



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

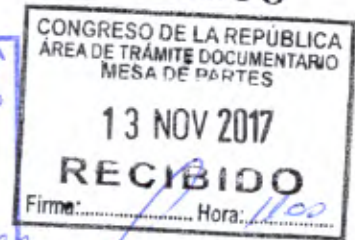
23266

Lima, - 9 NOV. 2017

OFICIO N° 4031 -2017-PCM/SG

Señor Congresista  
**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la  
Gestión del Estado  
Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 1782/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 129-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 201724616

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la Presidenta del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social".

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N°1588-2017-PCM/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N° 008-2017-PCM-SGP-SSAP/AYRC de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; el Informe N° 421-2017-MIDIS/SG/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; el Informe 001-2017-MIMP-VMM elaborado por el Despacho Viceministerial de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

.....  
Maria Soledad Guulfo Suarez-Durand  
Secretaría General  
Presidencia del Consejo de Ministros

Lima, 22 de agosto de 2017



**OFICIO P.O. N° 129 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR**

Señor  
**FERNANDO ZAVALA LOMBARDI**  
**Presidente del Consejo de Ministros**  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1782/2017-CR, ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional, la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
**Presidente**  
**Comisión de Descentralización, Regionalización,**  
**Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado**

GTZ/rmch.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 1588 -2017-PCM/OGAJ

A : SRA. MARÍA SOLEDAD GUIULFO SUÁREZ-DURAND  
Secretaria General

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social".

Referencias : a) Memorando N° 1450-2017-PCM/SC (HT N° 201724616)  
b) Oficio N° 005-2017-2018/CMF-CR-5 (HT N° 201726466)

Fecha : Lima, 16 OCT. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia a) por el cual el Secretario de Coordinación solicita se emita el informe legal sobre el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social".

Sobre el particular, informo lo siguiente:

**I. BASE LEGAL.-**

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

**II. ANÁLISIS.-**

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social", es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, Juan Carlos Gonzales Ardiles del Grupo Parlamentario Fuerza Popular que se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido en el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú, así como en los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.2 El pedido de opinión sobre la iniciativa legislativa solicitada por el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se sustenta en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.

<sup>1</sup> Iniciativa Legislativa

"Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley."



*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

- 2.3 Del mismo modo, mediante Oficio N° 005-2017-2018/CMF-CR-5, la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, se emita la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social", al amparo de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.4 Conforme a lo señalado en la exposición de motivos, el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social" tiene por objeto que el MIMP y el MIDIS se fusionen en un solo sector denominado Ministerio de la Familia e Inclusión Social, con la finalidad de enfocarse en la protección de la población menos favorecida, sin distinguir si se trata de personas con discapacidad, niños abandonados, mujeres maltratadas o adultos mayores en abandono.
- 2.5 Sobre el particular, en torno al ámbito constitucional cabe indicar que la Constitución Política del Perú reconoce –entre otros– el Principio de Separación de Poderes (artículo 43); el cual se constituye en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho.

*"Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".*

- 2.6 En base al Principio de Separación de Poderes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, **"El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)"**. (Énfasis agregado)
- 2.7 En concordancia con lo antes indicado, el numeral 70.1 del artículo 70 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, precisa que **"La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan"**.
- 2.8 En ese sentido, respecto a la creación o fusión de ministerios, el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo.

*"Artículo 22.- Definición y constitución"*

**22.1 Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad.**

22.2 Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

22.3 Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia.

22.4 El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

*Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.*

**22.5 Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo.** *El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros."*

- 2.9 Dentro de este contexto normativo, se puede determinar que el proyecto de ley bajo análisis vulnera las competencias del Poder Ejecutivo, al advertirse que se pretende sustituir la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo para proponer, en el marco del proceso organizacional del Estado, la creación, fusión y disolución de ministerios, facultad que se condice con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú que dispone que corresponde al Presidente de la República "Dirigir la política general del Gobierno".
- 2.10 Por las consideraciones antes expuestas, se formula observación al Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social", al vulnerar las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo, toda vez que conforme a la legislación vigente, es este Poder del Estado el que se encuentra facultado a proponer las iniciativas de fusión, disolución o creación de ministerios, afectándose así el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y la facultad contemplada en el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.11 De otro lado, cabe señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, la Secretaría de Gestión Pública es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que alcanza a todas las entidades de la administración pública contempladas en el artículo 1 del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incluidos los gobiernos regionales y locales. Tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, ética pública, gobierno abierto y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia.
- 2.12 Asimismo el artículo 44 del citado Reglamento, establece que son funciones de la Subsecretaría Administración Pública, entre otros: *c) Elaborar informes de opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, que proponen la creación de ministerios, organismos públicos, sistemas administrativos y funcionales, programas nacionales, proyectos especiales y en general sobre la creación de cualquier instancia de la administración pública, en el marco de la normativa vigente."*
- 2.13 En el marco de la citada competencia, la Secretaría de Gestión Pública a través del Informe N° 008-2017-PCM-SGP-SSAP/AYRC emite el informe sobre el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés



*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social" concluyendo en lo siguiente:

*"V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES"*

*5.1 Por cuestiones de competencia, el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR no resulta viable, toda vez que las iniciativas de fusión, disolución o creación de ministerios, así como de todas aquellas iniciativas, que independientemente de su denominación, generan los mismo efectos de creación, fusión o disolución o, que condicionan la determinación de dichas acciones, constituyen una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, de conformidad con el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE; concordado con el Principio de Constitucional e Separación de Poderes, el Principio de Competencia al que se contrae el artículo VI de la LOPE y el numeral 70.1 del artículo 70 del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General que regula la fuente de competencia administrativa (...)."*

- 2.14 Por otro lado, debe tenerse presente las opiniones emitidas por los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social; y, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, por tener competencia sobre la materia que versa el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social".
- 2.15 En ese sentido, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través del Informe N° 421-2017-MIDIS/SG/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica opina lo siguiente:

*"CONCLUSIONES"*

- 4.1 *El numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Estado dispone que es atribución del Presidente de la República dirigir la política general del Estado, mientras que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo contiene en los numerales 22.2 y 22.5 de su artículo 22 el desarrollo de dicho precepto constitucional al establecer que "Los Ministerios diseñan establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas" y que "Los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo", respectivamente.*
- 4.2 *Por tanto, las disposiciones sobre la creación y disolución de los Ministerios constituyen el bloque de constitucionalidad de la atribución de la Carta Magna ha reconocido de manera exclusiva para el Presidente de la República; motivo por el cual, la iniciativa de fusionar ministerios queda establecida como una prerrogativa del Poder Ejecutivo, lo cual no ha ocurrido en el proyecto de ley N° 1782/2017-CR; motivo por el cual, el mismo constituye una infracción a la norma de desarrollo constitucional.*  
*(...)*
- 4.4 *Si bien el MIDIS y el MIMP están vinculadas con la ejecución de políticas y programas nacionales, no obstante ambos poseen diferentes finalidades, el MIDIS tiene políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión social y la equidad, mientras el MIMP tiene políticas nacionales sobre la mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables, por lo que, se advierte que cada entidad atiende exclusivamente a una población objetivo distinta.*  
*(...)*
- 4.6 *La eventual creación del "Ministerio de la Familia e Inclusión Social" a partir de la fusión del MIDIS y el MIMP implicaría la modificación del objeto de atención de ambos ministerios, es decir, poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad (niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros) cambiando dicha protección hacia el concepto de "familia", lo cual además afectaría a las políticas públicas aprobadas por el Gobierno y que vienen siendo implementadas por ambos Ministerios en la actualidad, lo que también representa una intervención en una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo.*





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

4.7 Por las consideraciones expuestas, consideramos que el proyecto de ley N° 1782/2017-CR carece de viabilidad jurídica y técnica, por lo que no resulta posible recomendar su aprobación".

2.16 Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Informe 001-2017-MIMP-VMM elaborado por el Despacho Viceministerial de la Mujer, emite opinión técnico legal, esclareciendo los argumentos esgrimidos en la exposición de motivos que sustentan el proyecto de ley, en temas sobre la supuesta priorización de la políticas de igualdad de la mujer en detrimento de las políticas de la población en condiciones de vulnerabilidad; la supuesta priorización de la lucha contra la violencia de género en detrimento de las poblaciones vulnerables; el argumento que considera que el término "familia" en lugar de "mujer" abarca mucho más de lo que actualmente del MIMP viene trabajando; sobre la diferencia entre los roles del MIMP y el MIDIS; los compromisos internacionales del Estado Peruano de obligatorio cumplimiento; la obligatoriedad de los tratados internacionales de protección de derechos humanos de las mujeres; la transversalización del enfoque de género y el Estado Peruano; así como la obligatoriedad de cumplir los parámetros de la Modernización del Estado, tomando en consideración los tres criterios para el diseño y estructura de la Administración Pública:

*Primer criterio: "las funciones y actividades que realice la Administración Pública a través de sus dependencias, entidades y organismos debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas (...)*

*Segundo criterio: "Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes" (...)*

*Tercer criterio: "En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad debiéndose integrara las funciones y competencias afines" (...)*

2.17 Finalmente, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, sostiene que la creación, fusión o disolución de los Ministerios se realiza mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo, por tanto, constituye una atribución constitucional. En tal sentido, concluye que el proyecto de ley bajo análisis no resulta viable.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

3.1 Por los fundamentos expuestos, corresponde formular observación al Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social", al vulnerar el Principio de Separación de Poderes consagrado en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú; y la facultad del Poder Ejecutivo del proponer la creación, fusión o disolución de Ministerios contemplada en el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

3.2 Se recomienda remitir el presente informe así como el Informe N° 008-2017-PCM-SGP-SSAP/AYRC de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; el Informe N° 421-2017-MIDIS/SG/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; el Informe 001-2017-MIMP-VMM elaborado por el Despacho Viceministerial de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a las Comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

Gestión del Estado; y, de la Mujer y Familia del Congreso de la Republica, para los fines pertinentes.

Atentamente,

Carmen Moreno Ventocilla  
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

**Sonia Elaine Dávila Chávez**  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS







PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**INFORME N° 008-2017-PCM-SGP-SSAP/AYRC**

Para : SONIA ELAINE DÁVILA CHÁVEZ  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

De : MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS  
Secretaria de Gestión Pública

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social.

Referencia : Oficio N° 129-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Fecha : Miraflores, 12 setiembre del 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N°1782/2017-CR que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social.

Al respecto le expreso lo siguiente:

**I. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA**

Conforme lo establecido por los artículos 41, 42 y 43 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>1</sup> la Secretaría de Gestión Pública es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional que tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, ética pública, gobierno abierto y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia; así como de emitir opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, como es el caso de la creación de ministerios.

**II. ANTECEDENTES**

- 2.1. Mediante Oficio N° 129-2017-2018/CDRGLMGE-CR, derivado a la SGP por el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial el 31.08.2008, el Sr. Congresista: Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, se solicita opinión técnico legal al proyecto de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social.

<sup>1</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

### III. SOBRE LA PROPUESTA

#### Artículo Único: Declaración

*Declárese de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social a partir de los Ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.*

### IV. ANÁLISIS

4.1 El artículo 43 de la Constitución Política del Perú, establece que "la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Agrega además que el Estado es uno e indivisible y que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, cuya organización se establece según el Principio de Separación de Poderes." (Énfasis agregado).

El artículo 106 establece que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la constitución.

4.2 El artículo V del Título Preliminar de la LOPE establece que las Entidades del Poder Ejecutivo se organizan sobre la base del Principio de Organización e Integración, en cuyo caso se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda y, se relacionan con los otros Poderes del Estado y Organismos Autónomos, con arreglo a la Constitución Política del Perú y la Ley; ejerciendo con imparcialidad los poderes que le han sido conferidos.

En esa línea el artículo VI de la LOPE establece que sobre la base del Principio de Competencia:

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por otros niveles de gobierno.
2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas. (Énfasis agregado).

4.3 En lo que se refiere a las fuentes de competencia administrativa, el numeral 70.1 del artículo 70 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, precisa que "La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la Ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan."

4.4 En lo relativo a la creación, fusión y disolución de ministerios el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE, establece que "los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

*Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros." (Énfasis agregado).*

- 4.5 Por todo lo expuesto, si bien por el método de interpretación literal el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE, produce un resultado interpretativo suficiente para determinar que el derecho a iniciativa para proponer la creación, fusión o disolución de ministerios constituye una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo; al complementarlo con el Principio constitucional de Separación de Poderes, el Principio de Competencia al que se contrae el artículo VI de la LOPE y el numeral 70.1 del artículo 70 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General que regula la fuente de competencia administrativa, se puede afirmar de manera incuestionable que la LOPE establece una reserva de competencia en favor del Poder Ejecutivo para ejercer el derecho a iniciativa para la formación de leyes que tienen por objeto la creación, fusión y disolución de ministerios, que incluye, por cuestión de semejanza esencial<sup>2</sup>, a todas aquellas iniciativas, que independientemente de su denominación, generan los mismos efectos de creación o disolución o, que condicionan la determinación de dichas acciones.
- 4.6 Del análisis del proyecto de Ley, se aprecia que si bien no se establece la fusión y disolución inmediata del ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y de Desarrollo e Inclusión Social y la creación un nuevo ministerio, sus efectos si condicionan al Poder Ejecutivo para que en el futuro realice acciones de fusión y disolución de ministerios y de creación de un nuevo ministerio; afectándose con ello la reserva de competencia que el ordenamiento jurídico establece en favor del Poder Ejecutivo para formular iniciativas de fusión, disolución y creación de ministerios.
- 4.7 En ese sentido, por cuestiones de competencia, el proyecto de Ley N° 1782/2017-CR no resulta viable, toda vez que las iniciativas de fusión, disolución o creación de ministerios, así como de todas aquellas iniciativas, que independientemente de su denominación, generan los mismos efectos de creación, fusión o disolución o, que condicionan la determinación de dichas acciones, constituyen una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE, concordado con el Principio constitucional de Separación de Poderes, el Principio de Competencia al que se contrae el artículo VI de la LOPE y el numeral 70.1 del artículo 70 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General que regula la fuente de competencia administrativa.

<sup>2</sup> Marcial Rubio Correa, en "El Sistema Jurídico (Introducción al Derecho)", séptima edición, Pontificia Universidad Católica del Perú – Fondo Editorial 1996, p. 286, señala lo siguiente:

*"El requisito de la semejanza esencial y la ratio legis  
(...) El aplicador del Derecho debe recurrir a ella cuando, a su juicio, la ratio legis permite ver una semejanza esencial sumamente clara entre el supuesto de la norma y el hecho real al que se pretende aplicar la consecuencia (...)".*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Por cuestiones de competencia, el proyecto de Ley N° 1782/2017-CR no resulta viable, toda vez que las iniciativas de fusión, disolución o creación de ministerios, así como de todas aquellas iniciativas, que independientemente de su denominación, generan los mismos efectos de creación, fusión o disolución o, que condicionan la determinación de dichas acciones, constituyen una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE, concordado con el Principio constitucional de Separación de Poderes, el Principio de Competencia al que se contrae el artículo VI de la LOPE y el numeral 70.1 del artículo 70 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General que regula la fuente de competencia administrativa.

5.2 De mediar conformidad con lo expresado en el presente informe, se recomienda registrar el presente informe en el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente;

**Heber Cusma Saldaña**

Abogado

Subsecretaría de Administración Pública

Secretaría de Gestión Pública

Presidencia del Consejo de Ministros

Habiendo tomado conocimiento del presente informe y estando de acuerdo con su contenido, hago mío sus alcances.

**Raúl Carrasco Clavijo.**

Subsecretario de Administración Pública

Secretaría de Gestión Pública

Presidencia del Consejo de Ministros

Habiendo tomado conocimiento del presente informe, hago mío sus alcances; por tanto, póngase en conocimiento de la Oficina General de Asesoría a través del registro en el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines pertinentes.

**MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS**

Secretaría de Gestión Pública

Presidencia del Consejo de Ministros





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 1

INFORME N° 001 -2017-MIMP-VMM

A : SILVIA ROSARIO LOLI ESPINOZA  
Viceministra de la Mujer  
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e inclusión social".

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 130-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 2017-031-E047613  
Oficio P.O. N° 001-2017-2018/CMF-CR-5  
Expediente N° 2017-031-E050417

FECHA : Lima, 25 SEP 2017

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente, y con relación al asunto de la referencia, hacerle llegar el informe consolidado que contiene las opiniones de las direcciones generales que dependen del Viceministerio de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, respecto del Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social".

I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante Oficio P.O. N° 130-2017-2018/CDRGLMGE-CR el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Gilmer Trujillo Zegarra, solicita al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables-MIMP, opinión técnico legal del referido proyecto de ley presentado por el Congresista Carlos Gonzales Ardiles.

II. ANÁLISIS

2.1 **Objetivo del proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional, la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social"**

El Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR contempla como su artículo único la declaratoria de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social (MIFIS) a partir de la fusión de los Ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Conforme lo señala su Exposición de Motivos, en el acápite referido a los efectos de la vigencia de la norma, se afirma que la iniciativa normativa "busca declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la creación por fusión del nuevo Ministerio de la Familia e Inclusión Social, no





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 2

modificando norma alguna hasta que el propio Poder Ejecutivo presente su proyecto de ley para fusionar dichos sectores”<sup>1</sup>.

Asimismo, en la Exposición de Motivos, en el acápite referido a la problemática, se plantean las siguientes premisas:

- *“En el MIMP se hace un especial énfasis al trabajo del Viceministerio de la Mujer, que se enfoca en: a) Igualdad de género y no discriminación, b) La transversalización del enfoque de género y c) Lucha contra la violencia de género, dejando de lado al otro Viceministerio de Poblaciones Vulnerables la protección de todos los demás sectores como: Protección de niños, niñas y adolescentes, adopciones, familia y comunidad”<sup>2</sup>. (subrayado nuestro)*
- *“No es necesario realizar un exhaustivo estudio para comprobar el nivel de compromiso que tiene el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la transversalización del enfoque de género, dejando de lado temas como la protección de la familia. (...)”<sup>3</sup>.(subrayado nuestro)*
- *“(…) pese a dicha priorización debemos señalar que al igual que el MIDIS también maneja programas sociales que perfectamente podrían trabajar en forma conjunta en un solo sector, con la finalidad de ahorrar costos al estado peruano”<sup>4</sup>. (subrayado nuestro)*

Estos y otros argumentos contemplados en la Exposición de Motivos plantearían la necesidad pública de la fusión del MIMP y el MIDIS, a fin de “evitar un trabajo doble y enfocarse en la protección de la población menos favorecida, sin distinguir si se trata de personas con discapacidad, niños abandonados, mujeres maltratadas o adultos mayores en abandono”<sup>5</sup>.



De otro lado, la propuesta de solución esbozada en la Exposición de Motivos considera suprimir la categoría “mujer” para reemplazarla por la de “familia”, en el entendido que “abarca mucho más de lo que actualmente el MIMP viene trabajando, de hecho, los temas de niñez, personas con discapacidad y adultos mayores, ya vienen siendo abordados por este sector (...)”<sup>6</sup>.

## 2.2 Sobre el rol del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, desde su creación en 1996 (como Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano- PROMUDEH) tiene como misión el logro de la igualdad entre hombres y mujeres, y fue creado en el Perú como resultado de la incidencia de diferentes organizaciones de mujeres que participaron en la Conferencia de la Mujer en Beijing en 1995.

<sup>1</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, pág. 5.

<sup>2</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, pág. 2-3.

<sup>3</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, pág. 3.

<sup>4</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, pág. 3.

<sup>5</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, pág. 4.

<sup>6</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, pág. 4.



En efecto, mediante el Decreto Legislativo N° 866 el 29 de octubre de 1996 se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano -PROMUDEH, el cual tenía como finalidad el desarrollo de la mujer y la familia, bajo el principio de igualdad de oportunidades, promoviendo actividades que favorezcan el desarrollo humano, atendiendo de manera prioritaria a los menores en riesgo.

Posteriormente, mediante la Ley Orgánica N° 27779 publicada el 11 de Julio del 2002 en el Diario Oficial El Peruano, se creó el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), que establecía diseñar, proponer y ejecutar la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, la niñez, la tercera edad y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas.

Después, el 20 de enero 2012, mediante Decreto Legislativo N° 1098 se adopta la denominación Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) aprobándose la Ley de Organización y Funciones, la que establece que será el ente rector de las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer, y promoción y protección de las poblaciones vulnerables, siendo éstos grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección, tales como los niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, desplazados/as y migrantes internos.

De acuerdo a la estructura orgánica del MIMP, esta comprende los despachos i) Viceministerial de la Mujer y ii) Viceministerial de Poblaciones Vulnerables; conformados por los siguientes órganos en línea y Programas:

**Vice Ministerio de la Mujer**

- Dirección General de Igualdad de Género y no Discriminación
- Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género
- Dirección General Contra la Violencia de Género

**Vice Ministerio de Poblaciones Vulnerables**

- Dirección General de la Familia y la Comunidad
- Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes
- Dirección General de Adopciones
- Dirección General de Población y Desarrollo y Voluntariado

Siendo esto así, observamos que con la creación del MIMP se dio el ajuste de estructura orgánica requerido para una gestión más eficiente, acotando y definiendo mejor el ámbito de acción y rectoría del ministerio, conforme en cuadro siguiente:



**PERÚ****Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables**Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 5**2.3 Sobre la supuesta priorización de las políticas de igualdad de la mujer en detrimento de las políticas de la población en condiciones de vulnerabilidad**

Sobre el particular cabe enfatizar que no se ajusta a la verdad que el Mimp priorice las políticas de igualdad de la mujer en detrimento de las poblaciones vulnerables. Las funciones a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se conducen con igual énfasis debido a que su mandato se refiere a promover y defender tanto los derechos de las mujeres como de las poblaciones vulnerables, por razones diferentes a la pobreza. La información presupuestal que a continuación presentamos, muestra la asignación presupuestal que muestra cómo, presupuestalmente se refleja lo afirmado.

**Cuadro 1: PRESUPUESTO DEL VICEMINISTERIO DE POBLACIONES VULNERABLES ACTUAL 2017  
(SIN PENSION POR DISCAPACIDAD SEVERA, VIDA DIGNA y YACHAY)**

RESUMEN	PIA	PIM
<b>VICEMINISTERIO DE POBLACIONES VULNERABLES</b>	<b>43,811,316</b>	<b>48,908,199</b>
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE POBLACIONES VULNERABLES	1,448,082	1,141,295
DIRECCIÓN DE BENEFICENCIAS PÚBLICAS	6,900,866	6,791,234
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN TUTELAR	17,872,537	18,113,559
DIRECCIÓN DE PERSONAS ADULTAS MAYORES	807,769	849,150
DIRECCIÓN GENERAL DE ADOPCIONES	4,179,455	4,224,545
DIRECCIÓN GENERAL DE LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD	1,190,870	1,074,498
DIRECCIÓN GENERAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	1,192,615	1,072,343
DIRECCIÓN GENERAL DE POBLACIÓN, DESARROLLO Y VOLUNTARIADO	3,802,832	5,248,327
DIRECCIÓN DE SISTEMAS LOCALES Y DEFENSORÍAS	2,720,311	7,296,146
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	3,695,979	3,097,102
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>43,811,316</b>	<b>48,908,199</b>



**Cuadro 2: PRESUPUESTO DEL VICEMINISTERIO DE LA MUJER 2017**

RESUMEN	PIA	PIM
<b>VICEMINISTERIO DE LA MUJER</b>	<b>8,933,193</b>	<b>8,762,822</b>
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE LA MUJER	1,169,213	1,216,330
DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO	2,181,351	2,178,500
DIRECCIÓN GENERAL DE IGUALDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN	2,833,593	2,749,423
DIRECCIÓN GENERAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	2,749,036	2,618,569
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>8,933,193</b>	<b>8,762,822</b>





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 6

Como puede observarse en los cuadros 1 y 2, al viceministerio de la Mujer se le asignó, para el presente año, 8,762,822 (son ocho millones setecientos sesenta y dos mil ochocientos veintidós soles), mientras que al Viceministerio de Poblaciones Vulnerables se le asignó 48,908,199 (son cuarenta y ocho millones novecientos ocho mil ciento noventa y nueve soles). Es decir, el presupuesto del Viceministerio de la Mujer representa sólo el 17% de lo asignado para la atención de poblaciones vulnerables cuyos derechos son de igual valía que los derechos de las mujeres.

#### 2.4 Sobre la supuesta priorización de la lucha contra la violencia de género en detrimento de las poblaciones vulnerables

Al respecto, en cuanto al literal c "lucha contra la violencia de género", según el Marco Conceptual sobre violencia basada en género (Resolución Ministerial N° 151-2016-MIMP) la violencia de género debe ser entendida como:

"Cualquier acción o conducta, basada en el género y agravada por la discriminación proveniente de la coexistencia de diversas identidades (raza, clase, identidad sexual, edad, pertenencia étnica, entre otras), que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una persona, tanto en el ámbito público como en el privado.

Se trata de aquella violencia que ocurre en un contexto de discriminación sistemática contra la mujer y contra aquellos que confrontan el sistema de género, sea al interior de las familias o fuera de ellas, al margen de su sexo, que no se refiere a casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino que están referidos al sistema de género imperante, que remite a una situación estructural y a un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades de todas las sociedades y que se apoya en concepciones referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres y la supremacía y poder de los varones".



En ese sentido, la violencia basada en género no es una problemática que afecta sólo a las mujeres, por el contrario afecta además a niños, niñas, adolescentes, personas adultas, adultas mayores y con discapacidad). Así, las políticas públicas para enfrentar la violencia basada en género se viene trabajando desde diferentes enfoques, según los estándares de la Ley N° 30364 "Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y los integrantes del Grupo Familiar". Así, si bien administrativamente son dos Viceministerio diferentes, la temática de la violencia atraviesa a los grupos poblaciones del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables.

Así, las intervenciones del MIMP benefician a todas las poblaciones cuando de enfrentar la violencia se trata. Los Centros Emergencia Mujer son servicios públicos especializados y gratuitos, de atención integral y multidisciplinaria, para víctimas de violencia en el marco de la Ley N° 30364, en los cuales se brinda orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica. Estos servicios atienden no solo a mujeres sino también a otras poblaciones (niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, entre otros) si son víctimas de violencia.

Según el reporte estadístico de estos servicios en el año 2016 se atendieron 70,510 casos, de los cuales 60589 de mujeres (86%) fueron presuntas víctimas. De estos 70510 casos, 23039 (32.7%) fueron menores de edad. De este universo, 15411 casos (67 %) fueron niñas y 7628 (33 %) casos fueron niños. Por otra parte, del total de casos atendidos en el 2016, 3721 casos (5,3 %) fueron



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 7

personas adultas mayores. De este universo, 2935 casos (79 %) fueron mujeres adultas mayores y 786 (21 %) casos fueron hombres adultos mayores.

Estas poblaciones también vienen recibiendo la atención por parte de los Centros Emergencia Mujer, así pues están incluidos dentro de las políticas públicas para erradicar la violencia de género como es la Ley N° 30364 y el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021.

## 2.5 La exposición de motivos argumenta que “[se considera] el término familia en lugar de ‘mujer’ abarca mucho más de lo que actualmente el MIMP viene trabajando

Esta consideración alude a que la creación de un Ministerio de la Familia e Inclusión Social, conforme el artículo único del proyecto de ley, respondería a la necesidad de protección a población en situación de vulnerabilidad (en especial, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad) que esté dentro de una familia. La intervención del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se dirige tanto a las personas que conforman una familia como aquella que no la tienen.<sup>7</sup> Además, entre los servicios que brinda el Sector se encuentran Servicios como los Centros de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes, los Centros de Atención Integral para personas Adultas Mayores que atienden a mujeres y hombres. Lo cierto es que muchas personas vulnerables no son parte de un grupo familiar, e igual requieren políticas para su protección.

De producirse la pretendida atención sólo a la población que integra una, se estaría dejando de proteger derechos fundamentales y humanos que favorecen a aquellas personas que no estén dentro de una familia; consecuentemente, la dignidad humana de éstas últimas personas se vería vulnerada y el Estado podría ser acusado de discriminación. Así, la dignidad humana es el reconocimiento de derechos para todas las personas independientemente de la condición que ostenten (incluyendo como condición si está dentro de una familia o no), e incluso es el fundamento de todo el ordenamiento jurídico nacional:

“Conforme a la Constitución Política del Perú, la dignidad del ser humano no sólo representa el valor supremo que justifica la existencia del Estado y de los objetivos que este cumple, sino que se constituye como el fundamento esencial de todos los derechos que, con la calidad de fundamentales, habilita el ordenamiento”<sup>8</sup>.

La posible desprotección de derechos antes mencionada no estaría acorde al artículo 1° de la Constitución Política del Perú cuando se menciona que el respeto de la dignidad de la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Esta disposición de obligatorio cumplimiento también se encuentra plasmado en instrumentos internacionales tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 1) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11 inciso 1).

<sup>7</sup> El subrayado es nuestro

<sup>8</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente n° 2375-2005-PHC/TC del 20 de abril de 2006, párrafo 5



f



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 8

Por otro lado, al tomar el término "familia" en singular se estaría legitimando un único modelo de familia como válida. Esto contraviene estándares jurisprudenciales constitucionales así como internacionales de derechos humanos. Según nuestro Tribunal Constitucional:

*"Desde una perspectiva constitucional, debe indicarse que la familia, al ser un instituto natural, se encuentra inevitablemente a merced de los nuevos contextos sociales. Así, cambios sociales y jurídicos tales como la inclusión social y laboral de la mujer, la regulación del divorcio y su alto grado de incidencia, las grandes migraciones hacia las ciudades, entre otros aspectos, han significado un cambio en la estructura de la familia tradicional nuclear, conformada alrededor de la figura del pater familias. Consecuencia de ello es que se hayan generado familias con estructuras distintas a la tradicional, como son las surgidas de las uniones de hecho, las monopaternales o las que en doctrina se han denominado familias reconstituidas"<sup>9</sup>.*

De la misma forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ratificado dicho criterio:

*"La Corte constata que en la Convención Americana no se encuentra determinado un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege sólo un modelo "tradicional" de la misma. Al respecto, el Tribunal reitera que el concepto de vida familiar no está reducido únicamente al matrimonio y debe abarcar otros lazos familiares de hecho donde las partes tienen vida en común por fuera del matrimonio"<sup>10</sup>.*

En ese sentido, el Ministerio de la Familia e Inclusión Social presentaría incongruencias con los estándares jurisprudenciales. Dicha incongruencia se traduciría en vulneración de derechos humanos y fundamentales ya que por una parte se estaría privilegiando un único modelo de familia y desconociendo las demás existentes lo que sería discriminatorio. Ello contravendría marcos jurídicos de obligatorio cumplimiento para el Estado peruano.



Además, no es posible cambiar de nombre al Ministerio de la Mujer por el de Familia debido a que existen mandatos explícitos respecto de la protección y promoción de los derechos de las mujeres que un Ministerio de la Familia no tendría competencia para cumplir. Por ejemplo, la Ley de Igualdad de Oportunidades señala:

**"LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES**

**Artículo 1o.- Del objeto y ámbito de aplicación de la Ley**

*La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local para garantizar a las mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía*

<sup>9</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el expediente N° 9332-2006-AA/TC del 30 de noviembre de 2007, párrafo 7.

<sup>10</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia recaída en el caso Atala Riffo e hijas vs Chile del 24 de febrero de 2012, párrafo 142.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 9

*impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida pública y privada, propendiendo a la plena igualdad"*

## 2.6 Sobre la diferencia de roles del MIMP y del MIDIS

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley en comentario, se afirma que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social cumplirían funciones similares debido a que ambos sectores dirigen programas sociales.

Sobre el particular, es necesario aclarar que ambos ministerios tienen mandatos totalmente diferenciados<sup>11</sup>. En efecto, la diferencia entre la rectoría del MIMP respecto del MIDIS consiste en que al primero le corresponde la rectoría en materia de grupos en condiciones de vulnerabilidad por diversas razones como el sexo, la discapacidad, la edad (niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores), el desplazamiento, la migración; mientras que al MIDIS le corresponde definir y aplicar las políticas de desarrollo e inclusión social orientadas a atender a la población en condiciones de pobreza.

En tal sentido, Marcela Huaita<sup>12</sup> afirma que "si bien es cierto que ambos ministerios trabajan con poblaciones en situación de vulnerabilidad, el MIDIS se aboca a situaciones que como sociedad deberíamos superar al mejorar sus condiciones socioeconómicas en un tiempo determinado, mientras que al MIMP le corresponde atender poblaciones cuya situación de vulnerabilidad es estructural. En esa línea al MIMP le corresponde la rectoría para la población adulta mayor de cualquier segmento poblacional, mientras que al MIDIS se encargó de la implementación del Programa Pensión 65 para aquellas personas adultas mayores que están en situación de pobreza; mientras que el MIMP ejerce rectoría en el Sistema Nacional de Atención Integral del Niño, Niña, Adolescente que comprende a toda la población nacional menor de 18 años, al MIDIS le corresponde implementar el Programa Cuna Más dirigido a los sectores más deprimidos de nuestra sociedad, etc."

## 2.7 Sobre los compromisos internacionales del Estado peruano de obligatorio cumplimiento:

La necesidad de una política pública para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres así como de los derechos de las mujeres (niñas, adolescente, jóvenes, adultas y adultas mayores), en nuestro país responde también a compromisos internacionales tales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Para", ratificados por el Perú.

En efecto, el derecho a la igualdad y no discriminación constituye la base de todos los derechos humanos. Así lo establecen las declaraciones y tratados sobre derechos humanos, en los que se reconoce la igualdad entre mujeres y hombres; y, se prohíbe todo tipo de discriminación basado en cualquier motivo prohibido, como el sexo.

<sup>11</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>12</sup> Catedrática de la Pontificia Universidad Católica del Perú, experta en género y ex Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Tomado de <https://www.leerydifundir.com/2017/07/peru-la-importancia-ministerio-la-mujer/> (Visitado el día 13 de setiembre de 2017)





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 10

La Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) destaca como el tratado en el que se reconoció la existencia de una situación de injusticia social y discriminación milenaria de las mujeres en el mundo, así como el compromiso de los Estados que lo ratificaron de revertir dicha situación por todos los medios posibles. Este tratado define la "discriminación" como:

*"(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera."*

Asimismo, respecto de las obligaciones de los Estados partes, el artículo 10 de la CEDAW señala que:

**"Artículo 10**

*Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:"*

Constituye un aspecto especialmente relevante que, a través de la CEDAW, los Estados partes, entre ellos el Perú, se comprometen "a tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, con el objeto de garantizarle a las mujeres el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre" (artículo 3°). En tal sentido, la CEDAW incluye lineamientos generales que deben formar parte de un plan de acción a través del cual los Estados Partes no solo expresen su voluntad de respetar y garantizar sino también de hacer efectivo el derecho a la igualdad de jure y especialmente de facto.<sup>45</sup>

Es asimismo importante referir que, aun cuando la CEDAW no incluyó de manera expresa a la violencia contra la mujer como una forma de discriminación, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, a través de su Recomendación General N° 19, consolidó la idea de que "la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre". Asimismo estableció que la definición de discriminación contenida en la CEDAW integra a las diversas formas de violencia que las afecta así como los derechos que se vulneran:

*"6. El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad.*

*La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia."*





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 11

*7. La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden:*

- a) El derecho a la vida;*
- b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;*
- c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno;*
- d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales;*
- e) El derecho a igualdad ante la ley;*
- f) El derecho a igualdad en la familia;*
- g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental;*
- h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.*

Sin embargo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>13</sup>, refiriéndose a los informes del Estado Peruano sobre los avances en esta materia, ha manifestado su preocupación por la prevalencia en toda la sociedad peruana de manifestaciones socioculturales de conductas que mantienen prejuicios y prácticas discriminatorias contra la mujer. Asimismo, el Comité ha planteado que se requiere de una acción más decidida para cambiar actitudes y los prejuicios de la sociedad respecto de la mujer y el hombre.

Si bien el objeto central de la Convención Belem Do Pará es prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en su artículo 5° se reconoce que la violencia impide y anula el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y los Estados Partes se comprometen a protegerlos. Cabe recordar que a través de la Recomendación General N° 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, precisa que la violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales constituye discriminación. Ello, en virtud del Derecho internacional y de los diversos convenios de derechos humanos. En tal sentido, las medidas que se adopten para lograr la igualdad real necesariamente deben considerar aquellas dirigidas a eliminar la violencia contra la mujer basada en género.

En nuestro país cabe destacar que, no obstante el incremento y amplitud del acceso a la educación de las mujeres, entre las razones de inasistencia a la escuela más citadas por las adolescentes destacan aquellas de índole familiar, como por ejemplo, la dedicación a labores del hogar. Este resultado es interpretado como un elemento de la desigualdad de género en lo que respecta a la poca disposición de los/as progenitores/as a invertir en la educación de sus hijas.

<sup>13</sup> Organismo creado por la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, para monitorear su cumplimiento



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 12

Por su parte, a pesar de la masiva participación de la mujer en actividades laborales remuneradas, éstas son en su mayoría actividades no formales y con niveles remunerativos por debajo de los mínimos legales e incluso inferiores a las que perciben los varones que realizan la misma actividad.

A partir de los precitados acuerdos internacionales acuerdo, diversos Estados han creado instancias gubernamentales del más alto nivel (como ministerios), dictado normas internas y han diseñado políticas públicas con el objeto de garantizar el derecho a la igualdad de las mujeres, buscando de esta manera mejorar su situación.

Asimismo, los más importantes consensos internacionales han establecido como prioridad realizar esfuerzos para el goce efectivo de los derechos humanos por parte de la población femenina en el mundo. En tal sentido, la Declaración del Derecho al Desarrollo insta a los Estados a adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias y eficaces para lograr que la mujer participe activamente del proceso y de los beneficios del desarrollo, y de ese modo, promover el incremento de sus capacidades y posibilidades.

Los más importantes consensos internacionales han establecido como prioridad realizar esfuerzos para el goce efectivo de los derechos humanos por parte de la población femenina en el mundo. De modo particular, la igualdad ha sido reconocida como un valor fundamental también en Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), uno de los acuerdos internacionales más relevantes de los últimos años. En él se reconoce que la igualdad no es sólo un derecho fundamental sino además la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible; y, se reconoce que si se facilita a las mujeres y niñas igualdad en la educación, atención médica, al trabajo decente y representación política y económica, se impulsarán las economías sostenibles y se beneficiarán a las sociedades y a la humanidad en su conjunto.

Así, el Objetivo N° 5 de los ODS hace referencia a la impostergable necesidad de **lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas**. A través de la suscripción de este importante acuerdo internacional los Estados se comprometen a **garantizar la igualdad entre hombres y mujeres**.

De acuerdo con la CEPAL, "desde el enfoque de género se reconoce que la Igualdad no sólo se orienta al acceso a oportunidades, sino también al goce efectivo de los derechos humanos. El desarrollo con igualdad de género implica desmontar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen la subordinación de las mujeres"<sup>14</sup>

Uno de los medios a través de los cuales, el Estado peruano da cumplimiento a las obligaciones antes glosadas, es precisamente a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, sector que ha logrado promover la modificación del marco normativo del país a favor de la igualdad y no discriminación así como el diseño e implementación de políticas que se han transversalizado a los gobiernos regionales y locales; a otros poderes del Estado y al Poder Ejecutivo. Asimismo, se promueve cambios culturales a favor de la igualdad y a una vida libre de violencia.

<sup>14</sup> CEPAL – Naciones Unidas: ¿Qué Estado para qué Igualdad? Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, 2010, pág. 16





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 13

Cabe precisar que el MIMP se hace cargo de los derechos de más de la mitad de la población peruana considerando que sólo las mujeres constituyen casi el 50% de la población peruana; sin contar con los niños, adolescentes y adultos, adultos mayores y varones con discapacidad que son atendidos por nuestros servicios.

#### 2.7 Sobre la Obligatoriedad de los tratados internacionales de protección de derechos humanos de las mujeres.

El incumplimiento de los tratados internacionales antes glosados implica la generación de responsabilidad tanto para el Estado como para los particulares, por lo que su desconocimiento o vulneración origina la correspondiente investigación y sanción contra quienes resulten responsables.

Es posible afirmar que el reconocimiento de la obligatoriedad de un tratado de derechos humanos adquiere especial importancia cuando se trata de la protección de los derechos de las mujeres, pues implica que el Estado parte asuma una serie de responsabilidades de obligatorio cumplimiento; entre ellas la de respetar y garantizar los derechos reconocidos en el instrumento internacional. Cabe recordar que esta obligación de garantizar los derechos humanos comprende el deber estatal de prevenir, investigar, sancionar y reparar las vulneraciones que se produzcan contra los derechos fundamentales, las que pueden ser cometidas tanto por el Estado como por los particulares. De lo expuesto se deriva la necesidad de analizar el nivel de obligatoriedad que se reconoce a los tratados en el sistema normativo nacional.

No obstante lo expuesto, de acuerdo a lo resuelto por el Tribunal Constitucional (TC), los tratados de derechos humanos no sólo forman parte del derecho nacional y, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones que conforman el Estado, sino que además, se les ha reconocido jerarquía constitucional. En efecto, en una sentencia emitida en el año 2004, el Tribunal ha reconocido que los tratados detentan rango constitucional y, por lo tanto, se les reconoce la fuerza activa y pasiva que a toda otra norma constitucional. En tal sentido, el TC ha precisado que:

*"El rango constitucional que detentan trae consigo que dichos tratados están dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional; es decir, fuerza activa, conforme a la cual estos tratados han innovado nuestro ordenamiento jurídico incorporando a éste, en tanto derecho vigente, los derechos reconocidos por ellos, pero no bajo cualquier condición, sino a título de derechos de rango constitucional. Su fuerza pasiva trae consigo su aptitud de resistencia frente a normas provenientes de fuentes infraconstitucionales, es decir, ellas no pueden ser modificadas ni contradichas por normas infraconstitucionales e, incluso, por una reforma de la Constitución que suprimiera un derecho reconocido por un tratado o que afectara su contenido protegido."<sup>15</sup>*

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 047-2004-AI/TC, de 24 de abril de 2006, párr. 32 y 33.





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 14

De la interpretación de las normas glosadas por parte del TC, queda claro que los tratados internacionales de derechos humanos son de obligatorio e inmediato cumplimiento, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos regionales y locales, en la medida en que forman parte del derecho nacional de rango constitucional. En tal sentido, el reconocimiento del derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo debe expresarse en la adopción de todo orden de medidas, principalmente aquellas que estén dirigidas a modificar patrones culturales que promueven la discriminación contra las mujeres y las niñas.

## 2.9 La Transversalización del Enfoque de Género y el Estado Peruano.

En la Exposición de Motivos del proyecto de Ley en análisis se afirma que *“el nivel de compromiso que tiene el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la transversalización del enfoque de género, dejando de lado temas como la protección de la familia”*.

Cabe precisar que la Transversalización del Enfoque de Género (TEG) en las políticas públicas surge en el contexto de la práctica del desarrollo y la agenda internacional, a partir de la dación de la Ley de Organización y Funciones del MIMP donde se establece la rectoría del sector en la promoción y fortalecimiento de la TEG en las instituciones, públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado, según lo establecido en el literal a) del artículo 5º del Decreto Legislativo N° 1098<sup>16</sup>.

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), los representantes de 189 gobiernos, entre ellos el Estado Peruano, aprobaron la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en ella se articula por primera vez la agenda de Desarrollo Humano con la agenda de los Derechos de las Mujeres y se definen dos estrategias claras para lograr los objetivos: “transversalidad de la perspectiva de género en todos los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de políticas y programas”; y “el empoderamiento de las mujeres, entendido como la autoafirmación de las mujeres para su participación, en condiciones de igualdad en los procesos de toma de decisiones y en el acceso al poder”.

En el ámbito nacional el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM que aprueba las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las Entidades del Gobierno Nacional<sup>17</sup>, establece en su Artículo 2, numeral 2.1 “Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y el acceso a los cargos directivos”.



<sup>16</sup> Publicado en el Peruano el 20 de enero de 2012.

<sup>17</sup> Las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento tienen metas concretas orientadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y el acceso a los cargos directivos. Asimismo, garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 15

A partir de los mandatos previstos en el ámbito internacional y con la finalidad de contar con un marco jurídico nacional para lograr la igualdad efectiva<sup>18</sup>, se aprobó la Ley N° 28983<sup>19</sup> - Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que busca establecer un régimen legal que garantice, tanto a mujeres como hombres, el pleno ejercicio de sus derechos constitucionales a la igualdad, dignidad, bienestar, autonomía y libertad de desarrollo, impidiendo la discriminación en todas las esferas de la vida pública y privada.

Para implementar lo dispuesto en la Ley N° 28983, se aprobó el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017<sup>20</sup>, instrumento de gestión que tiene como objetivo transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas del Estado Peruano, en sus tres niveles de gobierno, garantizando la igualdad y la efectiva protección de los derechos humanos para mujeres y hombres, la no discriminación y el pleno desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y colectivas.

En ese contexto, el gobierno peruano tiene la obligación de promover una política activa y visible de integración del enfoque de género en sus políticas, planes, programas y proyectos, siendo la transversalización del enfoque de género<sup>21</sup> la estrategia de mayor alcance destinada a incluir el enfoque de género en las políticas públicas, debido a su efecto articulador, lo que permite alcanzar mayores resultados e impactos.

Las políticas públicas, en tanto conllevan la toma de decisiones para la solución de los problemas sociales, no son neutrales al género, pueden mantener o incrementar las desigualdades entre los sexos, o por el contrario, pueden disminuir las brechas de género existentes, mejorar la posición social de las mujeres y potenciar el desarrollo humano.

## 2.10 Sobre la obligatoriedad de cumplir los parámetros de la Modernización del Estado

El proceso de reforma del Estado<sup>22</sup>, fija como meta lograr un Estado moderno<sup>23</sup> orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto. Tal modelo de Estado debe

<sup>18</sup> El Perú, el derecho a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de la vida, derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política del Perú (Artículo 2°, numeral 2).

<sup>19</sup> Es el marco normativo que consagra la igualdad y la no discriminación, establece lineamientos y mandatos para el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y entidades públicas (Art.6 LIO) sobre no discriminación hacia las mujeres y mecanismos para corregir desigualdades frente a la exclusión (Art.4 LIO).

<sup>20</sup> Es el instrumento de gestión que establece diversos ejes, tiene 08 objetivos estratégicos, correspondiendo el Objetivo N° 1: Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno.

<sup>21</sup> MIMP. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, pág. 20.

<sup>22</sup> Artículo 4º de la Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. "(...) obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos (...)"

<sup>23</sup> Ítem 2.1. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM.





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer 16

orientar todas sus acciones a asegurar la igualdad de oportunidades, procurando que la intervención pública aporte al cierre de las brechas entre Mujeres y Hombres.

La propuesta, que contempla la fusión de dos ministerios para dar origen a uno nuevo, no puede estar al margen de la Política de Modernización de la Gestión del Estado, para lo cual corresponde tener claramente asignadas sus competencias de modo tal que pueda determinarse su desempeño y el cumplimiento de sus funciones; por tales consideraciones, es necesario efectuar el análisis tomando en consideración los tres (3) criterios para el diseño y estructura de la Administración Pública<sup>24</sup>:

Primer Criterio: "Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas"<sup>25</sup>. Como obra en detalle en los párrafos precedentes existe un sustento sobre las funciones del Sector Mujer en materia de igualdad de género, violencia de género y transversalización del enfoque de género.

Segundo Criterio: "Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes"<sup>26</sup>. De igual forma, en los párrafos precedentes existe un sustento, sobre la inexistencia de duplicidad de funciones entre el MIMP y el MIDIS.

Tercer Criterio: "En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines"<sup>27</sup>. Del mismo modo, la especialidad en materia de género no colisiona con las competencias y funciones de otro sector del Estado, por el contrario como bien obra en detalle el enfoque de género tiene por finalidad mejorar las condiciones de mujeres y hombres a fin de potenciar el desarrollo humano.

De otro lado, la emisión de normas referidas a la organización del Estado, como las de la creación de ministerios<sup>28</sup>, requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>29</sup>. Para tales efectos se ha establecido que los proyectos normativos<sup>30</sup> deben contener: a) Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad; b) Análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado; y, c) Análisis del costo-beneficio elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.



<sup>24</sup> Artículo 6 de la Ley N° 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

<sup>25</sup> Literal a) del artículo 6 de la Ley N° 27658.

<sup>26</sup> Literal b) del artículo 6 de la Ley N° 27658.

<sup>27</sup> Literal c) del artículo 6 de la Ley N° 27658.

<sup>28</sup> Artículo 22 de la Ley 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Los Ministerios son definidos como organismos del poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, asumen el diseño, establecimiento, ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales respecto de las cuales asumen su rectoría.

<sup>29</sup> Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley 27658.

<sup>30</sup> Artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 27658, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2002-PCM.



Recordando siempre que la creación, fusión, o disolución de los Ministerios se realiza mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo<sup>31</sup>, por tanto constituye una atribución constitucional, esta situación debe ser tomada en cuenta por el Congreso de la República.

## II. CONCLUSIONES

- 3.1 Por todas las consideraciones expuestas en el presente informe, emitimos opinión no viable con comentarios al Proyecto de Ley 1782/2017-CR "ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e inclusión social.

## III. RECOMENDACIONES

Remitir la presente opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e inclusión social" a la Oficina General de Asesoría Jurídica, a fin de que proceda conforma a sus atribuciones.

Atentamente,



  
**Teresa Hernández Cajo**  
Asesora del Despacho  
Vice-Ministerial de la Mujer

<sup>31</sup> Numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.



PERÚ

Ministerio de  
Desarrollo e Inclusión  
Social

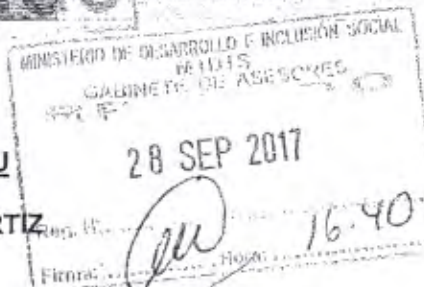
Secretaría  
General

CARGO

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 421 -2017-MIDIS/SG/OGAJ



**A :** ALLYSON CECILIA JARAMILLO ORTIZ  
Jefe de Gabinete de Asesores

**ASUNTO :** Solicitud de opinión sobre Proyecto Ley N° 1782/2017-CR que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social.

**REFERENCIA :** a) Oficio P. O. N° 131-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
b) Oficio P. O. N° 004-2017-2017/CMF-CR-5  
c) Informe N° 421-2017-MIDIS/VMPES/DGPE  
d) Informe N° 307-2017-MIDIS/SG/OGPPM

**FECHA :** Lima, 28 SEP. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con los documentos de la referencia, a fin de manifestarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante Oficio P. O. N° 031-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social".
- 1.2. En el mismo orden de ideas, a través del Oficio P. O. N° 004-2017-2017/CMF-CR-5, la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Familia remite el referido Proyecto de Ley, solicitando la opinión de este Sector.



Con Memorando N° 358-2017-MIDIS/VMPES, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social remite a esta Oficina General el Informe N° 421-2017-MIDIS/VMPES/DGPE de la Dirección General de Políticas y Estrategias, y el Informe N° 0001-2017-MIDIS/SG, conteniendo opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR.

- 1.4. Mediante Informe N° 307-2017-MIDIS/SG/OGPPM, la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización emite opinión técnica sobre el referido Proyecto de Ley.

**II. BASE LEGAL**

- 2.1. Constitución Política del Estado.
- 2.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.3. Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.4. Decreto Supremo N° 006-2017-MIDIS, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

**III. ANÁLISIS**

- 3.1. Mediante los oficios consignados en las referencias a) y b), los presidentes de las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; y de la Mujer y Familia, del Congreso de la República, remiten al



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, el cual consta de un artículo único a través del cual se declara de *"necesidad nacional y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social, a partir de la fusión de los Ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social"*, solicitando que se les remita la opinión técnica respectiva.

3.2. En atención a ello, mediante el Informe N° 421-2017-MIDIS/VMPES/DGPE, la Directora General de Políticas y Estrategias del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social hace suyo y remite el Informe N° 0001-2017-MIDIS/VMPES/DGPE-vluyoc, a través del cual, entre otros aspectos, se expresa:

- De acuerdo con el artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad, los cuales ejercen la rectoría respecto de las políticas nacionales y sectoriales; siendo creados, fusionados o disueltos a propuesta del Poder Ejecutivo.
- El Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 125-2011-PE (que propuso la creación, organización y funciones del MIDIS), fundamenta la necesidad de reformar el modelo de gestión social, con el objeto de articular y mejorar la efectividad de las políticas sociales a favor de los grupos más vulnerables, precisándose que la fusión de los programas sociales no constituía, por sí misma, la solución a los problemas del modelo de gestión social, necesitándose un cambio de enfoque de las políticas sociales, que contemple estrategias de redistribución y lucha contra la pobreza que lleguen a aquellos para quienes fueron diseñadas, generando un impacto directo en sus capacidades.



De conformidad con la Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del MIDIS, éste tiene competencia exclusiva y excluyente para, entre otras, formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal regular de competencial sectorial.

- El MIDIS promueve la articulación de la política de desarrollo e inclusión social, que enlaza esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales. Para ello, coordina con las entidades del Poder Ejecutivo y con los gobiernos regionales y locales en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales objeto de su rectoría, así como el seguimiento, evaluación y cumplimiento de las mismas a través de sus respectivos órganos de línea, ejerciendo la rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social – SINADIS, como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado destinadas a reducir la pobreza, desigualdades, vulnerabilidades y los riesgos sociales.
  - En ese marco, desde su creación el MIDIS ha evaluado y reorganizado los programas sociales a su cargo, buscando no sólo mejoras en eficacia sino también una orientación hacia la calidad, gestión por resultados, enfoque de interculturalidad, articulación, orientación al usuario, entre otros, contribuyendo de manera adecuada y articulada a mejorar las condiciones de vida de la población pobre y vulnerable, organizados para alivio temporal de la pobreza, desarrollo de capacidades y generación de oportunidades para las siguientes generaciones.
- 3.3. Que, por su parte, mediante Informe N° 307-2017-MIDIS/SG/OGPPM, la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, entre otras consideraciones, señala:



PERÚ

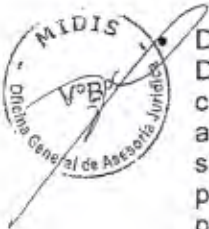
Ministerio de  
Desarrollo e Inclusión  
Social

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- El proceso de fusión de ministerios corresponde a un proceso de mejora organizacional que busca eficiencias operativas y la maximización de las operaciones para la obtención de mejores resultados en menos tiempo, en beneficio de una población objetivo, por ello no corresponde a un tema de necesidad pública y preferente interés nacional. En el mismo sentido, se indica que la propuesta normativa que incorpore las categorías "necesidad pública" e "interés nacional" deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros: Que su contenido esté vinculado al bien común; Que se contribuya a la realización de la dignidad humana; que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista; Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales; Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado. Por ende, la propuesta que involucra a segmentos específicos de la sociedad no debe tener el tratamiento invocado.
- Si bien la familia es la cédula básica de la sociedad, las materias encargadas a los ministerios a fusionarse se vinculan a poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad, por ende, no se circunscribe necesariamente a la protección de la familia en general, como podría entenderse con la denominación propuesta.
- En el contexto del proceso de ingreso del país a la OCDE, no debe dejarse de lado el componente de desarrollo que permita frenar la pobreza intergeneracional, hecho a tener en cuenta para garantizar los resultados que las intervenciones sobre población en situación de pobreza están teniendo; además del rol articulador que tiene el MIDIS.



De acuerdo a la Ley N° 29792, el MIDIS es ente rector del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social – SINADIS, sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. Por su parte, el MIMP, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1098, es el ente rector de las políticas nacionales y sectoriales sobre derechos de las mujeres, así como de la prevención, protección y atención contra la violencia hacia las mujeres, Promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género, políticas, planes, programas y proyectos del Estado; asimismo, tiene como mandato la promoción y protección de las poblaciones vulnerables siendo éstos grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección, tales como niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos. En ese sentido, una posible fusión de ambos ministerios requerirá redefinir los ámbitos de acción de las rectorías sobre los sistemas y de ser necesario modificar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

- El enfoque estratégico del Sector deviene de las Políticas de Estado definidas en el Acuerdo Nacional, agrupadas en el objetivo "Equidad y Justicia Social", que establecen mandatos que han sido plasmados en los ejes estratégicos "Derechos Fundamentales y Dignidad de las Personas" y "Oportunidades y Acceso a los Servicios" del Plan Bicentenario, en cuyo marco se formula la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", constituida como Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, con cinco ejes estratégicos definidos bajo un enfoque de ciclo de vida: Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor. En ese sentido, la fusión propuesta redefiniría el enfoque estratégico e implicaría reevaluar alcance estratégico del sector producto de la fusión, así como los marcos lógicos de los Programas, dado que ni el



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MIDIS ni el MIMP son entidades creadas sólo para efectuar transferencias a programas, sino que ambas buscan garantizar la existencia de ciudadanos plenos en el país.

- El proceso debe cumplir lo dispuesto en los Lineamientos para el Proceso de Fusión de Entidades de la Administración Pública Central establecido por la Presidencia del Consejo de Ministros. El proyecto legislativo no define el plazo legal, no señala cuál es la entidad que será absorbida y cuál la absorbente, no define la composición y deberes de la comisión de transferencia, la adecuación de los documentos de gestión, las transferencias de partidas presupuestales entre otros aspectos que deben expresarse en el documento normativo que declara la fusión y no figuran en el proyecto bajo comentario. Asimismo, debe efectuarse la evaluación multidisciplinaria sobre la estructura fusionada, verificándose las poblaciones intervenidas y si tanto los órganos, unidades orgánicas, programas y proyectos deben ser modificados, integrados o deben pasar a las funciones orgánicas, evitando duplicidades en la estructura organizacional fusionada.

- 3.4. De acuerdo a ello, resulta oportuno presentar los argumentos de evaluación del proyecto de ley bajo comentario, a la luz de las disposiciones constitucionales y legales acordes al marco normativo vigente.

#### **SOBRE LA VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA NORMATIVA**

- 3.5. La Constitución Política del Estado establece en el numeral 3 de su artículo 118 que corresponde al Presidente de la República "Dirigir la política general del Gobierno", mientras que el numeral 22.2 de la Ley N° 29518, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo precisa que *"Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas"*.

3.6. En esa misma línea, debe tenerse presente que la creación, organización, fusión o disolución de un Ministerio representa la materialización de una política de Gobierno, por lo que, en términos de desarrollo constitucional, debería entenderse que la conformación de los Ministerios no resulta otra cosa más que el ejercicio de la atribución Presidencial exclusiva de dirección de la política general del Estado.

- 3.7. Dicho de otro modo, la creación y composición de un Ministerio no significa la creación de cualquier entidad de la Administración Pública sino, por el contrario, en tanto constituyen las entidades de mayor jerarquía ejecutiva y administrativa dentro del Poder Ejecutivo, reflejan la organización de dicho Poder del Estado para la materialización de la política general del Estado, lo cual ha sido expresado a través de las funciones asignadas a estas entidades a través de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, entendidas como el diseño, establecimiento, y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales.
- 3.8. Es debido a ello que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece en el numeral 22.5 de su artículo 22° que *"Los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo"*. Ello quiere decir que si bien la creación, organización y/o disolución de un Ministerio requiere por su nivel de importancia la emisión de una norma con rango de Ley (lo cual implicará la participación del Poder Legislativo para su discusión y aprobación del respectivo proyecto), dicho requerimiento debe ser impulsado a iniciativa del propio Poder Ejecutivo, por ser parte del ejercicio de su autonomía.
- 3.9. En ese sentido, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo queda configurado como el Bloque de Constitucionalidad de la facultad exclusiva del Presidente de la República, establecida en el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política. Así, debe tenerse presente lo señalado por el Tribunal Constitucional cuando precisa que *"Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y"*





PERÚ

Ministerio de  
Desarrollo e Inclusión  
Social

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

*complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos [STC 0046-2004-AI, fundamento 4, in fine]*<sup>1</sup>.

- 3.10. Es decir, los preceptos contenidos en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo representan el desarrollo directo de la Constitución Política y por tanto, toda disposición que se oponga a ellos también representa una oposición a la propia Carta Magna, por tanto, no podrían ser afectados ni por una acción u omisión, ni por cualquier otra norma, así posea el mismo nivel de jerarquía.
- 3.11. En torno a ello, de la revisión del proyecto legislativo bajo comentario se aprecia que este contiene un artículo único que declara *"de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social, a partir de la fusión de los Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social"*, lo que significa que la única materia que se pretende regular a través de dicho proyecto es el impulso de la creación de un nuevo Ministerio a partir de la fusión de dos actuales Carteras, iniciativa que de acuerdo a lo establecido en la norma constitucional corresponde exclusivamente al Presidente de la República y no se encuentra en las competencias del Poder Legislativo.



- 3.12. En el mismo orden de ideas, si bien podría plantearse que el proyecto de ley no busca declarar directamente la fusión de los dos citados Ministerios sino una "declaración de necesidad pública y preferente interés nacional", debemos señalar que dicha configuración también resulta contrario a la norma constitucional y su desarrollo por cuanto hemos apreciado que el referido proyecto se estaría avocando a una materia que escapa a las competencias del Poder Legislativo y por tanto de todos los señores y señoras congresistas de la República, y corresponde única y expresamente al Presidente de la República por disposición constitucional.
- 3.13. Por tanto, el impulso y eventual aprobación de una iniciativa de "declaración de necesidad pública y preferente interés nacional" que aborde una materia que compete exclusivamente a un Poder del Estado distinto al Legislativo no sólo podría representar una norma contraria a los preceptos constitucionales (por su formación) sino también, una norma cuya ejecución resulte inviable.

#### **SOBRE LAS COMPETENCIAS FUNCIONALES DEL MIDIS**

- 3.14. Sin perjuicio de lo anotado en los numerales precedentes que abordan sobre la inviabilidad constitucional del proyecto bajo comentario, es oportuno anotar otras consideraciones adicionales.
- 3.15. Como se ha señalado, a través del Dictamen que recayó en el Proyecto de Ley N° 125-2011-PE que sustentó la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se reconoció la necesidad de reformar el modelo de gestión social del Estado, con el objeto de articular y mejorar la efectividad de las políticas sociales a favor de los grupos más vulnerables, precisándose que la fusión de los programas sociales no constitula, por sí misma, la solución a los problemas del modelo de gestión social, necesitándose un cambio de enfoque de las políticas sociales, que contemple estrategias de redistribución y lucha contra la pobreza que lleguen a aquellos para quienes fueron diseñadas, generando un impacto directo en sus capacidades.

<sup>1</sup> STC 0023-2007-PI/TC, Fundamento jurídico 31.



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 3.16. Ante dicha necesidad, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través de la Ley N° 29792, ha sido dotado de competencia exclusiva y excluyente para, entre otras, formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal regular de competencia sectorial.
- 3.17. Por ello, el MIDIS, lejos de ser un "aparato logístico de distribución de programas sociales" que tenga como finalidad "distribuir dinero y bienes a las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema" (como sostiene la exposición de motivos del proyecto bajo comentario), desarrolla un rol articulador intergubernamental e intersectorial para la implementación de la política de desarrollo e inclusión social, lo cual lo convierte en un actor de continua interacción con los gobiernos regionales y locales, además de las diversas entidades del Poder Ejecutivo, para lograr la implementación de las políticas nacionales y sectoriales de Desarrollo e Inclusión Social con el objetivo de reducir la pobreza, desigualdades, vulnerabilidades y los riesgos sociales.
- 3.18. En esa línea, se aprecia que las competencias y funciones a cargo del MIDIS superan las consideraciones que han sido evaluadas en la exposición de motivos del proyecto bajo comentario y por el contrario, debe atenderse a que la propuesta creación del "Ministerio de la Familia e Inclusión Social", conforme es sostenida en la referida exposición de motivos, no toma en consideración los diversos ejes que deben primar para la elaboración de una estrategia de desarrollo social, que permita combatir la pobreza y esté orientado, por ejemplo, a brindar herramientas de crecimiento y autosostenibilidad económica de todos los peruanos y peruanas.

#### SOBRE EL ROL ARTICULADOR DEL MIDIS

- 3.19. Por otro lado, se señala también en la exposición de motivos del proyecto bajo comentario que el MIDIS y el MIMP realizan actividades similares y que ambos poseen programas sociales, lo cual resultaría ineficiente.
- 3.20. Asimismo, aun cuando a través de la exposición de motivos del citado proyecto de ley se invoque la existencia de una presunta problemática ocasionada por la existencia de los dos citados Ministerios y con ello se plantee como posible solución la fusión de los mismos, debe tenerse presente que las normas de creación de cada uno de estos Ministerios establecen finalidades distintas a los mismos, lo cual demuestra que no se trata de dos entidades que realicen las mismas funciones o ejecuten los mismos programas sociales.
- 3.21. Lo anterior queda comprobado al apreciar que el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables precisa que el MIMP **"diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables consideradas como grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, con el objeto de garantizar sus derechos, con visión intersectorial"**. Mientras que de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 29792 el MIDIS **"tiene la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil"**. (negritas añadidas).
- 3.22. Como se aprecia, lejos de ser dos entidades que desempeñen las mismas funciones, el MIDIS posee un rol articulador que lo constituye como el encargado del Poder Ejecutivo de



PERÚ

Ministerio de  
Desarrollo e Inclusión  
Social

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y encargado de, entre otras funciones, ejercer la rectoría de las políticas de desarrollo e inclusión social a nivel intergubernamental, dentro del marco del proceso de descentralización; formular, planificar, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social para el mejoramiento de la calidad de vida de la población; y, gestionar, administrar y ejecutar la política, planes, programas y proyectos de su competencia y articular las actividades que desarrollan las distintas entidades a cargo de los programas sociales, etc.

- 3.23. Es decir, la normativa de su creación reconoce al MIDIS un rol que no sólo se limita a la ejecución de actividades concretas sino principalmente a la articulación e interacción con las demás entidades de todos los sectores y niveles de gobierno a fin de procurar el desarrollo social, la superación de la pobreza y la promoción de la inclusión y equidad social.
- 3.24. Dicho de ese modo, queda evidenciado que en su actuación el MIDIS mantiene algunas acciones sobre materias que se vinculan con diversas entidades del Poder Ejecutivo y no únicamente con el MIMP, lo que responde a la necesidad de generar actividades conjuntas y de interacción para potenciar el alcance de sus esfuerzos y lograr la ejecución de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. En la búsqueda de esa finalidad, el MIDIS no sólo desempeña esfuerzos conjuntos con el MIMP, sino con varios otros Ministerios como por ejemplo, interactúa con el Ministerio de Educación para lograr la ejecución de las intervenciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma; o con el Ministerio de Defensa para la ejecución de las intervenciones del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social – PAIS; o con los Ministerios de Salud, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Educación, Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales, para promover las acciones del Desarrollo Infantil Temprano.
- 3.25. Debido a ello, consideramos que la valoración realizada en la exposición de motivos del proyecto bajo comentario no resulta ajustada a la real dimensión de las competencias y funciones desarrolladas por el MIDIS, produciéndose una confusión respecto del significado de su rol articulador.
- 3.26. Adicionalmente a lo señalado, debe tenerse presente que si bien la finalidad buscada por la propuesta normativa está dirigida a la conformación del "Ministerio de la Familia e Inclusión Social", como hemos apreciado, el marco de actuación competencial tanto del MIDIS como del MIMP no se enfocan necesariamente a la protección de la familia (como núcleo de la sociedad), sino a la protección de poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad (niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros), lo cual reflejaría que al variar el enfoque hacia la "familia", se estaría afectando la necesidad de protección de estas poblaciones vulnerables.

#### IV. CONCLUSIONES

- 4.1. El numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Estado dispone que es atribución del Presidente de la República dirigir la política general del Estado, mientras que la Ley N° 29518, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo contiene en los numerales 22.2 y 22.5 de su artículo 22 el desarrollo de dicho precepto constitucional al establecer que "Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas" y que "Los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo", respectivamente.
- 4.2. Por tanto, las disposiciones sobre la creación, organización y disolución de los Ministerios constituyen el bloque de constitucionalidad de la atribución que la Carta Magna ha

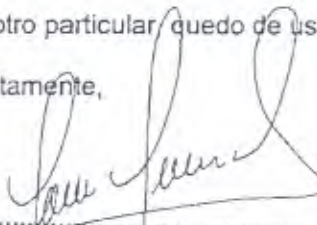


"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- reconocido de manera exclusiva para el Presidente de la República; motivo por el cual, la iniciativa de fusionar Ministerios queda establecida como una prerrogativa del Poder Ejecutivo, lo cual no ha ocurrido en el proyecto de ley N° 1782/2017-CR; motivo por el cual, el mismo constituye una infracción a la norma de desarrollo constitucional.
- 4.3. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social no posee una finalidad de distribución de recursos y bienes a poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, como refiere la exposición de motivos del proyecto de ley N° 1782/2017-CR, por el contrario, cumple un rol articulador para la ejecución de la política de desarrollo e inclusión social, enlazando esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales, coordinando con las entidades del Poder Ejecutivo y con los gobiernos regionales y locales en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales objeto de su rectoría, así como el seguimiento, evaluación y cumplimiento de las mismas a través de sus respectivos órganos de línea, ejerciendo la rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social – SINADIS.
- 4.4. Si bien el MIDIS y el MIMP están vinculadas con la ejecución de políticas y programas nacionales, no obstante ambos poseen diferentes finalidades, el MIDIS tiene políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión social y la equidad, mientras el MIMP tiene políticas nacionales sobre la mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables, por lo que se advierte que cada entidad atiende exclusivamente a una población objetivo distinta.
- 4.5. La existencia de interacción entre el MIDIS y el MIMP responde al rol articulador del MIDIS para lograr los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y no significa que ambas entidades respondan a la atención de las mismas necesidades, por ejemplo, el MIDIS también interactúa con el Ministerio de Educación para lograr la ejecución de las intervenciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma; o con el Ministerio de Defensa para la ejecución de las intervenciones del Programa Nacional Plataformas de Defensa para la ejecución de las intervenciones del Ministerio de Salud, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Educación, Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales, para promover las acciones del Desarrollo Infantil Temprano; entre otras intervenciones.
- 4.6. La eventual creación del "Ministerio de la Familia e Inclusión Social" a partir de la fusión del MIDIS y el MIMP implicaría la modificación del objeto de atención de ambos ministerios, es decir, poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad (niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros), cambiando dicha protección hacia el concepto "familia", lo cual además afectaría a las políticas públicas aprobadas por el Gobierno y que vienen siendo implementadas por ambos Ministerios en la actualidad, lo que también representa una intervención en una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo.
- 4.7. Por las consideraciones expuestas, consideramos que el proyecto de ley N° 1782/2017-CR carece de viabilidad jurídica y técnica, por lo que no resulta posible recomendar su aprobación.

Sin otro particular quedo de usted.

Atentamente,

  
PERCY CURI PORTOCARRERO  
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL



PERÚ

Ministerio de  
Desarrollo e Inclusión  
Social

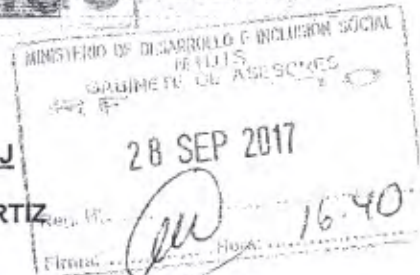
Secretaría  
General

CARGO

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**INFORME N° 421 -2017-MIDIS/SG/OGAJ**



**A :** **ALLYSON CECILIA JARAMILLO ORTIZ**  
Jefe de Gabinete de Asesores

**ASUNTO :** Solicitud de opinión sobre Proyecto Ley N° 1782/2017-CR que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social.

**REFERENCIA :** a) Oficio P. O. N° 131-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
b) Oficio P. O. N° 004-2017-2017/CMF-CR-5  
c) Informe N° 421-2017-MIDIS/VMPES/DGPE  
d) Informe N° 307-2017-MIDIS/SG/OGPPM

**FECHA :** Lima, 28 SEP. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con los documentos de la referencia, a fin de manifestarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante Oficio P. O. N° 031-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR "Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social".
- 1.2. En el mismo orden de ideas, a través del Oficio P. O. N° 004-2017-2017/CMF-CR-5, la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Familia remite el referido Proyecto de Ley, solicitando la opinión de este Sector.



1.3. Con Memorando N° 358-2017-MIDIS/VMPES, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social remite a esta Oficina General el Informe N° 421-2017-MIDIS/VMPES/DGPE de la Dirección General de Políticas y Estrategias, y el Informe N° 0001-2017-MIDIS/SG, conteniendo opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR.

1.4. Mediante Informe N° 307-2017-MIDIS/SG/OGPPM, la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización emite opinión técnica sobre el referido Proyecto de Ley.

**II. BASE LEGAL**

- 2.1. Constitución Política del Estado.
- 2.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.3. Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.4. Decreto Supremo N° 006-2017-MIDIS, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

**III. ANÁLISIS**

3.1. Mediante los oficios consignados en las referencias a) y b), los presidentes de las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; y de la Mujer y Familia, del Congreso de la República, remiten al



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social el Proyecto de Ley N° 1782/2017-CR, el cual consta de un artículo único a través del cual se declara de *"necesidad nacional y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social, a partir de la fusión de los Ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social"*, solicitando que se les remita la opinión técnica respectiva.

3.2. En atención a ello, mediante el Informe N° 421-2017-MIDIS/VMPES/DGPE, la Directora General de Políticas y Estrategias del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social hace suyo y remite el Informe N° 0001-2017-MIDIS/VMPES/DGPE-vluyoc, a través del cual, entre otros aspectos, se expresa:

- De acuerdo con el artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad, los cuales ejercen la rectoría respecto de las políticas nacionales y sectoriales; siendo creados, fusionados o disueltos a propuesta del Poder Ejecutivo.
- El Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 125-2011-PE (que propuso la creación, organización y funciones del MIDIS), fundamenta la necesidad de reformar el modelo de gestión social, con el objeto de articular y mejorar la efectividad de las políticas sociales a favor de los grupos más vulnerables, precisándose que la fusión de los programas sociales no constituía, por sí misma, la solución a los problemas del modelo de gestión social, necesitándose un cambio de enfoque de las políticas sociales, que contemple estrategias de redistribución y lucha contra la pobreza que lleguen a aquellos para quienes fueron diseñadas, generando un impacto directo en sus capacidades.



De conformidad con la Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del MIDIS, éste tiene competencia exclusiva y excluyente para, entre otras, formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal regular de competencia sectorial.

- El MIDIS promueve la articulación de la política de desarrollo e inclusión social, que enlaza esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales. Para ello, coordina con las entidades del Poder Ejecutivo y con los gobiernos regionales y locales en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales objeto de su rectoría, así como el seguimiento, evaluación y cumplimiento de las mismas a través de sus respectivos órganos de línea, ejerciendo la rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social – SINADIS, como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado destinadas a reducir la pobreza, desigualdades, vulnerabilidades y los riesgos sociales.
- En ese marco, desde su creación el MIDIS ha evaluado y reorganizado los programas sociales a su cargo, buscando no sólo mejoras en eficacia sino también una orientación hacia la calidad, gestión por resultados, enfoque de interculturalidad, articulación, orientación al usuario, entre otros, contribuyendo de manera adecuada y articulada a mejorar las condiciones de vida de la población pobre y vulnerable, organizados para alivio temporal de la pobreza, desarrollo de capacidades y generación de oportunidades para las siguientes generaciones.

3.3. Que, por su parte, mediante Informe N° 307-2017-MIDIS/SG/OGPPM, la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, entre otras consideraciones, señala:



PERÚ

Ministerio de  
Desarrollo e Inclusión  
Social

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- El proceso de fusión de ministerios corresponde a un proceso de mejora organizacional que busca eficiencias operativas y la maximización de las operaciones para la obtención de mejores resultados en menos tiempo, en beneficio de una población objetivo, por ello no corresponde a un tema de necesidad pública y preferente interés nacional. En el mismo sentido, se indica que la propuesta normativa que incorpore las categorías "necesidad pública" e "interés nacional" deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros: Que su contenido esté vinculado al bien común; Que se contribuya a la realización de la dignidad humana; que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista; Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales; Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado. Por ende, la propuesta que involucra a segmentos específicos de la sociedad no debe tener el tratamiento invocado.
- Si bien la familia es la cédula básica de la sociedad, las materias encargadas a los ministerios a fusionarse se vinculan a poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad, por ende, no se circunscribe necesariamente a la protección de la familia en general, como podría entenderse con la denominación propuesta.
- En el contexto del proceso de ingreso del país a la OCDE, no debe dejarse de lado el componente de desarrollo que permita frenar la pobreza intergeneracional, hecho a tener en cuenta para garantizar los resultados que las intervenciones sobre población en situación de pobreza están teniendo; además del rol articulador que tiene el MIDIS.



De acuerdo a la Ley N° 29792, el MIDIS es ente rector del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social – SINADIS, sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. Por su parte, el MIMP, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1098, es el ente rector de las políticas nacionales y sectoriales sobre derechos de las mujeres, así como de la prevención, protección y atención contra la violencia hacia las mujeres, Promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género, políticas, planes, programas y proyectos del Estado; asimismo, tiene como mandato la promoción y protección de las poblaciones vulnerables siendo éstos grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección, tales como niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos. En ese sentido, una posible fusión de ambos ministerios requerirá redefinir los ámbitos de acción de las rectorías sobre los sistemas y de ser necesario modificar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

- El enfoque estratégico del Sector deviene de las Políticas de Estado definidas en el Acuerdo Nacional, agrupadas en el objetivo "Equidad y Justicia Social", que establecen mandatos que han sido plasmados en los ejes estratégicos "Derechos Fundamentales y Dignidad de las Personas" y "Oportunidades y Acceso a los Servicios" del Plan Bicentenario, en cuyo marco se formula la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", constituida como Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, con cinco ejes estratégicos definidos bajo un enfoque de ciclo de vida: Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor. En ese sentido, la fusión propuesta redefiniría el enfoque estratégico e implicaría reevaluar alcance estratégico del sector producto de la fusión, así como los marcos lógicos de los Programas, dado que ni el



PERÚ

Ministerio de  
Desarrollo e Inclusión  
Social

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

\*Año del Buen Servicio al Ciudadano\*

MIDIS ni el MIMP son entidades creadas sólo para efectuar transferencias a programas, sino que ambas buscan garantizar la existencia de ciudadanos plenos en el país.

- El proceso debe cumplir lo dispuesto en los Lineamientos para el Proceso de Fusión de Entidades de la Administración Pública Central establecido por la Presidencia del Consejo de Ministros. El proyecto legislativo no define el plazo legal, no señala cuál es la entidad que será absorbida y cuál la absorbente, no define la composición y deberes de la comisión de transferencia, la adecuación de los documentos de gestión, las transferencias de partidas presupuestales entre otros aspectos que deben expresarse en el documento normativo que declara la fusión y no figuran en el proyecto bajo comentario. Asimismo, debe efectuarse la evaluación multidisciplinaria sobre la estructura fusionada, verificándose las poblaciones intervenidas y si tanto los órganos, unidades orgánicas, programas y proyectos deben ser modificados, integrados o deben pasar a las funciones orgánicas, evitando duplicidades en la estructura organizacional fusionada.

- 3.4. De acuerdo a ello, resulta oportuno presentar los argumentos de evaluación del proyecto de ley bajo comentario, a la luz de las disposiciones constitucionales y legales acordes al marco normativo vigente.

#### **SOBRE LA VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA NORMATIVA**

- 3.5. La Constitución Política del Estado establece en el numeral 3 de su artículo 118 que corresponde al Presidente de la República "Dirigir la política general del Gobierno", mientras que el numeral 22.2 de la Ley N° 29518, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo precisa que "Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas".

En esa misma línea, debe tenerse presente que la creación, organización, fusión o disolución de un Ministerio representa la materialización de una política de Gobierno, por lo que, en términos de desarrollo constitucional, debería entenderse que la conformación de los Ministerios no resulta otra cosa más que el ejercicio de la atribución Presidencial exclusiva de dirección de la política general del Estado.

- 3.7. Dicho de otro modo, la creación y composición de un Ministerio no significa la creación de cualquier entidad de la Administración Pública sino, por el contrario, en tanto constituyen las entidades de mayor jerarquía ejecutiva y administrativa dentro del Poder Ejecutivo, reflejan la organización de dicho Poder del Estado para la materialización de la política general del Estado, lo cual ha sido expresado a través de las funciones asignadas a estas entidades a través de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, entendidas como el diseño, establecimiento, y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales.
- 3.8. Es debido a ello que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece en el numeral 22.5 de su artículo 22° que "Los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo". Ello quiere decir que si bien la creación, organización y/o disolución de un Ministerio requiere por su nivel de importancia la emisión de una norma con rango de Ley (lo cual implicará la participación del Poder Legislativo para su discusión y aprobación del respectivo proyecto), dicho requerimiento debe ser impulsado a iniciativa del propio Poder Ejecutivo, por ser parte del ejercicio de su autonomía.
- 3.9. En ese sentido, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo queda configurado como el Bloque de Constitucionalidad de la facultad exclusiva del Presidente de la República, establecida en el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política. Así, debe tenerse presente lo señalado por el Tribunal Constitucional cuando precisa que "Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y





PERÚ

Ministerio de  
Desarrollo e Inclusión  
Social

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

*complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos [STC 0046-2004-AI, fundamento 4, in fine]*<sup>1</sup>.

- 3.10. Es decir, los preceptos contenidos en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo representan el desarrollo directo de la Constitución Política y por tanto, toda disposición que se oponga a ellos también representa una oposición a la propia Carta Magna, por tanto, no podrían ser afectados ni por una acción u omisión, ni por cualquier otra norma, así posea el mismo nivel de jerarquía.
- 3.11. En torno a ello, de la revisión del proyecto legislativo bajo comentario se aprecia que este contiene un artículo único que declara *"de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social, a partir de la fusión de los Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social"*, lo que significa que la única materia que se pretende regular a través de dicho proyecto es el impulso de la creación de un nuevo Ministerio a partir de la fusión de dos actuales Carteras, iniciativa que de acuerdo a lo establecido en la norma constitucional corresponde exclusivamente al Presidente de la República y no se encuentra en las competencias del Poder Legislativo.



- 3.12. En el mismo orden de ideas, si bien podría plantearse que el proyecto de ley no busca declarar directamente la fusión de los dos citados Ministerios sino una "declaración de necesidad pública y preferente interés nacional", debemos señalar que dicha configuración también resulta contrario a la norma constitucional y su desarrollo por cuanto hemos apreciado que el referido proyecto se estaría avocando a una materia que escapa a las competencias del Poder Legislativo y por tanto de todos los señores y señoras congresistas de la República, y corresponde única y expresamente al Presidente de la República por disposición constitucional.
- 3.13. Por tanto, el impulso y eventual aprobación de una iniciativa de "declaración de necesidad pública y preferente interés nacional" que aborde una materia que compete exclusivamente a un Poder del Estado distinto al Legislativo no sólo podría representar una norma contraria a los preceptos constitucionales (por su formación) sino también, una norma cuya ejecución resulte inviable.

#### **SOBRE LAS COMPETENCIAS FUNCIONALES DEL MIDIS**

- 3.14. Sin perjuicio de lo anotado en los numerales precedentes que abordan sobre la inviabilidad constitucional del proyecto bajo comentario, es oportuno anotar otras consideraciones adicionales.
- 3.15. Como se ha señalado, a través del Dictamen que recayó en el Proyecto de Ley N° 125-2011-PE que sustentó la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se reconoció la necesidad de reformar el modelo de gestión social del Estado, con el objeto de articular y mejorar la efectividad de las políticas sociales a favor de los grupos más vulnerables, precisándose que la fusión de los programas sociales no constituya, por sí misma, la solución a los problemas del modelo de gestión social, necesitándose un cambio de enfoque de las políticas sociales, que contemple estrategias de redistribución y lucha contra la pobreza que lleguen a aquellos para quienes fueron diseñadas, generando un impacto directo en sus capacidades.

<sup>1</sup> STC 0023-2007-PI/TC, Fundamento jurídico 31.



\*Año del Buen Servicio al Ciudadano\*

- 3.16. Ante dicha necesidad, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través de la Ley N° 29792, ha sido dotado de competencia exclusiva y excluyente para, entre otras, formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal regular de competencia sectorial.
- 3.17. Por ello, el MIDIS, lejos de ser un "aparato logístico de distribución de programas sociales" que tenga como finalidad "distribuir dinero y bienes a las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema" (como sostiene la exposición de motivos del proyecto bajo comentario), desarrolla un rol articulador intergubernamental e intersectorial para la implementación de la política de desarrollo e inclusión social, lo cual lo convierte en un actor de continua interacción con los gobiernos regionales y locales, además de las diversas entidades del Poder Ejecutivo, para lograr la implementación de las políticas nacionales y sectoriales de Desarrollo e Inclusión Social con el objetivo de reducir la pobreza, desigualdades, vulnerabilidades y los riesgos sociales.
- 3.18. En esa línea, se aprecia que las competencias y funciones a cargo del MIDIS superan las consideraciones que han sido evaluadas en la exposición de motivos del proyecto bajo comentario y por el contrario, debe atenderse a que la propuesta creación del "Ministerio de la Familia e Inclusión Social", conforme es sostenida en la referida exposición de motivos, no toma en consideración los diversos ejes que deben primar para la elaboración de una estrategia de desarrollo social, que permita combatir la pobreza y esté orientado, por ejemplo, a brindar herramientas de crecimiento y autosostenibilidad económica de todos los peruanos y peruanas.

#### SOBRE EL ROL ARTICULADOR DEL MIDIS



- 3.19. Por otro lado, se señala también en la exposición de motivos del proyecto bajo comentario que el MIDIS y el MIMP realizan actividades similares y que ambos poseen programas sociales, lo cual resultaría ineficiente.
- 3.20. Asimismo, aun cuando a través de la exposición de motivos del citado proyecto de ley se invoque la existencia de una presunta problemática ocasionada por la existencia de los dos citados Ministerios y con ello se plantee como posible solución la fusión de los mismos, debe tenerse presente que las normas de creación de cada uno de estos Ministerios establecen finalidades distintas a los mismos, lo cual demuestra que no se trata de dos entidades que realicen las mismas funciones o ejecuten los mismos programas sociales.
- 3.21. Lo anterior queda comprobado al apreciar que el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables precisa que el MIMP **"diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables consideradas como grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, con el objeto de garantizar sus derechos, con visión intersectorial"**. Mientras que de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 29792 el MIDIS **"tiene la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil"**. (negritas añadidas).
- 3.22. Como se aprecia, lejos de ser dos entidades que desempeñen las mismas funciones, el MIDIS posee un rol articulador que lo constituye como el encargado del Poder Ejecutivo de



PERÚ

Ministerio de  
Desarrollo e Inclusión  
Social

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y encargado de, entre otras funciones, ejercer la rectoría de las políticas de desarrollo e inclusión social a nivel intergubernamental, dentro del marco del proceso de descentralización; formular, planificar, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social para el mejoramiento de la calidad de vida de la población; y, gestionar, administrar y ejecutar la política, planes, programas y proyectos de su competencia y articular las actividades que desarrollan las distintas entidades a cargo de los programas sociales, etc.

3.23. Es decir, la normativa de su creación reconoce al MIDIS un rol que no sólo se limita a la ejecución de actividades concretas sino principalmente a la articulación e interacción con las demás entidades de todos los sectores y niveles de gobierno a fin de procurar el desarrollo social, la superación de la pobreza y la promoción de la inclusión y equidad social.

3.24. Dicho de ese modo, queda evidenciado que en su actuación el MIDIS mantiene algunas acciones sobre materias que se vinculan con diversas entidades del Poder Ejecutivo y no únicamente con el MIMP, lo que responde a la necesidad de generar actividades conjuntas y de interacción para potenciar el alcance de sus esfuerzos y lograr la ejecución de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. En la búsqueda de esa finalidad, el MIDIS no sólo desempeña esfuerzos conjuntos con el MIMP, sino con varios otros Ministerios como por ejemplo, interactúa con el Ministerio de Educación para lograr la ejecución de las intervenciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma; o con el Ministerio de Defensa para la ejecución de las intervenciones del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social – PAIS; o con los Ministerios de Salud, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Educación, Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales, para promover las acciones del Desarrollo Infantil Temprano.

3.25. Debido a ello, consideramos que la valoración realizada en la exposición de motivos del proyecto bajo comentario no resulta ajustada a la real dimensión de las competencias y funciones desarrolladas por el MIDIS, produciéndose una confusión respecto del significado de su rol articulador.

3.26. Adicionalmente a lo señalado, debe tenerse presente que si bien la finalidad buscada por la propuesta normativa está dirigida a la conformación del "Ministerio de la Familia e Inclusión Social", como hemos apreciado, el marco de actuación competencial tanto del MIDIS como del MIMP no se enfocan necesariamente a la protección de la familia (como núcleo de la sociedad), sino a la protección de poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad (niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros), lo cual reflejaría que al variar el enfoque hacia la "familia", se estaría afectando la necesidad de protección de estas poblaciones vulnerables.

#### IV. CONCLUSIONES

4.1. El numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Estado dispone que es atribución del Presidente de la República dirigir la política general del Estado, mientras que la Ley N° 29518, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo contiene en los numerales 22.2 y 22.5 de su artículo 22 el desarrollo de dicho precepto constitucional al establecer que "Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas" y que "Los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo", respectivamente.

4.2. Por tanto, las disposiciones sobre la creación, organización y disolución de los Ministerios constituyen el bloque de constitucionalidad de la atribución que la Carta Magna ha



PERÚ

Ministerio de  
Desarrollo e Inclusión  
Social

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

reconocido de manera exclusiva para el Presidente de la República; motivo por el cual, la iniciativa de fusionar Ministerios queda establecida como una prerrogativa del Poder Ejecutivo, lo cual no ha ocurrido en el proyecto de ley N° 1782/2017-CR; motivo por el cual, el mismo constituye una infracción a la norma de desarrollo constitucional.

- 4.3. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social no posee una finalidad de distribución de recursos y bienes a poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, como refiere la exposición de motivos del proyecto de ley N° 1782/2017-CR, por el contrario, cumple un rol articulador para la ejecución de la política de desarrollo e inclusión social, enlazando esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales, coordinando con las entidades del Poder Ejecutivo y con los gobiernos regionales y locales en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales objeto de su rectoría, así como el seguimiento, evaluación y cumplimiento de las mismas a través de sus respectivos órganos de línea, ejerciendo la rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social – SINADIS.
- 4.4. Si bien el MIDIS y el MIMP están vinculadas con la ejecución de políticas y programas nacionales, no obstante ambos poseen diferentes finalidades, el MIDIS tiene políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión social y la equidad, mientras el MIMP tiene políticas nacionales sobre la mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables, por lo que se advierte que cada entidad atiende exclusivamente a una población objetivo distinta.
- 4.5. La existencia de interacción entre el MIDIS y el MIMP responde al rol articulador del MIDIS para lograr los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y no significa que ambas entidades respondan a la atención de las mismas necesidades, por ejemplo, el MIDIS también interactúa con el Ministerio de Educación para lograr la ejecución de las intervenciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma; o con el Ministerio de Defensa para la ejecución de las intervenciones del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social – PAIS; o con los Ministerios de Salud, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Educación, Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales, para promover las acciones del Desarrollo Infantil Temprano; entre otras intervenciones.
- 4.6. La eventual creación del "Ministerio de la Familia e Inclusión Social" a partir de la fusión del MIDIS y el MIMP implicaría la modificación del objeto de atención de ambos ministerios, es decir, poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad (niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros), cambiando dicha protección hacia el concepto "familia", lo cual además afectaría a las políticas públicas aprobadas por el Gobierno y que vienen siendo implementadas por ambos Ministerios en la actualidad, lo que también representa una intervención en una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo.
- 4.7. Por las consideraciones expuestas, consideramos que el proyecto de ley N° 1782/2017-CR carece de viabilidad jurídica y técnica, por lo que no resulta posible recomendar su aprobación.

Sin otro particular quedo de usted.

Atentamente,

PERCY CURÍ PORTOCARRERO  
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL