercicio efectivo del derecho a la participación política de las mujeres en el seno del Poder Ejecutivo; máxime si, como se ha observado, el acceso de las mujeres al cargo de ministras de Estado ha sido limitado, siendo que, por ejemplo, en el periodo de gobierno 2011-2016 sólo hubo 17 mujeres ministras, mientras que el número de ministros fue de 48.

V. Conclusión

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo considera que la iniciativa legislativa que ha sido materia de análisis es constitucional, viable y contribuye a una mejor protección de los derechos fundamentales de las mujeres, en específico, su derecho a la participación política.

Lima, 17 de febrero de 2017



Rosa Mavila León
Agente para los Derechos de la Mujer
Defensoría del Pueblo