



Proyecto de Ley N° 7784/2020-CR

ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

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

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE PRIORIZAR EL OTORGAMIENTO DE BECAS DE ESTUDIO A FAVOR DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA Y DE LAS HIJAS E HIJOS DE LAS VÍCTIMAS DE FEMINICIDIO QUE QUEDARON EN ORFANDAD.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto promover la priorización del otorgamiento de becas de estudio para las víctimas y sobrevivientes de la violencia contra las mujeres, y las hijas e hijos de las víctimas de feminicidio que quedaron en orfandad, como una medida afirmativa con un enfoque integrador y de reparaciones por parte del Estado para garantizar el acceso de las víctimas de la violencia a la que se refiere la Ley 30364, a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades y libre de discriminación.

Artículo 2. Modificación del artículo 4 de la Ley 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo.

Modifícase el artículo 4 de la Ley 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, quedando de la siguiente manera:

"Artículo 4. Becas y créditos educativos especiales

El Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, podrá crear o administrar otras modalidades de becas y créditos educativos no contempladas en el artículo anterior para atender las necesidades del país, así como a poblaciones vulnerables o situaciones especiales como **las víctimas y sobrevivientes de la violencia contra las mujeres, y las hijas e hijos de las víctimas de feminicidio que quedaron en orfandad**. La tasa de interés para los créditos educativos no podrá superar la tasa de interés interbancario".



ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la Universalización de la Salud"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA: Reglamentación

La presente Ley será reglamentada dentro de los sesenta (45) días desde su entrada en vigencia.



Firmado digitalmente por:
NÚÑEZ SALAS JOSE ANTONIO
FIR 29534364 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2021 08:47:55-0500



Firmado digitalmente por:
CONTRERAS BAUTISTA Cindy
Arlette FAJ 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2021 10:43:57-0500



Firmado digitalmente por:
ASCONA CALDERON Walter
Yonni FAJ 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/05/2021 21:00:09-0500

ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
SANTILLANA PAREDES
ROBERTINA FIR 01115525 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2021 18:49:59-0500



Firmado digitalmente por:
CARCAUSTO HUANCA Irene
FAJ 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/05/2021 12:42:42-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN VILLANUEVA Lenin
Fernando FIR 41419206 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/05/2021 17:28:34-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. El acceso a la educación

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) reconoce el derecho a la educación como un derecho humano por lo que los Estados tienen la obligación de garantizar la instrucción elemental de forma igualitaria y sin discriminación, con el fin de promover la educación para el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

La educación no solo es un elemento central de la humanidad, sino también tiene un carácter inclusivo y habilitador de otros derechos y libertades fundamentales, razón que convierte a este derecho en una pieza insustituible que debe ser altamente protegido por el Estado Peruano, en cumplimiento con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por su parte, la Constitución Política establece que la educación como un derecho fundamental obliga al Estado garantizar esta prestación en los niveles de inicial, primera y secundaria, así como en las instituciones públicas garantizar una educación gratuita. Además, en una sentencia emblemática, el Tribunal Constitucional declaró un estado de cosa inconstitucional el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural¹.

En esa línea, sobre el acceso a la educación, el Tribunal Constitucional ha precisado que el Estado debe garantizar "la disponibilidad como uno de los contenidos mínimos del derecho a la educación, lo cual implica la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado" (Exp. 00853-2015-PA/TC, f. 15). Lo dicho tiene relación con la Undécima Disposición Final y Transitoria de nuestra

¹ Exp. 00853-2015-PA/TC.

Constitución, concordante con el artículo 2.1 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que precisa que los Estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de recursos que se dispongan para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.

En esa medida, el Tribunal Constitucional ha sido contundente al precisar que el Estado peruano no puede eximirse de esta obligación, ni tampoco asumirla como un ideal de gestión, pues se trata de una obligación perentoria a ser cumplida.

El Tribunal Constitucional, además, precisa que los indicadores nacionales dan cuenta de la "problemática histórica en el Perú relacionada con el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las niñas y adolescentes del ámbito rural. Por ello es que el Estado tiene un deber especial en la formulación de medidas que favorezcan la accesibilidad a la educación inicial, primaria y secundaria de niñas, adolescentes y mujeres mayores de edad, otorgando una atención prioritaria a aquellas que se encuentran en estado de pobreza o en el ámbito rural (Exp. 00853-2015-PA/TC, f, 31).

1.2. La violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres, es un problema público que debe ser abordado de manera integral y articulada entre todas las instituciones estatales, debido a que los índices de violencia actuales vienen incrementándose, y las acciones estatales para frenar este avance no han sido suficientes.

Solo en el año 2020, el Ministerio Público ha reportado 174 investigaciones en curso por presuntos casos de feminicidio y otras muertes de mujeres; por su parte, la Defensoría del Pueblo, ha reportado 138 casos de feminicidio, 208 casos de tentativa de feminicidio, y 51 muertes violentas. El 25% de las víctimas de feminicidio fueron reportadas como desaparecidas.

Cabe advertir, además, que fue el 2019, el año en el que se reportaron los mayores casos de feminicidio en nuestro país, en los últimos 10 años, desde el año 2009. Además, el Ministerio Público, ha reportado la denuncia de 25,120 casos de delitos de violación contra la libertad sexual, en sus diversas modalidades ante las fiscalías

penales y mixtas del país. Los casos de violación sexual contra menores de edad fueron de 3234 casos; es decir, 8 casos al día. Cada 3 horas una niña, niño o adolescente es víctima de violación sexual; por su parte, desde el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se atendieron 6,323 casos por violación sexual, donde el 67%, es contra niños, niñas y adolescentes. Asimismo, durante este mismo año, la Defensoría del Pueblo ha reportado 5521 casos de mujeres como desaparecidas; mientras los Centros de Emergencia Mujer atendieron cerca de 114,495 casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Estos altos y lamentables índices de violencia generalizada han ubicado al Perú como el tercer país con los mayores casos de violencia contra las mujeres, y a nuestra capital como la quinta ciudad más peligrosa para las mujeres en el mundo, según la Organización Mundial de la Salud y Thomson Reuters Foundation, respectivamente. Asimismo, según los cálculos realizados por la Universidad San Martín de Porres y la Agencia GIZ, el costo de la violencia contra las mujeres afectaría cerca del 3.7% del PBI nacional, siendo esta cifra incluso superior al costo de la corrupción.

Para ilustrar mejor los casos de violencia contra las mujeres reportados solo en el año 2020, en plena pandemia, incluimos el siguiente cuadro de elaboración propia:

CASOS DE VIOLENCIA	CIFRAS INSTITUCIONALES 2020
	<p>DEFENSORÍA DEL PUEBLO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. FEMINICIDIO: En el año 2020, 138 casos fueron reportados como feminicidios; 2. TENTATIVA DE FEMINICIDIO: Son 208 casos como tentativa de feminicidios, y 51 muertes violentas. 3. El 25% de las víctimas de feminicidio fueron reportadas como desaparecidas.

<p>FEMINICIDIO</p>	<p>MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. FEMINICIDIO: Se registraron 131 casos de feminicidio. El 42% de las víctimas eran entre la edad de 19 y 29 años. En general, cerca del 70% de las víctimas eran madres de familia. 2. ASISTENCIA ECONÓMICA: Se ha brindado asistencia económica a 405 (hijas e hijos huérfanos) de 220 víctimas de feminicidio a nivel nacional. <p>MINISTERIO PÚBLICO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. FEMINICIDIO: investigaciones en curso por los casos de feminicidio, posibles casos de feminicidio y otras muertes de mujeres, con un total de 174.
<p>DELITOS DE VIOLACIÓN DE LA LIBERTAD SEXUAL</p>	<p>MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se atendieron 6,323 casos que corresponden a violencia sexual 2. El 67%, es decir, 4,238 casos corresponden a niños, niñas y adolescentes. 3. El 32%, es decir, 2,025 casos corresponden a personas adultas y el 0.9%, 60 casos corresponden a personas adultas mayores. 4. Asimismo, del total, 338 son víctimas varones y 5985 mujeres. <p>MINISTERIO PÚBLICO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el 2020, se denunciaron ante el Ministerio Público, 25,120 casos de delitos de violación contra la libertad

	<p>sexual, en sus diversas modalidades ante las fiscalías penales y mixtas del país,</p> <ol style="list-style-type: none"> Los casos de violación sexual contra menores de edad fueron de 3234 casos; es decir, 8 casos al día. Cada 3 horas una niña, niño o adolescente es víctima de violación sexual. Del total de casos, 6765 casos son por violación sexual; 4540 casos por tocamiento indebido y 2273 casos por acoso sexual, etc. Solo en el mes de noviembre de 2020, se reportaron 3482 casos de violencia sexual; es decir, 116 casos por día.
MUJERES DESAPARECIDAS	<p>DEFENSORÍA DEL PUEBLO</p> <ol style="list-style-type: none"> Durante el 2020, 5521 mujeres fueron reportadas como desaparecidas, de las cuales 3835 fueron niñas y adolescentes; es decir, cerca del 69%. Solo en el mes de diciembre del 2020, 180 mujeres adultas y 325 niñas y adolescentes fueron reportadas como desaparecidas.
VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LOS INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR	<p>MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES</p> <ol style="list-style-type: none"> Los casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, se atendieron 114,495 casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. De los cuales, 97926 son contra mujeres, y 16569 contra hombres, es decir, más del 85% contra mujeres y un 15% contra hombres.



Cabe precisar que a la fecha se cuenta con la Ley 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos, con la finalidad de contribuir a la equidad en la educación superior, garantizándose el acceso a esta etapa, de los estudiantes de bajos recursos económicos debe ser priorizados, pero también para mujeres víctimas de la violencia, así como a las hijas e hijos de las víctimas de feminicidio quienes al quedar huérfanos por la muerte de su madre, tienen al padre (en muchos casos) acusado de cometer el delito de feminicidio, con un proceso penal muy largo y con condenas muy prolongadas, por lo que en la práctica quedan huérfanos de madre y padre, y en completo estado de vulnerabilidad. Ante esta situación, es deber del Estado adoptar las acciones urgentes para garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades, sobre todo de aquellas en mayor estado de vulnerabilidad.

En ese mismo orden de planteamiento, de acuerdo al reporte realizado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, desde junio del 2020 a mayo del presente año, se ha otorgado la asistencia económica a 570 hijas e hijos de 306 mujeres víctimas de feminicidio a nivel nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto de Urgencia 005-2020, con el cual se reconoce la asistencia económica a las hijas e hijos de las víctimas de feminicidio para su manutención mínima hasta que cumplan una mayoría de edad, lo cual no implica el otorgamiento de becas de estudios.

1.3. Enfoque integrador y reparador del Estado.

Sobre el deber de garantizar una reparación justa, tanto la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* (CEDAW), así como la *Convención de Belém do Pará*, instrumentos específicos de derechos humanos, establecen la obligación de los Estados de garantizar a las mujeres víctimas de la violencia un acceso a los mecanismos de justicia y a una reparación justa por el daño que hayan sufrido.

En el caso *Campo Algodonero*, la CorteIDH precisó que las reparaciones a las víctimas de la violencia con respectiva de género tienen una vocación transformadora, no solo de carácter restitutivo, sino también correctivo².

² Corte IDH, Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, 2009, párr. 450.

En ese sentido, las reparaciones tienen una "dimensión transformadora pues no solo se limitan a devolverle a las mujeres al lugar donde estaban antes de la violencia, sino procurar su potencial transformación. Ello supone que deben aspirar, en lo posible, a subvertir, que no a apuntalar, las preexistentes modalidades de subordinación estructural general, jerarquías de sexos, marginación sistemática e inequidades estructurales que posiblemente sean la raíz misma de la violencia sufrida por las mujeres³".

A decir de Martín Beristain (2007), "la judicialización de los casos se enfrenta tanto a las dificultades del sistema de justicia alejado del universo cultural y material de las víctimas, como a su situación de discriminación y exclusión social, lo cual incide en las posibilidades de acceso a la justicia y la evolución de los procesos. Sin duda, uno de los grandes problemas que afrontan las víctimas de la violencia contra las mujeres es su revictimización y la violencia institucional en todo el proceso judicial. Por ejemplo, en el caso peruano, de cerca de 1333 víctimas de feminicidio, solo 7 purgan una condena de cadena perpetua.

En esa medida, Beristain considera que "uno de los resultados de estos procesos de judicialización debería ser la posibilidad de establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad, entre el Estado y las víctimas, y la construcción de una justicia que se adecúe a las diversas realidades socioculturales y lingüísticas, de una cultura de derechos que favorezca la superación de la exclusión y el pleno ejercicio de la ciudadanía para todas y todos⁴".

Asimismo, Beristain considera que, dentro de un país con una diversidad cultural amplia como el Perú, las víctimas de la violencia como "las poblaciones indígenas se enfrentan a la coexistencia de modelos de justicia basados en la justicia restaurativa comunitaria o en la justicia penal o civil propia de las instituciones del Estado. La justicia restaurativa se refiere a las formas de justicia más orientadas a la reparación del daño, la mediación y el acuerdo con la víctima, que al castigo del culpable" (Beristain, 2007, p.277). Es precisamente, en atención a ello que la una de las formas de dotar una justicia restaurativa por parte del Estado a las víctimas de la violencia, puede ser a través de

³ Informe Relatora Especial, A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010, párr. 85

⁴ Martín Beristain en: Justicia y reparación para mujeres víctimas de violencia sexual en contextos de conflicto armado interno (2007).



mecanismos como la implementación del otorgamiento de becas de estudio para las mujeres indígenas, afroperuanas, miembros de comunidades campesinas víctimas y sobrevivientes de la violencia contra las mujeres, y las hijas e hijos de las víctimas de feminicidio.

La situación de pobreza de las mujeres, el analfabetismo, la exclusión de la vida pública y política, la discriminación, la falta de defensores públicos de víctimas y entre otros, son elementos que condicionan que las mujeres víctimas de violencia no accedan debidamente a la justicia, y si lo hacen no hay una medida reparadora por parte del Estado, porque sencillamente el acceso a la justicia está plagada de revictimización y violencia institucional, con plazos totalmente extensos y burocráticos. En esa medida, como precisa Beristain, la mayor parte de las veces, los procesos judiciales suponen un enorme estrés y sobrecarga afectiva y social para las víctimas, pues las mujeres no solo afrontan el peligro inminente de ser víctimas de la violencia, sino también afrontan la revictimización en los procesos judiciales a cargo del Estado.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa busca priorizar la implementación de una medida que contribuya a reivindicar y reparar de manera integral a las mujeres que han sido víctimas de la violencia generalizada por las que atraviesan día a día en nuestro país.

La Ley 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, establece que a través del programa se podrán crear otras modalidades de becas y créditos educativos no contempladas en la norma a fin de atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables o aquellas que se encuentran en situaciones especiales, por lo que con la presente propuesta legislativa se propone priorizar a las víctimas y sobrevivientes de la violencia contra las mujeres, y las hijas e hijos de las víctimas de feminicidio.



III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El primer párrafo del artículo 103 de la Constitución Política del Perú establece que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas, ello implica que se puede tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, sin ello significar discriminación alguna para ninguna de las partes. Es en esa medida, que planteamos la presente iniciativa legislativa, a fin de promover espacios propicios para que las personas en situación de vulnerabilidad como son las mujeres víctimas de la violencia de género, así como las hijas e hijos de las víctimas de feminicidio puedan incorporarse de manera integral y reforzada a la sociedad con el acceso a la educación a través de la implementación de programas de becas que la actual norma ya reconoce de manera general.