

A cinco años de la ley n.º 31155 ¿Cuánto hemos avanzado frente al acoso político?

ANDREA VALERIA ÁLVAREZ TAPIA¹

Coordinadora de Desarrollo Académico de la
Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE

aalvarezta@gmail.com

Contenido y contexto de la norma	
Se analiza la normativa vigente sobre acoso político hacia las mujeres en nuestro país. A cinco años de la promulgación de la ley n.º 31155 y en el contexto de un año electoral, se procura otorgar aportes para fortalecer la prevención, atención y sanción de esta forma de violencia basada en género, de manera que las mujeres, en su diversidad, ejerzan su derecho a la participación política en igualdad de condiciones que los hombres.	
Número o identificación y nombre de la norma / proyecto / dictamen	Ley n.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política
Órgano que emite o produce	Congreso de la República
Fecha de publicación	7 de abril de 2021 en el diario oficial El Peruano.
Materia específica de la norma	Prevención, atención, erradicación y sanción del acoso contra las mujeres en la vida política, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos y su participación en condiciones de igualdad.
Elementos sujetos a crítica	Denominación y alcance del acoso político, formas en las que este se manifiesta según la norma, falta de una ruta clara de atención y sanción, delimitación de competencias, y obligaciones de las organizaciones políticas.

¹ Abogada con segunda especialidad en protección al consumidor y magíster en Estudios de Género por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Coordinadora de Desarrollo Académico de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. Docente de la Facultad de Derecho de la PUCP. Coordinadora y autora de la obra Ensayos de Género y Derecho, publicada por la Editorial Jurídica Themis.

Una crítica estructural a la institucionalidad para prevenir el acoso político contra mujeres

En el Perú persiste una situación de discriminación estructural hacia las mujeres. Lamentablemente, no se trata de hechos aislados, sino de prácticas, estereotipos y sesgos de género arraigados en nuestro imaginario social, tal como reconoce la «Política Nacional de Igualdad de Género», aprobada mediante decreto supremo n.º 008-2019-MIMP. Esta discriminación genera un contexto social que facilita y perpetúa, en sus distintas formas, la violencia basada en género.

Si bien la mayoría de personas reconoce la violencia física en el entorno familiar o de pareja como un tipo de violencia hacia las mujeres, esta no es la única. El ordenamiento jurídico peruano reconoce distintos tipos y modalidades, así como la posibilidad de que una misma conducta constituya más de una de ellas. Ahora bien, la violencia basada en género no se limita al ámbito privado. De hecho, durante los últimos años, hemos avanzado en el reconocimiento de sus manifestaciones en los espacios público, por ejemplo, respecto del hostigamiento sexual laboral. Sin embargo, su visibilización en el ámbito político es relativamente reciente. Esto podría explicarse porque las mujeres han sido históricamente relegadas de dicho espacio y solo en los últimos años, mediante medidas como la paridad y la alternancia, han accedido en mayor número a cargos de elección popular y a espacios de toma de decisiones.

No obstante, esta mayor participación política no ha estado exenta de barreras, como la distribución desproporcionada de los «trabajos de cuidado», la falta de financiamiento en sus campañas, las estructuras partidarias patriarcales, la violencia política, entre otras. En ese contexto, en abril de 2021, se promulgó la primera norma de acoso político en Perú. Si bien la aprobación de la ley n.º 31155 (en adelante la Ley) representó un avance simbólico, hasta la fecha, no ha sido reglamentada. Además, pese a la relevancia de la problemática que aborda, presenta varias limitaciones: una denominación acotada de la conducta lesiva; un catálogo limitado de las formas en que se manifiesta; una delimitación deficiente de las competencias de los actores involucrados; la ausencia de una ruta clara para denunciar, atender y sancionar estas conductas; y la falta de criterios para graduar las sanciones. Debido al alcance de este artículo, se abordarán solo algunas de estas limitantes.

En primer lugar, a diferencia de las normas de otros países y de la misma «Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política» —elaborada en 2017 por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará de la Comisión Interamericana de Mujeres—, la Ley emplea el término «acoso» en lugar de «violencia política contra las mujeres». De forma específica, la norma define el acoso contra las mujeres en la vida política de la siguiente manera:

TABLA 1

Definición de acoso político de acuerdo a la Ley

Sujeto activo	Sujeto pasivo	Motivo
Persona natural o jurídica, de forma individual o grupal (artículo 3)	Una o varias mujeres: candidatas, autoridades electas, funcionarias designadas, autoridades de comunidades campesinas o indígenas, militantes con cargo de dirigencia (artículo 2)	Por su condición de tales (género) (artículo 3)
Acciones lesivas	Finalidad	Consecuencias
Cualquier conducta ejercida de manera directa, mediante terceros, o a través de cualquier medio de comunicación o redes sociales (artículo 3)	Menoscabar, discriminar, anular, impedir, limitar, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos políticos (artículo 3)	Nulidad del acto lesivo (artículo 8) y multa entre 1 y 50 UIT (artículo 394 de la Ley Orgánica de Elecciones)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley n.º 31155

La definición contenida, principalmente, en el artículo 3 de la norma no se restringe a una conducta que se pueda entender como acoso, al menos no en términos del ordenamiento jurídico peruano. En efecto, no toda violencia política es acoso. A diferencia de los delitos de acoso y acoso sexual, que describen conductas específicas como vigilar, perseguir, hostigar, asediar o buscar establecer contacto o cercanía con una persona, las acciones que la Ley busca prevenir comprenden un universo bastante más amplio: actos de discriminación, exclusión, impedimento, limitación u obstaculización del ejercicio de los derechos políticos.

Esta amplitud puede explicarse si se entiende que la norma regula una forma de violencia basada en género; sin embargo, sus implicancias prácticas resultan preocupantes. El término «acoso» puede generar confusión entre las víctimas y las autoridades encargadas de recibir y atender las denuncias, en especial, en sede penal. En particular, podría llevar a exigir, de manera irregular, que los hechos presenten elementos propios de los delitos homónimos. Esta falta de claridad puede traducirse en la derivación inadecuada de los casos o incluso la negativa a recibir una denuncia.² Todo ello incrementa el riesgo de revictimización de las denunciadas.

Otro aspecto que requiere ser fortalecido es el relativo a las manifestaciones de acoso político previstas en el artículo 4 de la Ley. La norma identifica seis conductas: evitar la asistencia a actividades vinculadas con el ejercicio de derechos políticos; restringir el uso de la palabra; limitar o negar recursos o atribuciones inherentes al cargo; limitar la participación por embarazo, maternidad o licencia; difundir mensajes discriminatorios; y divulgar información de la vida privada, sin interés público. Sin embargo, al no incorporar una fórmula residual, esta

² Aunque las autoridades competentes no pueden negarse a recibir una denuncia, en la práctica, especialmente en casos vinculados con violencia basada en género, pueden presentarse formas indirectas de desincentivo.

enumeración funciona en la práctica como una cláusula cerrada, lo que no funciona para conductas vinculadas a la violencia basada en género.

Desde mi experiencia, puedo afirmar que las manifestaciones de violencia basadas en género siempre encuentran nuevas maneras de sofisticarse, complejizándose e, incluso, superponiéndolas entre sí. Esta situación se ha intensificado con el uso de las tecnologías de la información y comunicación, que facilitan la aparición de modalidades cada vez más diversas, difíciles de prever y de encuadrar en supuestos previamente establecidos. De hecho, uno de los tres casos reportados como acoso político en el marco de las Elecciones Generales 2026 se vincula con la difusión de contenido mediante estas tecnologías.

Sin embargo, no todo es negativo, la Ley incorporó la obligación de que los estatutos de las organizaciones políticas establezcan medidas destinadas a erradicar el acoso político contra las mujeres. Desde mi perspectiva, cuando la agraviada es una candidata, es fundamental que estas instancias también asuman un rol ante este tipo de violencia con un procedimiento para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres en el marco de la participación política.

Con sus diferencias, por supuesto, para hacer efectivo lo anterior podría tomarse como referencia la actual ruta de hostigamiento sexual en el marco de las relaciones laborales, es decir, el hostigamiento sexual laboral. En este ámbito, la denuncia se formula ante un área específica que activa un comité especializado para abordar esta forma de violencia. El comité en cuestión puede denominarse, a grandes rasgos, órgano instructor, pues recibe la denuncia, los descargos y las pruebas, y puede entrevistar a las partes y a los testigos. Se rige por principios como la no revictimización y la confidencialidad. Este comité elabora un informe con recomendaciones para que un área distinta sancione. El procedimiento dura treinta (30) días. Además, ante casos de delito, informa al Ministerio Público.

Considérese también que, si la víctima no está de acuerdo con la decisión, en el sector privado, puede judicializarlo, y en el sector público, llevarlo ante Tribunal del Servicio Civil (SERVIR). Esta ruta puede funcionar de forma similar con las organizaciones políticas, que, por un lado, cuentan con un comité especializado que instruye, y por el otro, con un órgano sancionador, sin dejar de hacer la remisión pertinente a las autoridades penales competentes cuando existan indicios de delitos. En efecto, la existencia de un procedimiento interno no excluye la intervención de las autoridades estatales. Más que replicar la ruta al pie de la letra, lo relevante de este modelo es que establece etapas definidas, autoridades responsables y plazos breves para la tramitación del caso.

En esta propuesta, el rol del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sería distinto al de una instancia que recibe e investiga de forma directa todos los casos. Podría asumir funciones de supervisión y seguimiento mediante la exigencia de reportes periódicos a las organizaciones políticas sobre las denuncias recibidas, las medidas de protección adoptadas, el estado de los procedimientos y las decisiones emitidas. Para ello, las organizaciones deberían tener la obligación legal de comunicar los casos, respetando los ya mentados principios de confidencialidad y no revictimización. También podría evaluarse que el Pleno del JNE, con la

habilitación legal correspondiente, actúe como una segunda instancia frente a determinadas decisiones partidarias, de manera semejante al papel que cumple el Tribunal del Servicio Civil en su ámbito.

Ahora bien, debemos reconocer que el escenario actual constituye un contexto de retroceso de derechos humanos. Como dicta la popular frase atribuida a Simone de Beauvoir: basta una crisis para que los derechos de las mujeres vuelvan a ser cuestionados. En escenarios de esta naturaleza, los avances vinculados con la igualdad de género suelen verse particularmente afectados. Por ello, en este artículo recomendamos vincular el cumplimiento de estas obligaciones con los procedimientos electorales. Así como la paridad y la alternancia constituyen requisitos para la inscripción de listas y fórmulas, podría exigirse que las organizaciones políticas acrediten como condición previa para participar en las elecciones generales, regionales y municipales, la existencia de un estatuto adecuado, un protocolo interno, un canal accesible de denuncias, así como órganos diferenciados a cargo de la instrucción y la sanción.

El objetivo es contar con una ruta que sea interinstitucional y garantice una articulación real. En ese sentido, no empezamos desde cero; en 2026 el JNE aprobó los «Lineamientos para la atención de casos de acoso político a candidatas en el marco de los procesos electorales». Este documento regula el registro de casos, su derivación a otras instancias y su seguimiento. Entre sus puntos fundamentales, destaca su derivación al Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral, a fin de que evalúe si corresponde la emisión de una exhortación.

Por supuesto, los lineamientos no pueden crear un procedimiento ni atribuir competencias legales al JNE, pero constituyen un esfuerzo para orientar a las candidatas en este año electoral. Sobre esta base, podrían incorporarse algunas de las obligaciones arriba sugeridas para las organizaciones políticas: informar con regularidad sobre las denuncias recibidas y las actuaciones realizadas; que el Pleno del JNE actúe como una segunda instancia frente a determinadas decisiones adoptadas por las organizaciones políticas, siempre que tal competencia se establezca por ley, en lugar de solo buscar la intervención del Tribunal de Honor. Ahora bien, a pesar de este potencial, en la práctica, la falta de claridad sobre los efectos de esta vía puede generar expectativas que no se correspondan con sus alcances reales y, en consecuencia, exponer a las personas agraviadas a escenarios de revictimización. Por ello, pese al avance que representan estos lineamientos, se reitera lo indispensable que resulta establecer una ruta clara que contemple mecanismos, procesos, procedimientos, plazos, medidas de protección y sanciones graduales y proporcionales a la gravedad de los actos.

Conclusiones

En conclusión, aunque la Ley emplea la denominación de acoso contra las mujeres en la vida política, ello no implica desconocer el abanico de conductas que pueden presentarse ni su posible concurrencia con otras formas de violencia. Lamentablemente, determinadas conductas pueden constituir, además, manifestaciones de violencia psicológica, sexual, física o económica. Por tanto, la respuesta institucional no debería limitarse a la mentada

denominación jurídica, sino considerar integralmente las distintas formas de violencia que pueden entrelazarse en un mismo caso.

En segundo lugar, debemos insistir en la reglamentación de la norma y en el establecimiento de un procedimiento claro, accesible y oportuno que contemple los elementos ya descritos. En tercer lugar, debe reforzarse el rol de las organizaciones políticas, reconociendo su deber de prevenir, investigar y sancionar los actos de acoso político en su interior. Sin embargo, para que estas obligaciones no permanezcan solo en el plano declarativo, debe evaluarse la incorporación de consecuencias frente a su incumplimiento. Estas podrían tomar como referencia la eficacia de otras exigencias electorales, como la paridad y alternancia, cuyo incumplimiento puede afectar la inscripción de una lista.

Finalmente, dichas reformas deben estar acompañadas de acciones permanentes de capacitación dirigidas a las organizaciones políticas, los organismos electorales, las entidades encargadas de recibir y tramitar los casos, y los servicios de atención a las víctimas, incluidos los Centros de Emergencia Mujer.