CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
01 FEB 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 3:25 p

Los congresistas que suscriben, a iniciativa de la congresista Tania Pariona Tarqui, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22º-C, 67º, 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3 Y 6 DE LA LEY 28592, LEY QUE CREA EL PLAN INTEGRAL DE REPARACIONES

Artículo 1. Modificación del artículo 3 de la Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones - PIR

Modifícase el artículo 3 de la Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR, el que queda redactado de la siguiente manera:

> "**Artículo 3°.- Definición de víctima**
> Para efecto de la presente Ley son consideradas víctimas las personas o grupos de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violan normas de los derechos humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual, las víctimas de violencia sexual en sus diversas formas, como esclavitud sexual, unión forzada, embarazo forzado, aborto forzado, prostitución forzada, esterilización forzada, tortura en mujeres embarazadas, tortura en órganos sexuales, entre otras; o muerte, así como a los familiares de las personas muertas y desaparecidas durante el período comprendido en el artículo 1 de la presente Ley."

Artículo 2. Modificación del literal b) del artículo 6 de la Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR

Modifícase el literal b) del artículo 6) de la Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR

> "**Artículo 6°.- Beneficiarios individuales**
> Son considerados beneficiarios individuales:
> (...) b) Víctimas directas: comprende a aquellos desplazados, las personas inocentes que han sufrido prisión, los torturados, las víctimas de violación sexual, las víctimas de violencia sexual en sus diversas formas, como esclavitud sexual, unión forzada, embarazo forzado, aborto forzado, prostitución forzada, esterilización forzada, tortura en mujeres embarazadas, tortura en órganos sexuales, entre otras; y los secuestrados. También se consideran víctimas directas los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú e integrantes de los comités de autodefensa y autoridades civiles heridas o lesionadas en

acciones violatorias de los derechos humanos, desde mayo de 1980 a noviembre de 2000."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación
Dentro de los noventa días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo emitirá las normas reglamentarias pertinentes para la adecuación de los distintos Sectores competentes en materia de reparaciones a las modificaciones dispuestas en los artículos 1 y 2.

MARISA GLAVE VOCERA ALTERNA

ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República

TANIA EDITH PARIONA TARQUI
Congresista de la República

INDIRA ISABEL HUILCA FLORES
Congresista de la República

HORACIO ZEBALLOS PATRÓN
Congresista de la República

MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE
Congresista de la República

MARISA GLAVE REMY
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 03 de Febrero del 2012
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 923 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa propone que el Estado peruano reconozca e incorpore en el Plan Integral de Reparaciones – PIR a las personas que hayan sufrido violencia sexual, distinta de la violación sexual, en sus diversas formas, como "esclavitud sexual", "unión forzada", "embarazo forzado", "aborto forzado", "prostitución forzada", "esterilización forzada", "tortura en mujeres embarazadas", "tortura en órganos sexuales", entre otras, durante el proceso de violencia política que aconteció en nuestro país entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, según las conclusiones y recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR, es decir, esta propuesta de ley pretende reconocer la calidad de víctimas a aquellas personas que sufrieron tales hechos de violencia sexual para que accedan a las reparaciones como beneficiarias.

Al respecto debemos recordar que, posterior a la entrega del Informe Final de la CVR que se realizó el 28 de agosto de 2003, el 28 de julio de 2005 se promulga la Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR, la cual establece el marco normativo para otorgar beneficios a las víctimas de la violencia política ocurrida en el período entre mayo del año 1980 y noviembre del año 2000, definiendo a las víctimas como personas o grupos de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violan normas de los derechos humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual o muerte, así como a los familiares de las personas muertas y desaparecidas.

Sin embargo, la Ley 28592 no incluye a las víctimas de violencia sexual, diferente de la violación sexual, por lo tanto no acceden a reparaciones de acuerdo al daño ocasionado de naturaleza sexual.

Debemos señalar que en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), ente rector en materia de derechos humanos, se encuentra el Consejo de Reparaciones, órgano encargado de la elaboración del Registro Único de Víctimas (RUV), que tiene el mandato de identificar y certificar a las víctimas de la violencia política que aconteció en el Perú durante el período 1980-2000, a fin de que puedan acceder a beneficios del Plan Integral de Reparaciones.

Recordemos que de acuerdo con el artículo 62° del Reglamento de la Ley N° 28592, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, modificado por Decreto Supremo N° 062-2006-PCM, el Consejo de Reparaciones es un órgano colegiado que antes formaba parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y, como acabamos de señalar, se encuentra a cargo del RUV, a que se refiere el artículo 9° de la citada Ley.

Así, a raíz de las recomendaciones internacionales del "Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer" (CEDAW por sus siglas en inglés)[1], el Consejo de Reparaciones ha venido inscribiendo a víctimas de las otras formas de violencia sexual, que suman actualmente 1524 según el RUV, sin embargo, contrario de lo considerado por la CVR y de los estándares internacionales como la jurisprudencia de la Corte

[1] Recomendación Nº 20 y Nº 21 del Comité de la CEDAW, elaborada en el marco de sus Observaciones y Recomendaciones al IV Informe sustentado por el Estado Peruano el 19 de enero del 2007. Ver página 12 del presente proyecto de ley.

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), éstas no reciben reparaciones por las afectaciones de naturaleza sexual, motivo por el cual se demanda modificar la legislación para que el Estado peruano, bajo la coordinación de la "Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional (CMAN)", pueda diseñar e implementar dichas reparaciones, las mismas que, principalmente, deben ser integrales y especializadas en relación a los impactos de la violencia sexual sufrida, siendo importantes las reparaciones en salud mental, en salud sexual y reproductiva, reparaciones simbólicas, entre otras.

De este modo, de acuerdo al "Reglamento de Inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Violencia a cargo del Consejo de Reparaciones", este colegiado ha venido inscribiendo algunas formas de violencia sexual, distinta de la violación sexual, como "esclavitud sexual", "unión forzada", "prostitución forzada" y "aborto forzado".[2]

Posteriormente, en la sesión del 29 de diciembre de 2010, el Consejo de Reparaciones emitió el Acuerdo N° 68-10-03, que establece criterios para la calificación de los casos de violencia sexual que deberán tenerse en cuenta como referencia en la evaluación y calificación de las solicitudes de inscripción del RUV, considerando casos de violencia sexual, además de los supuestos señalados en el artículo 17° del Reglamento de Inscripciones en el RUV, los siguientes: "intento o amenaza de violación sexual, manoseos, tocamientos indebidos o acoso sexual", "tortura en mujeres embarazadas, cuando la tortura pone en riesgo el embarazo", "tortura en los órganos sexuales en hombres y mujeres", "desnudos forzados en hombres y mujeres".[3]

Violencia Sexual	**Estado**		
Sexo	**Vivo**	**Muerto**	**Total general**
Femenino	892	57	949
Masculino	506	69	575
Total general	**1398**	**126**	**1524**

Fuente: Consejo de Reparaciones a agosto de 2016.

Sin embargo, a través su modificatoria, es necesario incorporar las otras formas de violencia sexual en la Ley 28592 y a la vez ampliar las formas que ya se han inscrito en el RUV, para que no se quede sólo en una inscripción sino para que posteriormente estas víctimas puedan acceder a las reparaciones que entrega el Estado, que es la razón de ser la mencionada ley.

También recordemos que la CMAN fue creada mediante Decreto Supremo N° 011-2004-PCM del 12 de febrero de 2004, adscrita a la PCM y que tiene a su cargo la elaboración de los Programas que componen el Plan Integral de Reparaciones, así como la coordinación y supervisión de dicho Plan, de conformidad con la Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR.

[2] Artículos 3 y 17 del Reglamento de Inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Violencia a cargo del Consejo de Reparaciones.
[3] Acuerdo N° 68-10-03 del Consejo de Reparaciones.

Sin embargo, mediante Decreto Supremo N° 101-PCM-2011, publicado el 31 de diciembre de 2011 en el Diario Oficial El Peruano, se resolvió adscribir la CMAN y el Consejo de Reparaciones al MINJUS como actualmente continúan.

Si bien, como se señaló arriba, esta iniciativa legislativa propone incluir en el PIR a las víctimas de violencia sexual, distinta de la violación sexual, en sus diversas formas, como "esclavitud sexual", "unión forzada", "embarazo forzado", "aborto forzado", "prostitución forzada", "esterilización forzada", "tortura en mujeres embarazadas", "tortura en órganos sexuales", no podemos negar la existencia también de violencia sexual en forma de desnudamientos forzados, descargas eléctricas en genitales, servidumbre sexual, tentativa o amenaza de violación sexual y otras manifestaciones de agresión a la autodeterminación e indemnidad sexuales,[4] las cuales, para efectos de este proyecto de ley, se entienden incluidas en "entre otras".

Marco Nacional

Respeto de los derechos humanos de las personas la Constitución Política del Perú en el artículo 1 señala que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado." Del mismo modo, el artículo 2 inciso 1 señala como derecho fundamental de la persona su integridad moral, física y psíquica y su libre desarrollo y bienestar. Por otro lado, en el artículo 44 incluye entre los deberes primordiales del Estado "garantizar la plena vigencia de los derechos humanos". Así también, en el artículo 55 establece que "los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional." Finalmente, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política expresa lo siguiente: "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".[5] En ese sentido, es importante recordar que el Perú ha ratificado numerosos instrumentos de derechos humanos y que incluyen la obligación de reparar a las víctimas.[6]

Luego de la entrega del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR el 28 de agosto de 2003, se evidencian algunos avances pero aún existe una agenda pendiente en materia de derechos humanos, como la problemática que aborda este proyecto de ley.

Así, en relación al Informe Final de la CVR debemos señalar que es inspirador de la presente iniciativa legislativa. No obstante, fuera de los apasionamientos y controversias que se han generado en torno a la CVR este proyecto de ley encuentra suficiente

---

[4] Defensoría del Pueblo. "Violencia Política en el Perú: 1980-1996. Un acercamiento desde la perspectiva de género". Informe Defensorial Nº 80. Lima: abril de 2004, pp. 66-67.

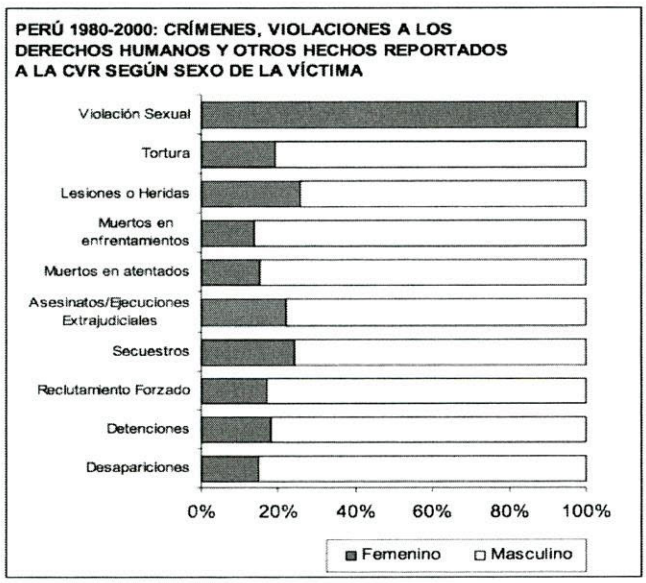
[5] Constitución Política del Perú.

[6] Revisar: el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 3 de la Convención de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 18 de octubre de 1907 (Convención IV), en el artículo 91 del Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) de 8 de junio de 1977, y en los artículos 68 y 75 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

argumento técnico constitucional y jurídico nacional como internacional para su sustentación.

Recogemos lo afirmado por este Informe Final cuando señala que la violencia sexual afectó de forma específica y mayoritaria a las mujeres, pues mientras, en su mayoría, los varones eran víctimas de desaparición forzada, tortura, reclutamiento forzado, por ejemplo, las mujeres eran violadas sexualmente y sometidas a otras formas de violencia sexual.[7] Es decir, la CVR encuentra un impacto diferenciado de la violencia en las mujeres, que se tradujo principalmente en violencia sexual.

Del mismo modo, el Informe Final de la CVR hace referencia a diversas formas de violencia sexual, además de la violación sexual, como unión forzada, servidumbre sexual, aborto forzado, embarazo forzado y desnudos forzados, sin embargo, la base de datos sólo contabilizó los casos de violación sexual y no otras formas de agresión sexual. No obstante, la data presentada por la CVR en relación a la violación sexual nos demuestra que hubo una violencia de género. Esta tendencia se corrobora en los casos de violación sexual reportados a la CVR, toda vez que de la totalidad de hechos 527 casos reportados corresponden a víctimas mujeres y 11 corresponden a casos de víctimas varones.[8] El siguiente gráfico es muy representativo:



Fuente: CVR Tomo VI, p. 273.

Ahora bien, según la CVR los casos de violaciones sexuales representan el 1.53% del total de vulneraciones a los derechos humanos registradas, pero en este Informe se señala que existe una subrepresentación, es decir, un subregistro de víctimas de violación sexual, lo que también se puede aplicar para los casos de otras formas de violencia sexual, que encuentra explicación debido a que las víctimas consideraban que estos hechos no eran tan importantes como las desapariciones y muertes de sus familiares, además por la vergüenza y el sentimiento de culpa que acompaña a las víctimas de violencia sexual

[7] Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 273.
[8] Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VIII, p. 89.

debido a la estigmatización y al machismo; todo lo cual dificulta la narración de estos hechos para ser denunciados.[9]

Y si bien este subregistro es en relación a la data sobre las víctimas de violación sexual, como se acaba de precisar, su explicación es aplicable a los casos de víctimas de las distintas formas de violación sexual, pues como se sabe la CVR documentó otras formas de violencia sexual como servidumbre sexual, desnudos forzados, uniones forzadas, embarazos forzados y abortos forzados, pero no existe una data sino la información a través de testimonios.

Al respecto es conveniente presentar la data de personas registradas que tiene el Consejo de Reparaciones a agosto de 2016:

Violación Sexual	**Estado**		
Sexo	**Vivo**	**Muerto**	**Total general**
Femenino	4221	317	4538
Masculino	110	6	116
Total general	**4331**	**323**	**4654**

Fuente: Consejo de Reparaciones a agosto de 2016.

Estos hechos se produjeron en las incursiones de los militares a los distintos pueblos de las víctimas y también en las búsquedas que las mujeres hacían de sus familiares desaparecidos y defensa de los mismos.[10]

Así, en el literal "a" de las Conclusiones del Informe Final de la CVR se señala que "[...] la violencia sexual contra mujeres en el contexto de masacres y de ejecuciones arbitrarias, de operativos militares o policiales en medios rurales andinos y amazónicos, aunque también –con menor frecuencia- en medios urbanos, contra personas consideradas sospechosas de tener vínculos con los grupos subversivos, de detenciones arbitrarias fuera del control formal o de hecho del Ministerio Público, de la desaparición forzada de personas, fue una práctica generalizada perpetrada por agentes del Estado. En el caso de las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas, esta práctica se produjo en ciertas instalaciones militares y policiales, contó con la tolerancia de los superiores a cargo de los agentes perpetradores, y, salvo casos excepcionales, no fue ordinariamente investigada ni sancionada."[11]

Sin embargo, se debe precisar que la CVR encontró casos en que los grupos subversivos o terroristas cometieron violencia sexual contra las mujeres, sobre todo en los campamentos denominados "retiradas" principalmente en la sierra y en la selva de nuestro país, donde fueron sometidas a violaciones sexuales, uniones forzadas, abortos forzados y demás formas de violencia sexual.[12]

Según la CVR, la violencia sexual cometida en el Perú entre los años 1980 y 2000 tuvo como uno de los objetivos castigar, intimidar, coercionar, humillar y degradar a la población.

---

[9]Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 274.
[10]Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 359-375.
[11] Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 374.
[12]Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 281-287.

Otro objetivo fue presionar a las mujeres para obtener información o autoinculpaciones en relación a determinados hechos.[13]

Las mujeres afectadas, en su mayoría, fueron quechuahablantes, de origen rural, campesinas, amas de casa, viudas,[14] es decir, las peruanas con mayor vulnerabilidad. De este modo, se puede leer en el literal "e" de las Conclusiones del Informe Final de la CVR: "[...] el contexto de discriminación contra la mujer, unida a la discriminación racial, subyace a estas prácticas. Las víctimas fueron niñas, mujeres jóvenes, adultas, ancianas."[15]

En tal sentido, en el marco del Informe Final de la CVR presentamos las definiciones que éste establece en relación a la violencia sexual y algunas formas más de violencia sexual, recogidas de los Crímenes del Estatuto de Roma, por lo que pasamos a transcribirlas:

> "La CVR entiende por violencia sexual la realización de un acto de naturaleza sexual contra una o más personas o cuando se hace que esa(s) personas realicen un acto de naturaleza sexual: por la fuerza o mediante la amenaza de la fuerza o mediante coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa(s) personas u otra persona o aprovechando un entorno de coacción o la incapacidad de esa(s) personas de dar su libre consentimiento.
>
> La violencia sexual incluye diferentes modalidades y conductas afines, tales como:

a. Prostitución forzada: Esta práctica violatoria de los derechos humanos se produce de forma concomitante con la trata de personas y consiste en la coacción que ejerce un tercero en una persona para obligarla a dedicarse a la prostitución. El autor u otra persona obtienen, o esperan obtener, ventajas pecuniarias o de otro tipo a cambio de los actos de naturaleza sexual o en relación con ellos.

b. Unión forzada: Se produce cuando se fuerza a una persona a unirse en matrimonio o en convivencia con otra persona.

c. Esclavitud sexual: Forma de esclavitud referida a aquellos casos de personas detenidas contra su voluntad que son obligadas a prestar servicios sexuales a personas determinadas. En estos casos, el autor ejerce uno de los atributos del derecho de propiedad sobre una o más personas, como comprarlas, venderlas, prestarlas o darlas en trueque, o todos ellos, o les impone algún tipo similar de privación de libertad, obligándolas a realizar uno o más actos de naturaleza sexual. En este marco se ubica la explotación sexual.

d. Abortos forzados: Se presentan estos casos cuando se obliga a una mujer a abortar mediante del uso de la fuerza, la amenaza o cualquier forma de coacción.

---

[13] Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 343-344.
[14] Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 276.
[15] Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 375.

e. Embarazo forzado: Se define como el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional. La misma definición aclara que en modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo. Al respecto, cabe decir que según Chinkin, el embarazo forzado comprende dos actos separados: la violación a través de la cual la mujer queda embarazada y la gestación forzada hasta el parto, mediante la denegación del aborto y la detención. En este sentido, el embarazo forzado puede también interpretarse como la violación del derecho de la mujer a los servicios apropiados en relación con el embarazo. [...]"[16]

Es importante mencionar el artículo 2 del Decreto Supremo Nº 027-2007-PCM, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, y que constituyen Políticas Nacionales para tales entidades, en materia de igualdad de hombres y mujeres, entre otras, aquellas referidas a impulsar en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones, la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres y la erradicación de la violencia familiar y sexual.

Por otro lado, tenemos la Séptima Política de Estado del Acuerdo Nacional: "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana", que recoge el compromiso del Estado para erradicar prácticas violentas arraigadas como la violación contra la integridad física y mental de mujeres garantizando presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia. En la Vigésima Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional tenemos: "Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial", que establece que el Estado garantizará el acceso universal a la justicia y manifiestan el compromiso de adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales sobre la materia. También se señala que el Estado adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación. Del mismo modo, establecerá mecanismos de vigilancia al respeto de los derechos humanos. También tenemos la Trigésima Política de Estado del Acuerdo Nacional: "Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional", que señala que el Estado propenderá a la atención integral de las secuelas de la violencia y la reparación a las víctimas; además, promoverá acciones encaminadas a la eliminación de los factores estructurales de la violencia.[17]

En nuestro ordenamiento también debemos señalar el Decreto Supremo Nº 005-2014-JUS, que aprueba al Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, en el cual encontramos el Lineamiento Estratégico Nº 3: "Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección", que considera a las "personas víctimas de la violencia ocurrida en nuestro país entre 1980 y el 2000" y también a las "mujeres", como grupos priorizados. Y dentro de este lineamiento ubicamos el Objetivo Nº 24: "Implementar los programas

[16]Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 263-264.

[17] Acuerdo Nacional: http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/

establecidos en el Plan Integral de Reparaciones". Al interior destacamos una de las "acciones vinculadas": "Aprobar e implementar un protocolo de salud mental a nivel nacional y regional para personas víctimas de violencia ocurrida en nuestro país entre 1980 y el 2000".[18]

Pero también debemos invocar la reciente aprobación del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 008-2016-MIMP y publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de julio de 2016, cuyo Objetivo Estratégico 2 es garantizar a las personas afectadas por violencia de género, que perjudica principalmente a las mujeres en su diversidad, el acceso a servicios integrales, articulados, oportunos y de calidad, destinados a la protección, atención y recuperación de las personas afectadas por la violencia de género; y la sanción y reeducación de las personas agresoras. Dentro de las modalidades de violencia de género que abordará el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 se encuentra en el literal "j" el siguiente:

> "j. Violencia en conflicto armado.- Durante situaciones de conflicto armado se incrementa la violencia de género contra las mujeres, presentándose de esta manera una suerte de polarización de los roles de género. La más clara manifestación de esta violencia de género contra mujeres se dio en el marco del conflicto armado interno ocurrido en el Perú entre los años 1980 y 2000, en el que los agresores fueron tanto agentes del Estado como también integrantes de los grupos subversivos, quienes cometieron fundamentalmente actos de violencia sexual y abuso contra mujeres (fundamentalmente violaciones sexuales además de embarazos forzados y abortos forzados) durante las incursiones en las zonas de emergencia así como durante las detenciones y los interrogatorios. Cabe señalar que, aunque en menor medida, también varones fueron sometidos a violaciones sexuales y diversas formas de ultraje sexual en los interrogatorios."[19]

Finalmente, invocamos el artículo 33 de la Ley Nº 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, que crea el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, como un sistema funcional, el cual tiene por finalidad coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones articuladas, integradas y complementarias para la acción del Estado en la prevención, atención, protección y reparación de la víctima, la sanción y reeducación del agresor, a efectos de lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.[20]

Marco Internacional

Sabemos que, de forma generalizada y sistemática, la violencia sexual constituye una violación grave de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como un delito internacional, que atenta contra la integridad física y psíquica de la persona, con consecuencias en la salud física y mental, además, atenta contra la libertad, la dignidad y la vida de las personas, entre otros derechos.

---

[18] Decreto Supremo Nº 005-2014-JUS
[19] Decreto Supremo Nº 008-2016-MIMP
[20] Quinto considerando del Decreto Supremo Nº 008-2016-MIMP

Del texto "La violencia sexual: un instrumento de guerra" del portal web de la ONU se puede leer lo siguiente:

> "Las violaciones cometidas durante la guerra suele tener la intención de aterrorizar a la población, causar rupturas en las familias, destruir a las comunidades y, en algunos casos, cambiar la composición étnica de la siguiente generación. A veces se utiliza también para infectar deliberadamente a las mujeres por VIH o causar la infecundidad entre las mujeres de la comunidad que se pretende destruir."[21]

La violencia sexual en el ámbito de los conflictos armados puede configurar un crimen de guerra y/o de lesa humanidad, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y la Corte Penal Internacional.[22]

Por otro lado, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional establece que la violación sexual y otros abusos sexuales pueden configurar crimen de lesa humanidad y crimen de guerra. Es así que, en relación a los crímenes de lesa humanidad el artículo 7 del Estatuto de Roma incluye los actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable.[23] Y en relación a crímenes de guerra el artículo 8 incluye los mismos actos y cualquier otra forma de violencia sexual que constituya una vulneración grave de los Convenios de Ginebra que prohíben la violación sexual y otras formas de abuso sexuales.[24]

Es importante señalar que el Estado peruano ratificó el Estatuto de Roma, por lo tanto éste se vuelve parte de nuestro derecho nacional en virtud al artículo 55 de la Constitución Política del Perú y debe ser advertido por los operadores de justicia como marco normativo orientador para interpretar y ejecutar nuestra legislación. Además, esta ratificación por parte de nuestro Estado permite a la Corte Penal Internacional juzgar crímenes de genocidio, de guerra y de lesa humanidad cometidos por peruanos y/o en nuestro territorio, pero de forma complementaria a la jurisdicción nacional.

Por otro lado, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ha pronunciado en relación a la violencia sexual en conflictos armados a través de las resoluciones 1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 2106 y 2122, estableciendo que ésta, empleada de forma generalizada y sistemática o como táctica de guerra, resulta una amenaza para la paz y la seguridad internacional y, por lo tanto, es competencia del Consejo de Seguridad. De este modo, estas resoluciones han sentado las bases de muchas políticas y planes de acción nacionales en relación a los conflictos armados.[25]

Así, el año 2007 el sistema de las Naciones Unidas presentó la "Iniciativa de las Naciones Unidas contra la violencia sexual en los conflictos armados", con el propósito de prevenir la violencia sexual y responder con eficacia a las necesidades de los sobrevivientes en el marco de los conflictos armados.[26]

---

[21] Extraído de: http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgsexualviolence.shtml
[22] Extraído de http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgsexualviolence.shtml
[23]Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 271.
[24]Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Op. cit.* t. VI, p. 269.
[25] Extraído de: http://www.endvawnow.org/es/articles/1488-las-mujeres-la-paz-y-la-seguridad.html
[26] http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgsexualviolence.shtml

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido también a la obligación de los Estados Partes de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Interamericana, señalando que como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar el restablecimiento del derecho conculcado y la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. En relación a la violencia contra la mujer esto ha sido reforzado por la Convención Belém do Pará.

Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que: "Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno. Estas reglas pueden ser consideradas como principios generales del derecho [...]"[27]

El Estado peruano ha ratificado la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", la cual establece que "los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer", y, con tal objeto, se comprometen a: "adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer".[28]

Como se indicó arriba, el "Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer" – CEDAW,[29] ha elaborado una serie de recomendaciones al Estado peruano manifestando su preocupación porque "sólo la violación está reconocida como violencia contra la mujer y que la recopilación de casos de violaciones de los derechos humanos no está terminada aún. El Comité también está seriamente preocupado con el hecho que la investigación y el enjuiciamiento de todos los actos de violencia contra la mujer no se está llevando a cabo y que los remedios para las víctimas individuales no están fácilmente disponibles".[30]

Este Comité, debido al IV Informe sustentado por el Estado peruano el 19 de enero de 2007, ha emitido la Recomendación Nº 21, en el que instó a nuestro Estado a ampliar su definición de violencia contra la mujer para que incluya, en particular esclavitud sexual, embarazo forzado, prostitución forzada, unión forzada y trabajo doméstico forzado. Asimismo, el Comité recomendó que el Estado miembro les brinde la asistencia necesaria a las mujeres víctimas de violencia durante el conflicto armado de 1980 al 2000, de manera que éstas no tengan que viajar largas distancias para registrar sus casos ante los jueces y fiscales, e hizo un llamado al Estado Peruano para que investigue y enjuicie todos los actos de violencia cometidos contra las mujeres y que prevea reparaciones individuales a las mujeres que han sufrido varias formas de violencia.[31]

---

[27] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-14/94

[28] Artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

[29] Comité de la CEDAW, conformado por mandato en el artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer.

[30] Recomendación Nº 20 del Comité de la CEDAW, elaborada en el marco de sus Observaciones y Recomendaciones al IV Informe sustentado por el Estado Peruano el 19 de enero del 2007.

[31] Recomendación Nº 21 del Comité de la CEDAW, elaborada en el marco de sus Observaciones y Recomendaciones al IV Informe sustentado por el Estado Peruano el 19 de enero del 2007.

También es importante señalar que Perú es parte de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención De Belem Do Para", que define la violencia contra la mujer no sólo como una violación de los derechos humanos, sino como una ofensa a la dignidad humana, "que trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases".[32]

Así, la Convención De Belem Do Para establece en su artículo 1 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. El artículo 7 enfatiza que los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia, con acciones para establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios a fin de asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces. Finalmente el artículo 8 de esta Convención establece que los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para, entre otros, ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.[33]

También es importante señalar que el Comité contra la Tortura, en el marco Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ha presentado Observaciones Finales al Estado peruano sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados, aprobadas por el Comité en su 49º período de sesiones llevadas a cabo del 29 de octubre al 23 de noviembre de 2012. Acá citamos un extracto del inciso 16:

> "Al Comité le preocupa asimismo que buen número de casos de violencia sexual cometidos contra mujeres y niñas durante el conflicto armado no hayan sido denunciados, (...) que no se haya condenado a los autores y que las víctimas no reciban una reparación efectiva. También le inquieta que (...) la legislación sobre las reparaciones no abarque todas las formas de violencia sexual (...)
>
> (...) El Estado parte debe velar por que todas las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, en particular los actos de violencia sexual, sean objeto de investigación y de enjuiciamiento, y porque se otorgue reparación a las víctimas. (...). [34]

Del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos que con fecha 29 de abril de 2013 a realizado Observaciones Finales al Estado peruano sobre el quinto informe periódico, aprobadas por el Comité en su 107° período de sesiones del 11 a 28 de marzo de 2013, cuyo inciso 12 señala lo siguiente:

---

[32] Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

[33] Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

[34] CAT/C/PER/CO/5-6 del 21 de enero de 2013. Ver: http://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/jmla25/index.php/biblioteca-virtual2/cat_view/13-peru-ante-organismos-internacionales/179-naciones-unidas/41-comite-contra-la-tortura/198-documentos-complementarios?limit=10&limitstart=0&order=hits&dir=DESC

"El Comité toma nota con reconocimiento de los esfuerzos realizados por el Estado parte en lo tocante a las reparaciones relacionadas con el conflicto armado de 1980 a 2000, concretamente el establecimiento del Plan Integral de Reparaciones. Sin embargo, el Comité observa con preocupación la demora en la aplicación del Plan y el hecho de que no todas las víctimas de tortura o de abuso sexual estén incluidas en el Programa de Reparaciones Económicas. Preocupa además al Comité la conclusión, el 31 de diciembre de 2011, del proceso de determinación e identificación de los beneficiarios del Programa de Reparaciones Económicas, en aplicación del Decreto Supremo Nº 051-2011-PCM (art. 2).

El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos para que todas las víctimas del conflicto armado de 1980 a 2000, incluidas las víctimas de tortura y de abuso sexual, reciban una reparación. El Estado parte también debe garantizar que las reparaciones sean adecuadas y que se reabra el proceso de determinación e identificación de los beneficiarios del Programa de Reparaciones Económicas para que todas las víctimas del conflicto puedan recibir reparaciones económicas."[35]

Finalmente, debemos mencionar otra vez al "Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer" – CEDAW que con fecha 24 de julio del año 2014 realiza Observaciones Finales al Estado Peruano sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados. Al respecto transcribimos el inciso 22:

"El Comité reitera al Estado parte su recomendación de que identifique a todas las mujeres que fueron víctimas de la violencia durante el conflicto armado interno y que investigue, enjuicie y castigue a los agresores y otorgue reparaciones individuales a todas las mujeres que hayan sufrido cualquier tipo de violencia."[36]

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

En el Período Parlamentario 2006-2011 se presentó una propuesta legislativa de forma multipartidaria sobre la misma materia a través del Proyecto de Ley Nº 2906/2008-CR, el cual ingresó con fecha 5 de diciembre de 2008 y fue decretado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Sin embargo, no fue agendada y por lo tanto se archivó al término del mencionado período.

En el Período Parlamentario 2011-2016 se presentó el Proyecto de Ley Nº 719/2011-CR de autoría del entonces congresista José Urquizo Maggia, con fecha 10 de enero de 2012 y fue decretada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, aprobada por unanimidad en el Pleno del Congreso el 31 de mayo de 2012, no obstante, fue observada por el Poder Ejecutivo el 25 de junio de 2012. Luego de cuatro años que la iniciativa retornara al

[35] CCPR/C/PER/CO/5 del 29 de abril de 2013. Ver: http://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/jmla25/index.php/publicaciones/cat_view/13-peru-ante-organismos-internacionales/179-naciones-unidas/46-comite-de-derechos-humanos?limit=10&limitstart=0&order=name&dir=DESC

[36] CEDAW/C/PER/CO/7-8 del 24 de julio de 2014. Ver: http://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/jmla25/index.php/publicaciones/cat_view/13-peru-ante-organismos-internacionales/179-naciones-unidas/44-comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contra-la-mujer

Congreso, fue aprobada por unanimidad en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 19 de abril de 2016 y consecuentemente dictaminada el 11 de mayo del mismo año, para que se incluya en el Orden del Día el 7 de junio del 2016. Cabe señalar que este proceso fue acompañado e impulsado por DEMUS (Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer).

En ese sentido, las organizaciones de afectados y afectadas por el conflicto armado en el Perú entre los años 1980-2000 e instituciones que trabajan por los derechos humanos nacionales e internacionales esperan que esta vez el Congreso de la República legisle de cara el Bicentenario adecuando el ordenamiento jurídico nacional a los estándares internacionales de derechos humanos, en virtud de los Convenios y Tratados Internacionales ratificados por el Estado peruano.

RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

En mérito al inciso e) del artículo 76º del Reglamento del Congreso de la República, y como se evidencia en las páginas que componen el presente proyecto de ley, se debe señalar que la presente iniciativa legislativa tiene relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional: Séptima Política de Estado: "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana", la Vigésima Octava Política de Estado: "Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial", y Trigésima Política de Estado: "Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional".

EFECTOS DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El proyecto de ley se ajusta al marco constitucional y legal nacional así como a Convenios y Tratados Internacionales que el Estado peruano es Parte, por lo que es menester su aprobación también como mecanismo de reparación fundamentalmente de las mujeres que hayan sido víctimas de diversas formas de violencia sexual, aunque como ya se ha señalado antes beneficiará a varones que han resultado víctimas de violencia sexual.

De este modo, esta iniciativa legislativa modifica el artículo 3 y el literal b) del artículo 6 de la Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR, y su aprobación implicará la adecuación reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa tiene la finalidad de reconocer e incorporar en el Plan Integral de Reparaciones (PIR) a las personas que hayan sufrido violencia sexual, distinta de la violación sexual, de conformidad con la Constitución Política del Perú y los Convenios y Tratados Internacionales que el Estado peruano es Parte.

La presente iniciativa no genera reparaciones económicas debido a que el artículo 38 del Reglamento de la Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR,

aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, señala cuatro supuestos de beneficiarios para reparaciones económicas: fallecimiento, desaparición, discapacidad, y violación sexual. No obstante, las víctimas de otras formas de violencia sexual accederán a otros componentes del PIR como reparaciones en salud, reparaciones simbólicas, etc. según la disponibilidad anual presupuestaria.

Además, la propuesta de ley no crea gasto al erario nacional, debido a que la Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR, establece en su artículo 11 que la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) coordinará acciones con los ministerios, gobiernos regionales, locales y con las demás entidades estatales, quienes incluirán en sus presupuestos estrategias conducentes al financiamiento pertinente para la ejecución del PIR.

Por otro lado, de la exposición de motivos del presente proyecto de ley se desprende la necesidad de diseñar e implementar principalmente reparaciones en salud mental y en salud sexual y reproductiva, entre otras, para las víctimas de otras formas de violencia sexual, distinta de violación sexual, lo que implica la adecuación de los servicios que viene brindando el Estado para incorporar a esta población. Y si bien toda intervención del Estado, por más mínima que sea, involucra un costo económico, en realidad con la aprobación de esta propuesta de ley se estaría asumiendo y cumpliendo una obligación pendiente, entiéndase una deuda por parte del Estado peruano, expresada a través de los Convenios y Tratados Internacionales que el Perú es Parte y cuyas organizaciones internacionales son sus acreedores.

Finalmente, de aprobarse esta propuesta legislativa se financiará con cargo a los presupuestos institucionales de cada entidad y pliego sin demandar recursos adicionales al erario nacional.