



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Secretaría General

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Lima, 22 ENE. 2019

OFICIO N° 213 -2019-MIMP/SG

Señor

**CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA**

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la República

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre s/n – Oficina 202

Lima 1.-



Asunto: Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR

Referencia: Oficio P: O: N° 417-2018-2019/CDRGLMGE-CR  
Exp. N° 2018-031-EO54859

De mi especial consideración:

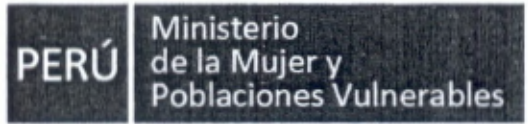
Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo de la señora Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en atención al Oficio de la referencia, a través del cual su despacho solicita opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR, "Proyecto de ley que promueve la adopción de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres y excluye del ordenamiento jurídico y las políticas públicas todo término que haga referencia a la ideología de género y a cualquier otro que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres".

Al respecto, se remite la Nota N° 046-2019-MIMP/DVMM, del Vice-Ministerio de la Mujer que adjunta el Informe N°03-2019-MIMP/DGIGND-DPIGND, elaborado por la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación, a través del cual se da respuesta a lo solicitado.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

DAVID PALACIOS VALVERDE  
Secretario General  
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables



Despacho  
Viceministerial  
de la Mujer

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Lima, 16 ENE 2019

**NOTA N° 046-2019-MIMP/DVMM**

Señora  
**ANA MARÍA ALEJANDRA MENDIETA TREFOGLI**  
Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables  
Presente.-

Asunto: Remite opinión sobre Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR solicitada por el congresista Carlos Domínguez Herrera

Referencia: Oficio P: O: N° 417-2018-2019/CDRGLMGE-CR  
Exp. N° 2018-031-E054859

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al oficio de la referencia, a fin de remitirle el Informe N° 03-2019-MIMP/DGIGND-DPIGND, que contiene la opinión técnico legal solicitada por el congresista Carlos Domínguez Herrera respecto del Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR, “Proyecto de ley que promueve la adopción de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres y excluye del ordenamiento jurídico y las políticas públicas todo término que haga referencia a la ideología de género y a cualquier otro que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres”.

Atentamente,

  
.....  
SILVIA LOLI ESPINOZA  
Vice-Ministra de la Mujer  
MIMP



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

**INFORME N° 03-2019-MIMP/DGIGND-DPIGND**

A: **SILVIA QUINTEROS CARLOS**  
Directora II  
Dirección de Políticas de Igualdad de Género y No  
Discriminación

ASUNTO: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR, Proyecto de ley que promueve la adopción de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres y excluye del ordenamiento jurídico y las políticas públicas todo término que haga referencia a la ideología de género y a cualquier otro que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres.

REFERENCIA: Oficio P: O:-N° 417-2018-2019/CDRGLMGE-CR  
Exp. N° 2018-031-EO54859

FECHA: Lima, 14 de enero de 2019

---

Me dirijo a usted muy cordialmente, en relación con el asunto de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante el Oficio de la referencia, el Congresista de la República Carlos Domínguez Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP la opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR, “Proyecto de ley que promueve la adopción de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres y excluye del ordenamiento jurídico y las políticas públicas todo término que haga referencia a la ideología de género y a cualquier otro que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres” (en adelante, el Proyecto).
- 1.2 Mediante Informe N° 080-2018-DGIGND-DPIGND, la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación emitió opinión técnico legal referida al mencionado proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante Informe N° 01-2018-MIMP/DGTEG/DAGRI-DASI/AAA-MGQ-FAB, la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género emitió opinión técnico legal respecto del mencionado Proyecto de Ley.
- 1.4 Mediante la Hoja de trámite del expediente de la referencia a), se ha solicitado a la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación que consolide las opiniones mencionadas.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

## II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres.
- 2.3. Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- 2.4. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.5. Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- 2.6. Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- 2.7. Decreto Legislativo N° 1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- 2.8. Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno al 2021.
- 2.9. Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP, que aprueba el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021.
- 2.10. Decreto Supremo N° 003-2016-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el “Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016 - 2021”.
- 2.11. Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP, aprueba Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; y sus modificatorias.
- 2.12. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW.
- 2.13. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar toda forma de violencia contra la mujer- Belén Do Pará.
- 2.14. Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- 2.15. Acuerdo Nacional.



**PERÚ****Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables**Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"**III. ANÁLISIS****A.1 Sobre el Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR**

1. El proyecto contiene cuatro artículos, cinco disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria derogatoria, desarrollados de acuerdo a la siguiente estructura:

<b>Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR</b>	
Art. 1	Objeto de la Ley
Art. 2	Definición de la Perspectiva de Igualdad
Art. 3	Interpretación del término género
Art. 4	Deber de aplicar la perspectiva de igualdad y excluir términos
<b>Disposiciones Complementarias finales</b>	
Primera	Modificación de los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983
Segunda	Modificación de la denominación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como el Ministerio de la Familia
Tercera	Modificación de la denominación del Decreto Legislativo N° 1297, como Decreto Legislativo para la Protección de Niños y Adolescentes sin cuidados parentales o en Riesgo de perderlos
Cuarta	Adecuación
Quinta	Normas reglamentarias
<b>Disposición Complementaria Derogatoria</b>	
Única	Derogación de las disposiciones contrarias a la presente ley

2. Según su artículo 1, es objeto del proyecto: 1) Promover la adopción de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres como enfoque transversal en todo el planeamiento y accionar estatal para que el respeto de las semejanzas y diferencias entre mujeres y varones posibilite su desarrollo pleno e integral desde el inicio de la vida humana hasta su fin natural y la inclusión sea real y efectiva; y 2) Excluir del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas todo término referido a la ideología de género y cualquier otra referencia que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres, a fin de cumplir, promover y garantizar la igualdad reconocida en la Constitución Política.
3. El artículo 2 del Proyecto define la perspectiva de igualdad como "el reconocimiento, respeto, protección y promoción de la igualdad ante la ley entre mujeres y hombres según la dignidad humana que comparten y de los caracteres que los distinguen y complementan, facilitar su desarrollo a través de las mismas condiciones y oportunidades que hagan posible alcanzar su desarrollo en todos los aspectos de su proyecto de vida, procurando el pleno ejercicio de sus derechos promoviendo la erradicación de toda forma de violencia o discriminación".



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

4. El artículo 4 de Proyecto establece la adopción de la perspectiva de igualdad en todo el ordenamiento jurídico y las políticas públicas del Estado de manera transversal. Asimismo, excluye del mismo ordenamiento y políticas los términos "enfoque de género", "enfoque de equidad de género", "enfoque de igualdad de género", "violencia de género", "equidad de género" "igualdad de género", "expresión de género", "identidad de género" y todo término referido o relativo a la denominada "ideología de género" y cualquier otra referencia que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en título como en contenido. Esto es reforzado por la Cuarta Disposición Complementaria Final del proyecto, que señala expresamente el deber de todas las entidades de adecuar y actualizar sus normas, resoluciones y guías bajo la perspectiva de igualdad.
5. En relación con lo descrito en el párrafo anterior, el artículo 3 del proyecto dispone que el término "género" contenido en cualquier política, plan, norma o disposición del sistema jurídico peruano debe entenderse solamente como referido a mujer y varón y se aplicará mientras cada entidad pública actualiza sus normas pertinentes.
6. Las Primera Disposición Complementaria Final del proyecto propone modificar los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, a fin de que todas las entidades de los tres Poderes del Estado, Sistema de Administración de Justicia, Organismos Constitucionalmente Autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales adopten la perspectiva de igualdad, y excluyan los términos enumerados en el precedente párrafo 4.
7. La Segunda Disposición Complementaria Final del proyecto propone modificar la denominación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, denominándolo "Ministerio de la Familia, Mujer y Poblaciones Vulnerables" que tendrá además de sus funciones la de protección, atención y promoción de la familia y sus integrantes bajo la perspectiva de igualdad entre mujer y varón, procurando las mismas condiciones y oportunidades de todos sus miembros, así como contribuir a la erradicación de toda clase de violencia o discriminación contra la mujer y el varón.
8. Asimismo, se propone en la Tercera Disposición Complementaria Final modificar la denominación del Decreto Legislativo N° 1297, denominándolo en adelante "Decreto Legislativo para la protección de niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos".



#### **A.2 Sobre la interpretación restringida del derecho a la igualdad**

9. La Constitución Política del Perú, norma suprema del ordenamiento jurídico nacional, reconoce el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley de forma amplia y la protege de la discriminación por cualquier motivo, incluyendo aquellos que no están expresamente señalados en ella, tal como se advierte a continuación:



PERÚ

 Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

 Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

**“Artículo 2.-**

*Toda persona tiene derecho:*

(...)

2. *A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.*” (Subrayado agregado)

10. El Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la igualdad ante la ley constituye un principio constitucional y a la vez un derecho fundamental, precisando que:

*“En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”) que, jurídicamente, resulten relevantes.”<sup>1</sup> (Subrayado agregado)*

11. Para interpretar la expresión “motivo de cualquier otra índole” del citado artículo 2, que el Tribunal Constitucional acota como “otras que, jurídicamente, resulten relevantes”, corresponde acoger una concepción amplia, por ser más favorable a la tutela de los derechos fundamentales de las personas (conforme a la aplicación del principio *pro homine*); y considerar que su determinación debe obedecer a las razones que justificaron el establecimiento de las otras categorías prohibidas de discriminación expresamente previstas en la Constitución, esto es, que constituyan categorías sospechosas de discriminación por razones de tipo histórico o social.

En esa línea, la protección del principio-derecho a la igualdad debe extenderse a distintas categorías, y no solo a las enumeradas en la Constitución, las cuales obligan al Estado a adoptar medidas concretas orientadas a lograr que este principio-derecho no se agote en su reconocimiento formal. Entre estas categorías se encuentra el género, por las razones que se señalan a continuación.

12. La realidad demuestra que existen una serie de desigualdades en la sociedad (desigualdades basadas en el género), advertidas por el Instituto Nacional de Estadística,

<sup>1</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 0045-2004-PI/TC, párrafo 20. Consulta: 13 de noviembre de 2018. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf>

<sup>2</sup> “Se entiende por ‘categorías sospechosas’ o ‘especialmente adiosas’ a aquellos criterios de clasificación que aluden a determinados grupos sociales que han sido históricamente discriminados y que, por ende, merecen recibir una tutela especial o diferenciada de parte del ordenamiento jurídico. Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 2317-2010-AA/TC, párrafo 32. Consulta: 13 de noviembre de 2018.”

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/02317-2010-AA.html>



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

que hacen necesario otorgar una tutela especial o diferenciada para revertir dicha situación. Entre las principales brechas tenemos<sup>3</sup>:

- ✓ Diferencias salariales entre mujeres y hombres en el servicio civil: según la Autoridad Nacional del Servicio Civil en su informe “La mujer en el servicio civil peruano 2017”, en los últimos once años, los hombres han ganado, en promedio, 16% más que las mujeres. Desde el 2008 este porcentaje se ha reducido, aunque con ciertas oscilaciones, de 24% a 18%, no obstante, entre los años 2014 y 2015 la brecha remunerativa por género disminuyó de 18% a 16%.
- ✓ Baja Participación de la Mujer en cargos de nivel directivo: según la Autoridad Nacional del Servicio Civil en su informe “La mujer en el servicio civil peruano 2017”, solo 3 de cada 10 funcionarios/as o personal directivo es mujer, registrándose una significativa brecha de género en el acceso de las mujeres a dichos cargos, existe sin embargo cierta tendencia decreciente desde el año 2011.
- ✓ Desigualdad en la participación política: los datos sobre parlamentarios/as en el congreso señalan que solo 36 mujeres de 130 congresistas fueron elegidas para el período 2016 al 2021, lo que corresponde al 27,7%. En los gobiernos regionales se identificó que 1 de 25 fueron mujeres gobernadoras elegidas para el período 2014 – 2018, representando un 4%. Asimismo, al mirar el porcentaje de mujeres alcaldesas se aprecia que la participación es aún más baja: a nivel provincial el porcentaje de participación de las mujeres es de 3,6% (7 de 196); mientras que a nivel distrital la participación corresponde al 3,5% (58 de 1676)<sup>4</sup>.
- ✓ Embarazo adolescente: en el año 2016 el 12,7% de las mujeres de 15 a 19 años en nuestro país ya había estado alguna vez embarazada. El problema presenta graves implicancias en el área rural, donde el 22,7% de las adolescentes presentan esta condición, mientras que en el área urbana la cifra se reduce a 9,8%. La tasa de fecundidad adolescente es de 65 partos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años de edad.
- ✓ Muerte materna: Según el INEI a nivel nacional, en el período 2004 – 2010, la muerte materna ascendió a 93 por cada 100 mil nacidos vivos<sup>5</sup>.
- ✓ Inequidad en la educación, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2017, el analfabetismo afecta aproximadamente 3 veces más a las mujeres que a los hombres: el 8.7% de mujeres y el 3% de los hombres son analfabetos. Asimismo, el



<sup>3</sup> Las brechas de género se refieren al desigual acceso, participación y control de mujeres y hombres sobre los recursos, servicios, oportunidades y beneficios del desarrollo. Estas brechas se expresan en las diferencias que existen entre hombres y mujeres en la educación, salud, empleo, ingresos, a una vida libre de violencia, poder político, uso del tiempo para el desarrollo personal, acceso a recursos financieros y naturales entre otras, pasando a exponer las más relevantes.

<sup>4</sup> MIMP. XI informe de avances en el cumplimiento de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.

<sup>5</sup> INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2016. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1433/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1433/index.html).

<sup>6</sup> INEI Perú Brechas de Género 2017 – Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

analfabetismo afecta más a las personas en situación de pobreza monetaria y de este grupo, principalmente, a las mujeres: el 22.9% de mujeres pobres y el 8.1% de hombres pobres son analfabetos. En el caso de las personas adultas mayores<sup>7</sup> el 16,8% de la población de 60 y más años de edad no sabe leer ni escribir. Esta situación es más elevada en las mujeres, el 25,9% de adultas mayores son analfabetas, siendo más de tres veces que en sus pares los hombres (7,1%).

- ✓ Las mujeres ganan menos que los varones, percibiendo el equivalente al 70,8 % del ingreso laboral masculino. Las razones que pretenden justificar esta diferencia no son atribuibles a ellas, sino que están relacionadas a discriminaciones previas que vienen sufriendo (menor educación, mayor tiempo dedicado a trabajo doméstico y labores de cuidados, estereotipos de género, discriminación horizontal y vertical) que las determinan a una menor y/o más precaria participación de la fuerza laboral.
- ✓ El 31,5% de las mujeres de 14 y más años de edad no tienen ingresos propios, siendo ésta proporción casi 2,6 veces más que los hombres (12,0%). La brecha más significativa se presenta en las mujeres de la selva donde el 39,2 % no tienen ingresos propios, mientras que en el caso de los hombres representa el 12,4%<sup>8</sup>
- ✓ Desigualdad en el uso del tiempo, según la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (2010) las mujeres trabajan casi 24 horas más que los hombres en trabajo no remunerado. Si sumamos el tiempo de trabajo remunerado y el tiempo de trabajo no remunerado las mujeres trabajan 9 horas con 22 minutos semanales más que los hombres. Además, el tiempo dedicado a este trabajo les resta tiempo y oportunidades para generar ingresos.
- ✓ Violencia de género en sus múltiples expresiones, según el Programa Nacional Contra la Violencia contra la Mujer al año 2018; 81,009 mujeres alguna vez unidas fueron víctimas de violencia física y sexual por parte de su esposo o compañero, como empujones, golpes, patadas ataques o amenaza con cuchillo, pistola u otra arma y tener relaciones sexuales sin su consentimiento o realizar actos sexuales que ella no aprobaba. Asimismo, los Centros Emergencia Mujer (CEM) a nivel nacional registraron 149 mujeres víctimas de feminicidio durante el 2018.

13. Estas desigualdades entre mujeres y hombres están fundadas sobre esa construcción social y cultural que llamamos género. A partir de la significación otorgada a cada género (responsabilidades, limitaciones, roles y oportunidades que hombres y mujeres tienen al interior de una cultura, comunidad, familia y organización; lo esperado, permitido y valorado en la mujer y en el hombre en un contexto determinado; las funciones asignadas a hombres y mujeres en los ámbitos de la producción y reproducción social en cada momento histórico), se estructuran relaciones de poder patriarcales y asimétricas entre hombres y mujeres, que se expresan en múltiples formas de discriminación y violencia, afectando con mayor énfasis a las mujeres.

<sup>7</sup> INEI (2018). Situación de la población adulta mayor. Abril a junio 2018.

<sup>8</sup> INEI Perú Brechas de Género 2017 Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

14. No obstante ello, el artículo 2 del proyecto de ley propone una definición de la “perspectiva de igualdad entre mujeres y varones” que se sustenta en una visión restringida del derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en la Constitución, al excluir la referencia a la categoría género y equipararla con la categoría sexo. La exposición de motivos de este proyecto señala que “la igualdad está consagrada en nuestra Constitución entre mujeres y varones” y se cita el artículo 4 del Código Civil que señala que “El varón y la mujer tienen igual capacidad de goce y de ejercicio de los derechos civiles”.
15. La visión restringida del derecho a la igualdad que sustenta el proyecto se advierte también en los párrafos que definen esta igualdad en términos de “igualdad de oportunidades en todos los ámbitos entre varones y mujeres”. Esta perspectiva es incompleta porque solo abarca una parte del contenido del derecho a la igualdad, es decir, la igualdad de oportunidades, sin tomar en cuenta que dicho derecho protege también la igualdad de derechos y de libertades. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha señalado lo siguiente:

*“En efecto, el derecho a la no discriminación, tal como se encuentra previsto en la redacción de nuestra Constitución, protege preponderantemente un aspecto esencial de la dignidad humana. En virtud de ello, no resulta admisible crear diferencias basadas en criterios prohibidos que restrinjan la igualdad de oportunidades, derechos y libertades.”<sup>9</sup> (Subrayado agregado).*

16. Al respecto, debe tenerse en cuenta que las normas sobre derechos y las libertades reconocidos por la Constitución se interpretan de conformidad con los tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado<sup>10</sup>, los cuales forman parte del derecho nacional,<sup>11</sup> en concordancia con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte<sup>12</sup>. Por ello, el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en la Constitución debe interpretarse según los tratados internacionales y los criterios fijados por la jurisprudencia internacional en materia de Derechos Humanos.
17. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>13</sup> prohíbe también la discriminación por género.



<sup>9</sup> Defensoría del Pueblo (2007). La discriminación en el Perú. Problemática, normatividad y tareas pendientes. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 2. Lima, Defensoría del Pueblo, p. 55.

<sup>10</sup> Véase la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

<sup>11</sup> Véase el artículo 55 de la Constitución Política del Perú y el artículo 3 de la Ley N° 26647.

<sup>12</sup> Véase el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional y la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 5854-2005-AA/TC.

<sup>13</sup> Véase el párrafo 1.1 del artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Entre las sentencias que incluyen el género como categoría protegida comprendida dentro del principio - derecho a la igualdad y no discriminación podemos mencionar: *Caso Gonzales y otras [“Campo algodnero”] vs. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009; *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*, sentencia de 30 de agosto de 2010; *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*, sentencia de 31 de agosto de 2010; *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*; *Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in Vitro”) Vs. Costa Rica*, sentencia del 28 de noviembre de 2012; *Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala*, sentencia de 19 de mayo de 2014; *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú*, sentencia de 20 de noviembre de 2014; *Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 2015; *Caso I.V. vs. Bolivia*, sentencia de 30 de noviembre de 2016, y *Caso Coc Max y otros [Masacre de Xamán] vs. Guatemala*, sentencia de 20 de agosto de 2018.

- 18. La **igualdad de género**, según la Unesco, es la “igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de mujeres y hombres, niñas y niños. La igualdad no significa que mujeres y hombres sean lo mismo, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan del sexo con el que nacieron. La igualdad de género supone que se tenga en cuenta los intereses, las necesidades y las prioridades tanto de las mujeres como de los hombres, reconociéndose la diversidad de los diferentes grupos de mujeres y de hombres<sup>14</sup>.
- 19. En la misma línea, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, en adelante PLANIG, contiene la definición oficial de igualdad de género, la que se puede apreciar no atenta contra el derecho a la igualdad, sino que busca que éste se haga efectivo:

*“Igualdad de género es la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de los hombres y las mujeres. En una situación de igualdad real, los derechos, responsabilidades y oportunidades de los varones y mujeres no dependen de su naturaleza biológica y por lo tanto tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos y ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados.”<sup>15</sup>*

- 20. En el mismo sentido, se hace referencia a como **el enfoque de género** describe la igualdad:

*“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>16</sup>*

<sup>14</sup> MIMP. PLANIG 2012-2017. P. 17.

<sup>15</sup> MIMP. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, p. 17.

<sup>16</sup> MIMP. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, p. 18.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

*“Desde el enfoque de género es necesario considerar el empoderamiento y autonomía de las mujeres, la división sexual del trabajo, la independencia económica, una vida libre de violencia, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres, la corresponsabilidad familiar de mujeres y hombres, la conciliación de la vida familiar y laboral y la paridad en la participación de la mujer en la toma de decisiones.”<sup>17</sup>*

21. En ese sentido, resulta inconstitucional que el proyecto de ley bajo análisis pretenda restringir los alcances del principio – derecho de igualdad y excluya de su protección a la categoría género, que, como se verá más adelante, se trata de una categoría reconocida en la propia Constitución, tratados y jurisprudencia nacional e internacional.

### **A.3 Sobre las definiciones de “género”, los términos relacionados y su exclusión del ordenamiento jurídico**

22. Los artículos 1, 3 y 4 del proyecto de ley, la Primera Disposición Complementaria Final (modificaciones a la Ley N° 28983) y la Cuarta Disposición Complementaria Final indican que las entidades públicas deben adoptar la perspectiva de igualdad en todo el ordenamiento jurídico y las políticas públicas del Estado de manera transversal, excluyendo los términos: “enfoque de género”, “enfoque de equidad de género”, “enfoque de igualdad de género”, “violencia de género”, “equidad de género”, “igualdad de género”, “expresión de género” o “identidad de género” y todo término referido o relativo a la ideología de género y cualquier otra referencia que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres.
23. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define al **género** como el grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendido este desde un punto de vista sociocultural en lugar de exclusivamente biológico<sup>18</sup>. Es decir, el género es definido como la construcción social del sexo biológico. En esa misma línea ONU Mujeres señala que “el género se refiere a los roles, comportamientos, actividades, y atributos que una sociedad determinada en una época determinada considera apropiados para hombres y mujeres”<sup>19</sup>. A partir del sexo biológico con el que se nace, la sociedad asigna atributos, roles y espacios que definen a hombres y mujeres, y quienes no cumplen con dichas funciones son víctimas de violencia y discriminación<sup>20</sup>.
24. Por su parte, la Constitución Política del Perú, en el artículo 191 ha incorporado el término “género” vinculándolo al derecho a la igualdad:

“Artículo 191.-



<sup>17</sup> Ibídem.

<sup>18</sup> Real Academia de la Lengua Española. En: <http://dle.rae.es/?id=J49ADOj>. Visitada el 20.11.2018

<sup>19</sup> Glosario del Centro de Capacitación de ONU Mujeres. Visto en: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=G&sortkey=&sortorder=asc>

<sup>20</sup> Cfr. Violencia basada en Género. Marco conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado. En: <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgcvg/mimp-marco-conceptual-violencia-basada-en-genero.pdf>. Visitado el 20.11.2018.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

(...)

*La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales.” (Subrayado agregado)*

25. El propio Congreso de la República, en el dictamen de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, recaído en los proyectos de ley que condujeron a la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y que fue aprobado por unanimidad el 21 de febrero de 2007, reconoció el uso del término “género” al afirmar lo siguiente:

*“La labor o rol del Estado en el logro de la igualdad de oportunidades debe consistir en promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean iguales y efectivas; (...). Una de las barreras culturales que afecta y limita la realización efectiva de la igualdad en la sociedad es el conjunto de características diferenciadas que la sociedad le asigna a las mujeres y hombres. De esta forma, se pone de manifiesto que las características humanas consideradas femeninas son adquiridas por las mujeres mediante un complejo proceso individual y social, en vez de derivarse naturalmente de su sexo. Así, la categoría “género” pasa a ser una forma de denotar las construcciones culturales, la creación totalmente social de las ideas sobre los roles apropiados para mujeres y hombres” (Dictamen, p.30).*

26. Igualmente, dicho Poder del Estado ha reconocido la importancia de establecer medidas para contrarrestar la situación de desigualdad entre mujeres y hombres. Prueba de ello es la promulgación de la Ley N° 30807, Ley que extiende el plazo de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada (modificación a la Ley 29409). Esta norma tuvo dictamen aprobatorio de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República<sup>21</sup>, que respecto al rol protector de la madre y del padre en el cuidado de sus hijos/as, acoge la opinión vertida por la Defensoría del Pueblo indicando que:

*“(…) Si bien es cierto es deber y derecho de ambos padres alimentar, cuidar, educar y dar seguridad a sus hijos e hijas, en ese sentido, dicha tarea socialmente fue atribuida a las mujeres, asimismo, sostiene que los cambios producidos en la sociedad en los últimos años han significado también una transformación de los roles de género, siendo uno de los cambios más importantes la masiva incorporación laboral de las mujeres en el espacio público, lo que ha creado la necesidad de buscar mecanismos que permitan conciliar la vida familia y la laboral”.*

*“(…) los estereotipos de género socialmente establecidos en cuanto al deber de cuidado de los hijos por parte de las mujeres, hace que se ubiquen todavía en el espacio doméstico, ya que todavía en la sociedad prevalece que las*

<sup>21</sup> Dictamen aprobado de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República (2.MAY. 2018).



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

*mujeres se tengan que hacer cargo exclusivamente de la alimentación y cuidado de sus hijos”.*

Finalmente, concluyen que:

*“esta situación ha dificultado el acceso de las mujeres al mundo laboral, esto se ha visto reflejado en el informe de Brechas de Género del año 2016, efectuado por el Instituto de Estadística e Informática en el cual se denota que en el mercado laboral peruano tiene la siguiente distribución el 63.5% de mujeres y el 82.5% de hombres”.*

27. Ahora bien, en dicho contexto, el **enfoque de género** constituye una herramienta de análisis fundamental para el diseño de políticas públicas que permitan atender la problemática de discriminación y violencia que sufren principalmente las mujeres; por lo que su eliminación restringe el análisis de sus causas y consecuencias en nuestra sociedad e impide superar las brechas sociales de género que limitan el acceso de las mujeres a empleo, recursos económicos, salud, educación y, a una vida libre de violencia y discriminación.

28. Al respecto el PLANIG nos dice lo siguiente:

*“El enfoque de género es una forma de mirar la realidad identificando los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Permite conocer y explicar las causas que producen esas asimetrías y desigualdades, y a formular medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyan a superar las brechas sociales de género. El enfoque de género al observar de manera crítica las relaciones que las culturas y sociedades construyen entre hombres y mujeres, permite la formulación de planteamientos para modificar las relaciones de desigualdad, erradicar toda forma de violencia basada en género, asegurar a las mujeres su acceso a recursos y servicios de salud y educación, fortalecer su participación política y ciudadana, entre otros aspectos.” (Subrayado agregado)*



29. El Instituto Nacional de las Mujeres de México define la **perspectiva de género** como “[...] una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias biológicas entre mujeres y hombres se dan no solo por su determinación biológica, sino también por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos. Mirar o analizar alguna situación desde la perspectiva de género, permite entonces entender que la vida de mujeres y hombres pueden modificarse en la medida en que no está “naturalmente” determinada.” Señala además que, “Esta perspectiva ayuda a comprender más profundamente tanto la vida de las mujeres como la de los hombres y las relaciones que se dan entre ambos”<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Glosario de Términos. Visto en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100904.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf)



PERÚ

 Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

 Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

30. El Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016 – 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP, como instrumento de política pública define **la violencia de género** como cualquier acción o conducta, basada en el género y agravada por la discriminación proveniente de la coexistencia de diversas identidades (raza, clase, 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<sup>23</sup>. Como puede apreciarse de su lectura, esta definición vincula la violencia de género a la discriminación, de modo tal que combatir esta forma de violencia demanda actuar sobre las causas que generan prácticas discriminatorias es decir atentan contra la igualdad.
31. Se trata de aquella violencia que ocurre en un contexto de desigualdad sistemática 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 basadas en la discriminación por sexo-género<sup>24</sup>.
32. Respecto del término “**identidad de género**”, el Tribunal Constitucional ha reconocido que goza de protección constitucional y está vinculado a la dignidad humana:

*“[...] a la luz de los instrumentos internacionales sobre la materia que el Perú haya ratificado y de la jurisprudencia de los tribunales internacionales autorizados para interpretarlos (artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional), es posible concluir que la orientación sexual y la identidad de género son expresiones de la diversidad de la naturaleza humana que merecen protección constitucional.”*

*Este reconocimiento constitucional de la diversidad sexual encuentra asidero en la propia idea de que la dignidad humana, por sí misma, debe ser reconocida y protegida por el Estado.” (EXP N° 06040-2015-PA/TC, párrafos 32-33) (Subrayado agregado)*

33. También es pertinente destacar que la Corte IDH, en su Opinión Consultiva OC-24/17, ha precisado que los términos “**identidad de género**” y “**expresión de género**” se encuentran dentro de las categorías protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

*“De conformidad con todo lo anterior, teniendo en cuenta las obligaciones generales de respeto y garantía establecidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana, los criterios de interpretación fijados en el artículo 29*

<sup>23</sup> Cfr. Plan Nacional contra la Violencia de Género. En: [http://www.flora.org.pe/observatorio/Norm\\_Nacio/PNCVHM\\_2009%20-%202015.pdf](http://www.flora.org.pe/observatorio/Norm_Nacio/PNCVHM_2009%20-%202015.pdf)

<sup>24</sup> Idem. El sistema sexo - género entendido como el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana y, en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

*de dicha Convención, lo estipulado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, las Resoluciones de la Asamblea General de la OEA, y los organismos de Naciones Unidas (supra párrs. 71 a 76), la Corte Interamericana deja establecido que la orientación sexual y la identidad de género, así como la expresión de género son categorías protegidas por la Convención. Por ello está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual, identidad de género o expresión de género de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual, su identidad de género y/o su expresión de género”. (subrayado agregado)*

34. Sobre este tema el Comité CEDAW, organismo internacional encargado de supervisar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en su Recomendación General N° 25 (del año 2004), ha advertido que las obligaciones fundamentales para los Estados a fin de eliminar la discriminación contra la mujer son las siguientes<sup>25</sup>:
- En primer lugar, los Estados partes tienen la obligación de garantizar que no exista discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación.
  - En segundo lugar, la obligación de los Estados partes radica en mejorar la situación de facto de la mujer, adoptando políticas y programas concretos y eficaces.
  - En tercer lugar, los Estados partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no solo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.
35. En el 37 Período de Sesiones (2007), el mismo Comité recomienda a los Estados Partes promulguen legislación sobre la igualdad entre mujeres y hombres que refuerce el mandato de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer de desempeñar sus funciones en cuanto a la aplicación de todas las disposiciones de la Convención, así como de apoyar y coordinar eficazmente la aplicación de una estrategia de



<sup>25</sup> Citado de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 01423-2013 -PA/TC. Consulta: 14 de noviembre de 2018.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/01423-2013-AA.pdf>





“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos de acción y todos los niveles de gobierno<sup>26</sup>.

- 36. Por su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluye el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, que compromete a los Estados a “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.” Al respecto, la ONU ha señalado que “Promover la igualdad de género es esencial en todos los ámbitos de una sociedad sana: desde la reducción de la pobreza hasta la promoción de la salud, la educación, la protección y el bienestar de las niñas y los niños.”<sup>27</sup>
- 37. Es de destacar también que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organización internacional a la que el Perú aspira a ser miembro, promueve el diseño de políticas públicas y servicios con perspectiva de género. Al respecto, la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública reconoce que la igualdad de género es la piedra angular del crecimiento inclusivo<sup>28</sup>, por lo cual recomienda a los Estados miembros integrar la igualdad de género en el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de las políticas y presupuestos públicos relevantes<sup>29</sup>, fijando entre sus medidas “a) Establecer un marco institucional que garantice la efectiva implementación, coordinación y sostenibilidad de la estrategia de igualdad de género y transversalización.”
- 38. Asimismo, en marzo de 2018, la OCDE presentó el “Paquete de Herramientas de la OCDE para integrar como aspecto dominante e implementar la igualdad de género”, una iniciativa para ayudar a los gobiernos, parlamentos y judicaturas a diseñar políticas públicas y servicios con perspectiva de género, y acelerar sus esfuerzos a fin de posibilitar que las mujeres tengan un acceso igual a la toma de decisiones públicas<sup>30</sup>

En este marco la OCDE señala que la equidad de género, es la justicia en el tratamiento de mujeres y hombres de acuerdo a sus respectivas necesidades. Implica el tratamiento diferencial para corregir desigualdades de origen a través de medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, obligaciones, beneficios y oportunidades.<sup>31</sup>



<sup>26</sup> Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 37° Período de Sesiones del 15 de enero a 2 de febrero de 2007. CEDAW/C/PER/CO/6.

<sup>27</sup> “Igualdad de género: por qué es importante” (2016). En: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Portal web de las Naciones Unidas. Consulta: 13 de noviembre de 2018.

[https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/5\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/5_Spanish_Why_it_Matters.pdf)

<sup>28</sup> Primer párrafo de la introducción de la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública.

<sup>29</sup> Párrafo 1 de la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública.

<sup>30</sup> “La OCDE presenta un Paquete de Herramientas para ayudar a los gobiernos a promover los objetivos de igualdad de género”. En: OCDE. Centro de México. Consulta: 13 de noviembre de 2018. <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/la-ocde-presenta-un-paquete-de-herramientas-para-ayudar-a-los-gobiernos-a-promover-los-objetivos-de-igualdad-de-genero.htm>

<sup>31</sup> Ídem



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

39. Adicionalmente, corresponde señalar que el Perú ha suscrito compromisos internacionales referidos a la erradicación de las desigualdades y brechas de género, entre los que cabe citar:
- ✓ Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución 50/104, “La mujer en el desarrollo” (1996) instó a los gobiernos a que “elaboren y fomenten metodologías encaminadas a incorporar perspectivas de género en todos los aspectos de la formulación de políticas, incluidas las políticas económicas”.
  - ✓ La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, en la que participaron representantes de 189 gobiernos, entre ellos el Estado peruano, se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. En dicha Plataforma se articula por primera vez la agenda de desarrollo humano con la agenda de los derechos de las mujeres y se definen estrategias claras para lograr los objetivos, entre ellas: *“transversalidad del enfoque de género en todos los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de políticas y programas”*, recomendando a los gobiernos *“integrar la perspectiva de género (...) como corriente principal en las legislaciones, en las políticas, programas y proyectos públicos”*.
  - ✓ La CEPAL ha reconocido que la transversalización del enfoque de género es la estrategia más idónea para avanzar hacia la igualdad de género en América Latina y El Caribe, pues si bien todos los países cuentan con mecanismos para el adelanto de las mujeres y se han generado marcos legales, aún estos mecanismos son débiles, no cuentan con los recursos necesarios para operar con eficiencia (presupuestales, humanos y técnicos), y muchas veces desde otras agencias estatales se cuestiona su existencia misma<sup>32</sup>.
  - ✓ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS<sup>33</sup>, establecen 17 objetivos mundiales para combatir la pobreza y la desigualdad. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible señala que empoderar a las mujeres y promover la igualdad de género es fundamental para acelerar el desarrollo sostenible.
  - ✓ El Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer al Estado Peruano (2007), señala que “15. El Comité pide al Estado Parte que se asegure de que los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer tengan el poder de decisión y los recursos financieros y humanos suficientes para promover eficazmente una estrategia sustantiva de aplicación de la Convención que tenga en cuenta las diferencias sexuales, culturales y de género. El Comité exhorta al Estado Parte a que promulgue legislación sobre la igualdad entre mujeres y hombres que refuerce el mandato de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer de



<sup>32</sup> MONTAÑO Sonia, PITANGUY Jacqueline y LOBO Thereza, Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil. Serie Mujer y Desarrollo, N° 45 (LC/L.1920-P). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003. Consulta: 2 de julio de 2014. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/12688/lc1920e.pdf>..

<sup>33</sup> Adoptado formalmente por las y los líderes del mundo durante la Cumbre de las Naciones Unidas para la adopción de la agenda de desarrollo posterior a 2015, celebrada en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

desempeñar sus funciones en cuanto a la aplicación de todas las disposiciones de la Convención, así como de apoyar y coordinar eficazmente la aplicación de una estrategia de incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos de acción y todos los niveles del gobierno”<sup>34</sup>.

- ✓ El Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belem do Pará (MESECVI), en el 2017, instó al Estado peruano a profundizar la generación de los procesos necesarios para la incorporación de la “transversalidad de género en todas las competencias incluidas en el sistema de educación nacional y sentar las bases de formación de capacidades y desarrollo de habilidades en las nuevas generaciones, haciéndoles capaces de participar en el cambio cultural referido en el objetivo estratégico 1 del Plan Nacional Contra la Violencia de Género, orientado a cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas entre hombres y mujeres.

40. El Tribunal Constitucional peruano ha acogido estos criterios y ha reconocido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y diversas instancias internacionales coinciden en señalar que:

*“el género encuentra un espacio particular de protección en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha obedecido a su estrecha vinculación con el derecho a la vida privada y al principio de igualdad y no discriminación. No es casual esta coincidencia en el ámbito internacional, ya que refleja el estándar mínimo de protección que los Estados deben brindar a toda persona sometida a su jurisdicción.”* <sup>35</sup> (Subrayado agregado)

41. Respecto a la mencionada **ideología de género**, la RAE define el término de ideología bajo estas acepciones: i) Conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político, etc.; ii) Doctrina que, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, tuvo por objeto el estudio de las ideas.”<sup>36</sup>

Cuando hablamos de enfoque de género estamos refiriéndonos, conforme se ha señalado anteriormente, a una herramienta de análisis que, lejos de ser un conjunto de ideas de un movimiento cultural o político, permite examinar la realidad, las asimetrías y las relaciones de poder que se producen entre mujeres y hombres, teniendo en cuenta los roles socialmente asignados. Este enfoque permite conocer y explicar su origen para formular, a partir de ello, medidas (políticas, lineamientos, mecanismos, normas, etc.) tendientes a modificar las relaciones de desigualdad, erradicar toda forma de violencia basada en género y la discriminación, contribuyendo a superar brechas sociales que

<sup>34</sup> CEDAW. Sesión 37ª. Sexto Informe Periódico del Perú. En: <http://acnudh.org/comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contra-la-mujer-cesdaw-peru-2007-html/>. Consultado el 14/01/2019.

<sup>35</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 06040-2015-PA/TC, párrafo 8. Consulta: 13 de noviembre de 2018. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/06040-2015-AA.pdf>

<sup>36</sup> RAE. Visto en: <http://dle.rae.es/?id=Ku9K9F3>



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

produce la desigualdad. (MIMP: 2017. Tercera Edición. Conceptos Fundamentales para la Transversalización del Enfoque de Género).

42. El desarrollo con igualdad desde un enfoque de género implica desmontar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen la subordinación de las mujeres. Se refiere, como señala ONU MUJERES, a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños<sup>37</sup>. Además, el concepto de igualdad de género está ligado a las nociones de ausencia de discriminación y ejercicio de derechos humanos<sup>38</sup>. En una situación de igualdad real, sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependen de su naturaleza biológica, sino del reconocimiento de su humanidad y el respeto de sus derechos humanos.
43. Excluir esta categoría de análisis de las políticas públicas nos impediría explicar las razones por las cuales persisten todas las formas de discriminación contra las mujeres y, que el propio proyecto de ley señala al referirse a los indicadores del Índice de Desigualdad de Género señalados por el INEI: participación política, educación y participación en la fuerza laboral, cuyas cifras son abrumadoramente perjudiciales para las mujeres. Esta exclusión, significaría no poder responder por ejemplo por qué hay menos mujeres que hombres en los cargos de toma de decisión y en el empleo formal, por qué reciben menor salario que los hombres por trabajo de igual valor, o por qué son ellas las que mayoritariamente realizan el trabajo doméstico y el cuidado de menores de edad y personas adultas mayores.
44. Al respecto, consideramos que los mencionados artículos 1, 3 y 4, las disposiciones modificatorias de la Ley N° 28983 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del proyecto carecen del debido sustento, ya que se trata de afirmaciones sin evidencia que las justifiquen, esto es, una llamada “ideología de género” no definida para efectos de su aplicación, ni amparada en norma o fuente oficial en materia de igualdad de género y no discriminación que haga alusión a dicho concepto, lo defina o que plantee algún tipo de referencia.
45. Tampoco explica el proyecto cuál es la vinculación de dicha “ideología de género” con los términos que se pretenden excluir, (esto es “enfoque de género”, “violencia de género”, “equidad de género”, “igualdad de género”, “identidad de género” y “todo término referido o relativo a la ideología de género” entre otros), los que, como hemos demostrado anteriormente, sí son definidos y reconocidos en el ordenamiento jurídico y jurisprudencia nacional y en los convenios y tratados internacionales de los que el Perú es parte y no atentan contra la igualdad de mujeres y hombres sino por el contrario la promueven impulsando la erradicación de todas las formas de discriminación.



<sup>37</sup> Glosario del Centro de Capacitación de ONU Mujeres. Visto en: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=G&sortkey=&sortorder=asc>

<sup>38</sup> Elsa Gómez. Género y Salud: Marco Conceptual. Organización Panamericana de la Salud. 2011



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

46. Lo afirmado anteriormente nos permite concluir que el mandato contenido en el proyecto no está sustentado en ninguna fuente de derecho, es decir en norma, doctrina o jurisprudencia alguna, no es claro y, por ende, resulta inejecutable por las entidades a las cuales se dirige, generando inseguridad jurídica.
47. Finalmente cabe señalar que el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, señala que “[...] la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado.”
48. Al respecto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha señalado que el Perú, al ratificar los tratados internacionales y varios de sus mecanismos, se encuentra obligado a adoptar medidas necesarias para su cumplimiento, obligándonos a<sup>39</sup>:
- ✓ Respetar: abstenerse de realizar o tolerar cualquier violación a un derecho por parte de un agente estatal
  - ✓ Proteger: impedir la violación de un derecho por parte de otras personas o agentes no estatales.
  - ✓ Garantizar: asegurar y adoptar las medidas administrativas, legislativas y judiciales adecuadas para que las personas puedan gozar de sus derechos, cuando no están en posibilidad de hacerlos por ellas mismas.
49. En atención a lo expuesto, la interpretación del derecho a la igualdad en el ordenamiento jurídico peruano –y por ende, su implementación– debe realizarse con miras a brindar la mayor protección en favor de las personas y no desde una voluntad regresiva, como pretende el proyecto de ley.
50. Al respecto, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha emitido el Memorandum OSG/294-18 (22 de junio de 2018) frente al **“crecimiento de movimientos anti derechos humanos y anti igualdad de género que representa una amenaza para los derechos humanos y para la estabilidad y la legitimidad de los sistemas democráticos”**. Advierte que **“(l)os derechos humanos y la agenda para la igualdad son hoy parte central de lo bueno en el mundo. Ante las nuevas formas de ataque contra los derechos humanos que proliferan en nuestra región, la respuesta institucional debe ser “Ni un paso atrás” –**

<sup>39</sup> Extraído de MINJUS. Curso. Aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión pública. Material para participantes. 2015, Perú, p.66. Mayor referencia Convención Americana de Derechos Humanos.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

los principios de la progresividad<sup>40</sup> y de no regresividad en los derechos lo demandan.”<sup>41</sup>.

51. Cabe mencionar que, según lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los/as funcionarios/as públicos/as y las autoridades de un Estado están obligados/as a evaluar la compatibilidad entre sus normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es decir, realizar un *control de convencionalidad*, a fin de que el efecto útil de dicha Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin<sup>42</sup>. Este criterio también ha sido adoptado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano (Sentencia EXP. N.º 04617-2012-PA/TC).
52. En este marco, contrastando el proyecto de Ley con lo afirmado en las convenciones, tratados, acuerdos y otros compromisos internacionales de carácter vinculante, la Constitución Política y el Tribunal Constitucional, se encuentra que no es compatible con la normativa y la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, por lo que resulta inviable.

#### A.4 Sobre los problemas de técnica legislativa del proyecto

##### a) Problemas identificados en la fórmula normativa

53. La Tercera Disposición Complementaria Final del proyecto de ley propone suprimir la palabra “niñas” de la denominación del Decreto Legislativo N.º 1297, “Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos”. Al respecto, es pertinente señalar que la redacción vigente de la denominación del Decreto Legislativo N.º 1297 es concordante con la obligación del uso del lenguaje inclusivo prevista en el párrafo 3 del artículo 4 de la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
54. El uso del masculino genérico para referirse a la totalidad de la niñez y adolescencia peruana puede confundirse con el uso exclusivo del género gramatical masculino (el que sirve para designar solo a los hombres), ocultando con ello la presencia de las mujeres<sup>43</sup> 44.



<sup>40</sup>El principio de progresividad puede ser interpretado en dos sentidos: “En un primer sentido la expresión se refiere al gradualismo admitido por varios instrumentos internacionales y textos constitucionales para la puesta en aplicación de las medidas adecuadas, como admitía el artículo 427 del Tratado de Versalles (...) y (...) en un segundo sentido la progresividad puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales (Mohamed Bedjanui, “Por una carta mundial de trabajo humano y de la justicia social, BIT, 75º Aniv., Ginebra, 1994, p.28). En consecuencia, el principio es un criterio de conservación o no derogación de la Ley más favorable. La expedición de alguna medida tendiente a retrotraer o menoscabar un derecho ya reconocido o desmejorar una situación jurídica favorable, estaría afectando derechos humanos.

<sup>41</sup> Organización de Estados Americanos. Memorándum OSG/294-18, 22 de junio de 2018. Consulta: 14 de noviembre de 2018. <https://www.oas.org/legal/spanish/Directivas/SG062218.pdf>

<sup>42</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá, del 12 de agosto de 2008, párrafos 180 y 181.

<sup>43</sup> MIMP. *Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo*. Segunda edición, p. 19.

<sup>44</sup> MINJUS. *Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades de Poder Ejecutivo*. Tercera Edición Corregida y Aumentada, p. 54. En: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/MINJUS-DGDOJ-Guia-de-Tecnica-Legislativa-3era-edicio%C3%83n.pdf>.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Por ello, el Decreto Legislativo N° 1297 hace referencia a niñas y niños en su denominación.

55. La Única Disposición Complementaria Derogatoria del proyecto incluye una derogación genérica (“*deróguese cualquier otra disposición que se ponga a la presente Ley*”), lo cual no está permitido por el Manual de técnica legislativa del Congreso de la República:

“La derogación es precisa y expresa utilizándose el término “derógase”, no deben usarse otros términos como, por ejemplo, “déjase sin efecto”. Debe evitarse la derogación genérica indeterminada, que suele expresarse con fórmulas como, por ejemplo, “deróguese todo lo que se oponga”.

Indica la norma, o parte de ella, que se deroga y, en su caso, la que se mantiene en vigor.” (subrayado agregado)

56. El proyecto contiene artículos cuyos verbos están redactados en tiempo verbal futuro, en contravención de lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, que señala que “*se evita el futuro del indicativo, que convierte la disposición en una posibilidad o promesa, debilitando las características de la ley*”<sup>45</sup>.

b) Problemas identificados en la exposición de motivos

57. El Manual de Técnica Legislativa del Congreso señala claramente que el análisis costo beneficio debe precisar “*cuánto se pierde, cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos*”<sup>46</sup>. La sección “Análisis costo beneficio” de la exposición de motivos del proyecto no hace un debido análisis de los costos que se desprenderían de la aprobación de la norma, sino que se limita a afirmar que no genera gasto público por ser un lineamiento transversal.

58. Esta sección omite señalar que el proyecto ordena a todas las entidades del Estado revisar sus normas y actualizarlas para excluir los términos “enfoque de género”, “igualdad de género”, “violencia de género”, entre otros, lo cual evidentemente genera costos en términos de tiempo, trabajo y recursos de la Administración pública.

59. Dichos costos deberían estar justificados en atención al fin que se pretende alcanzar mediante la aprobación de la norma. Al respecto, el proyecto afirma que las disposiciones normativas propuestas y las modificaciones a la Ley N° 28983 tienen como finalidad “propiciar y promover la igualdad entre mujeres y hombres”; sin embargo, no se explica claramente por qué se considera que las normas y mecanismos vigentes –que incluyen la Ley N° 28983 y las normas de organización y funciones del MIMP– no resultan suficientes para alcanzar el objetivo de garantizar la igualdad y la no discriminación. Por ello, no se evidencia ni la necesidad ni la utilidad de dichas disposiciones y modificaciones.

<sup>45</sup> Congreso de la República. Manual de Técnica legislativa, p. 22-23.

<sup>46</sup> Congreso de la República. Manual de Técnica legislativa, p. 52.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

60. Cabe señalar que el análisis costo beneficio implica también la identificación de medidas alternativas que persigan el mismo objetivo<sup>47</sup>. Al respecto, se advierte que la fórmula normativa del proyecto propone realizar un proceso de identificación, modificación y derogación de normas de distinta jerarquía en todas las entidades públicas, lo que, además de ser inconstitucional, constituye un medio complejo, poco claro y poco eficiente para lograr la finalidad esperada.
61. Si lo que se busca es “tener definiciones claras en nuestra sociedad” en materia de igualdad para lograr una mayor protección de este derecho, una alternativa más eficiente y coherente hubiera sido proponer la inclusión en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, de las definiciones oficiales de los términos “género” e “igualdad de género”, según los conceptos preexistentes que ya fueron aprobados en el marco del PLANIG. De esa manera, se contaría con definiciones unívocas con rango de ley aplicables a todas las entidades públicas.
62. Por otro lado, se advierte que en la sección “análisis costo beneficio” de la exposición de motivos se afirma que el término “ideología de género” *“tiene una concepción distinta a lo establecido en nuestra Constitución y en el Código Civil no solo en lo relacionado a el varón (sic) y la mujer sino también que se vulnera la institución natural que es la familia base de la sociedad del Estado peruano (sic)”*.
63. Al respecto, no solamente corresponde reafirmar que el término “ideología de género” no es utilizado en ningún documento oficial vigente en el ordenamiento jurídico peruano, sino además advertir que el documento no explica en qué consiste la alegada vulneración a la familia que se busca corregir. Al respecto, el Manual de técnica legislativa del Congreso advierte que el contenido de la ley *“no admite criterios subjetivos o parcializados”*<sup>48</sup>.
64. La sección “Efecto de la vigencia de la norma” menciona solamente la modificación de los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley N° 28983, pero omite señalar que a raíz de su entrada en vigencia las entidades públicas deberán modificar aquellas normas que contengan los términos “enfoque de género”, “igualdad de género” y afines en su título o en su contenido, conforme se ha explicado en los párrafos precedentes. Se omite también la modificación de la denominación del MIMP y de sus sujetos de protección, lo cual implica una modificación de su Ley de Organización y Funciones (Decreto Legislativo N° 1098) y de su Reglamento de Organización y Funciones (Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP). Por último, esta sección omite mencionar y fundamentar la supresión de la palabra “niñas” de la denominación del Decreto Legislativo N° 1297.
65. La sección “Relación de la iniciativa con el Acuerdo Nacional” de la exposición de motivos plantea una interpretación arbitraria de la Política de Estado N° 11 del Acuerdo Nacional con el fin de forzar la compatibilidad entre el Proyecto y dicha política. Se plantea que el



<sup>47</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016). Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Tercera edición. Lima, MINJUS, 2016, p. 58.

<sup>48</sup> Congreso de la República. Manual de Técnica legislativa, p. 23.





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

término “equidad de género” utilizado en el literal (c) de dicha política *“hace referencia a la mujer”* al interpretarlo *“contextualmente”* y se afirma que dicho término constituye *“una frase explicativa”* cuya supresión *“no varía en nada el contenido (de la política)”*.

66. Al respecto, conviene recordar que el texto completo del literal (c) de la Política de Estado 11 señala que el Estado *“fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género”*. De una lectura corriente de dicha disposición se desprende que el Acuerdo Nacional entiende la “equidad de género” como “igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”, lo que significa que el término “género” no sería incompatible con la igualdad reconocida en la Constitución ni tendría una naturaleza distinta, como sostiene el Proyecto.
67. Finalmente, es preciso advertir que el texto de la exposición de motivos del proyecto presenta múltiples errores de concordancia gramatical y palabras redundantes, los cuales dificultan su lectura y comprensión.

#### A.5. Sobre la modificación de la denominación y funciones del MIMP

68. La Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR propone el cambio de la denominación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a “Ministerio de la Familia, Mujer y Poblaciones Vulnerables” para contemplar como sujeto de protección, atención y promoción a la familia y sus integrantes, además de sus funciones actuales. Al respecto, corresponde precisar que, desde el punto de vista jurídico, la familia no es sujeto de derecho, por lo que no puede ser titular de derechos ni obligaciones. En vez de ello, lo correcto sería afirmar que la familia constituye una institución social que goza de protección jurídica.
69. La exposición de motivos sustenta la modificación de la denominación y funciones del MIMP en una supuesta ausencia de regulación sobre todo aquello que tiene relación con la promoción y protección de la familia. Sin embargo, no se ha tomado en cuenta que el MIMP cumple actualmente las funciones de prevención, protección y atención de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, así como el fortalecimiento de las familias, según el artículo 5 de su Ley de Organización y Funciones<sup>49</sup>. Estas funciones se cumplen a través de la Dirección General de Familia y Comunidad del MIMP, órgano de línea encargado de *diseñar, promover, coordinar, monitorear y evaluar políticas, planes, programas y proyectos para la promoción y fortalecimiento de las familias*<sup>50</sup>.
70. Tampoco se ha tomado en cuenta que mediante Decreto Supremo N° 003-2016-MIMP se aprobó el Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016 - 2021” que tiene como misión que el Estado formule e implemente normas, políticas, programas y servicios para

<sup>49</sup> La Ley de Organización y Funciones del MIMP fue aprobada por Decreto Legislativo N° 1098.

<sup>50</sup> Véase el artículo 61 del Reglamento de Organización y Funciones del MIMP, aprobada por Resolución Ministerial N° 003-2012-MIMP.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

promover, proteger y fortalecer a las familias, respetando la diversidad de su organización y el desarrollo de sus miembros en igualdad, con la participación de la sociedad. En ese contexto, el citado Plan Nacional ha identificado metas emblemáticas al 2021, las cuales contribuirán prioritariamente al fortalecimiento de las funciones de las familias y son: (i) Función formadora, (ii) Función socializadora, (iii) Función de cuidado y (iv) Función de seguridad económica.

71. Adicionalmente, respecto de la conciliación entre el trabajo y la vida familiar, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), mediante Resolución Ministerial N° 048-2014-TR aprobó la “Guía de buenas prácticas en materia de conciliación del trabajo y la vida familiar y personal”, cuya aplicación viene siendo promovida por dicho ministerio.
72. Cabe agregar que el cambio de denominación propuesto desconoce la especial situación de vulnerabilidad de las mujeres en el Perú debido a la discriminación que sufren por razón de género, pese a constituir la mitad de la población nacional. Por el contrario, la denominación actual del MIMP visibiliza la importancia que el gobierno asigna a las necesidades y los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres peruanas y su incorporación a la agenda pública. En efecto, desde la creación del PROMUDEH (actual MIMP) en 1996, el Perú ha sostenido su compromiso de promover y supervisar el cumplimiento de marcos normativos y políticas públicas de igualdad de género y no discriminación para la promoción, protección y defensa de las mujeres en todos los ámbitos<sup>51</sup>.

#### A.6. Sobre las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo en políticas públicas

73. El numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú reconoce la iniciativa legislativa a los parlamentarios. No obstante, su ejercicio se encuentra delimitado por el marco constitucional y por los principios desprendidos del mismo.
74. Como veremos, existen tres principios constitucionales que determinan que solo el Poder Ejecutivo puede intervenir en las políticas generales de gobierno, razón que determina que no sea viable la propuesta de autos:
- a) Principio de competencia
75. La delimitación que el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú realiza sobre las políticas generales del Gobierno, circunscribe un ámbito de competencia exclusivo del Ejecutivo que no puede ser intervenido por otro Poder del Estado. Esta



<sup>51</sup> El artículo 18 del Decreto Legislativo N° 866, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, señalaba lo siguiente:

#### Capítulo II

##### De la Gerencia de Promoción de la Mujer

Artículo 18°.- La Gerencia de Promoción de la Mujer es la responsable de diseñar, formular, dirigir y evaluar políticas y programas que permitan el desarrollo sostenible de las mujeres, especialmente en:

- a) Las acciones que promuevan la equidad de género y las relaciones familiares igualitarias y solidarias. (subrayado agregado).



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

premisa constituye una manifestación del principio de competencia, respecto al cual el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“El principio de competencia resulta fundamental para explicar las relaciones y articulaciones que se pudieran presentar entre normas jurídicas que tienen un mismo rango y, en ese sentido, ocupa un lugar central en la articulación horizontal del sistema de fuentes del derecho diseñado por la Constitución.*

*Este principio se manifiesta en todos los casos en que la Constitución establece que la disciplina de determinados objetos o materias deberá realizarse a través de determinadas fuentes, de modo tal que otras fuentes que intervinieran en aquellas materias serían, por eso mismo –es decir, independientemente de su contenido–, inválidas”<sup>52</sup>.*

76. Así, si bien las políticas nacionales o sectoriales han sido aprobadas por normas de inferior jerarquía de la ley, la potestad de legislar sobre esta materia no se resuelve a través del principio de jerarquía normativas<sup>53</sup>. Por el contrario, siendo clara la Constitución Política respecto a las materias que se encuentran dentro del ámbito exclusivo del Congreso de la República y del Ejecutivo, la emisión de una ley por el Poder Legislativo en esta materia implicaría el quebrantamiento del principio de competencia y la consecuencia sería su invalidez, como ha señalado el Alto Colegiado en la cita del párrafo precedente.
77. Lo anterior no admite duda, pues el numeral 3 del artículo 118 del Texto Supremo alberga una competencia positiva del Ejecutivo respecto a las políticas generales del Gobierno, la cual se verifica “cuando la Constitución declara que determinada fuente formal es apta para regular una materia determinada”<sup>54</sup>. Tanto en este supuesto como en el de las competencias negativas<sup>55</sup>, “la violación de este principio de competencia, como criterio regulador de las relaciones horizontales entre fuentes formales del derecho del mismo rango, genera un problema de inconstitucionalidad”<sup>56</sup>.

#### b) Principios de separación de poderes y de corrección funcional

78. De igual manera, existen dos principios que complementan lo señalado y que confirman la inviabilidad de la propuesta bajo análisis: el de separación de poderes y el de corrección funcional
79. El primero se encuentra recogido en el artículo 43 de la Constitución Política y establece que el gobierno del Estado peruano “se organiza según el principio de la separación de

<sup>52</sup> STC N° 0013-2003-AI, FJ, 20.

<sup>53</sup> “Según el principio de competencia asignada (...) no serán válidas las normas que dicte un órgano distinto -aunque fuese de mayor jerarquía [la norma]- por la sencilla razón de que todos los órganos del Estado deben cumplir las normas legislativas, en especial aquellas que atribuyen funciones” (Rubio Correa, Marcial. “La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional”. 2° reimpr. PUCP, Lima, 2006, p. 54).

<sup>54</sup> STC N° 0013-2003-AI, FJ, 21.

<sup>55</sup> “Es negativa, cuando la Constitución establece que determinadas fuentes formales del derecho no son aptas para regular determinadas materias” (Loc. cit.).

<sup>56</sup> Loc. cit.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

poderes”. Si bien “hoy se reconoce que esta garantía no supone una férrea impenetrabilidad entre los poderes estatales, sino un equilibrio entre los mismos, expresado en la mutua fiscalización y colaboración”<sup>57</sup>, es evidente que, a partir de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 118 de la Carta Magna, es el Poder Ejecutivo el que ostenta competencias exclusivas para la definición y aprobación de las políticas públicas.

80. A ello cabe agregar que esta posición también se encuentra avalada por el principio de corrección funcional, el cual exige “no desvirtuar las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional (...) se encuentre plenamente garantizado”<sup>58</sup>.
81. En atención a ello, no corresponde que el Congreso de la República emita una ley que excluya del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas del Estado el “enfoque de género”, “enfoque de equidad de género”, “enfoque de igualdad de género”; “violencia de género”, “equidad de género”, “igualdad de género”, “expresión de género” o “identidad de género”, y todo término referido o relativo a la ideología de género y cualquier otra referencia que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en título como en contenido, pues ello atenta contra las competencias del Poder Ejecutivo al afectar disposiciones normativas emitidas por este e interfiere en políticas públicas cuya aprobación está bajo su ámbito.

#### IV. CONCLUSIONES

- (i) El Proyecto propone una definición de la “perspectiva de igualdad entre mujeres y varones” sustentada en una visión restringida del derecho a la igualdad y no discriminación, la cual no es compatible con la interpretación del contenido de este derecho realizada por los órganos del sistema interamericano y universal de protección de derechos humanos ni con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- (ii) El proyecto utiliza el término “ideología de género” sin definirlo y lo vincula arbitrariamente a otros términos que sí cuentan con definiciones oficiales en el ordenamiento jurídico nacional, como “enfoque de género”, “igualdad de género”, “violencia de género”, entre otros.
- (iii) La definición oficial del término “género”, aprobada en el marco del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG), está vinculado al derecho a la igualdad y no discriminación porque permite su realización efectiva. El género no es una ideología, sino un instrumento para hacer efectivo el derecho constitucional a la igualdad, ya que nos permite analizar y explicar los diferentes comportamientos de hombres y mujeres en una sociedad determinada.
- (iv) La definición oficial de “igualdad de género”, aprobada en el marco del PLANIG, considera, además de la igualdad de oportunidades, la igualdad en el ejercicio de los



<sup>57</sup> STC N° 0008-2003-AI, FJ. 57.

<sup>58</sup> STC N° 5854-2005-PA, FJ. 12.c



PERÚ

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Dirección General de Igualdad de Género y no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

derechos humanos. Esto es concordante con la interpretación amplia del derecho a la igualdad reconocido en la Constitución y vincula la igualdad de género a la realización del referido derecho.

- (v) Respecto del término “violencia de género”, su definición oficial lo vincula a la discriminación, de modo tal que combatir esta forma de violencia demanda actuar sobre las causas que generan prácticas discriminatorias.
- (vi) Dado que el Proyecto no define qué se debe entender por “ideología de género” para efectos de su aplicación ni cuál es su vinculación con los términos que se pretende prohibir, el mandato de la norma no resulta claro y, por ende, resulte inejecutable por las entidades a las cuales se dirige.
- (vii) El Proyecto propone suprimir la palabra “niñas” de la denominación del Decreto Legislativo N° 1297, lo cual no es concordante con la obligación del uso del lenguaje inclusivo prevista en el párrafo 3 del artículo 4 de la Ley N° 28983. Dicha propuesta, además, carece de sustento en la exposición de motivos.
- (viii) El texto del Proyecto contiene disposiciones que contravienen lo dispuesto en el Manual de técnica legislativa del Congreso de la República, tales como artículos que incluyen verbos redactados en tiempo verbal futuro y una disposición derogatoria genérica.
- (ix) La exposición de motivos del Proyecto contiene afirmaciones sin fuente sobre la “ideología de género” que no son concordantes con la definición oficial del término “género” reconocida en el ordenamiento nacional. Según esta definición, el género no prescinde de la diferencia sexual entre mujeres y hombres, sino que se construye a partir de dicha diferencia.
- (x) La exposición de motivos del proyecto no contiene un adecuado análisis costo beneficio que sustente la propuesta. Respecto de los costos, se limita a afirmar que no genera gasto público por ser un lineamiento transversal. Respecto del beneficio a obtener, no explica debidamente la razón por la cual las normas y mecanismos vigentes no resultan suficientes para garantizar la igualdad y la no discriminación. Tampoco identifica medidas alternativas al procedimiento de identificación, modificación y derogación de normas en todas las entidades públicas que propone realizar para garantizar el derecho a la igualdad.
- (xi) La sección “análisis costo beneficio” de la exposición de motivos afirma que el término “ideología de género” “tiene una concepción distinta a lo establecido en la Constitución en lo relacionado al varón y a la mujer y vulnera la institución de la familia como base de la sociedad. Sin embargo, el término “ideología de género” no es utilizado en ningún documento oficial vigente en el ordenamiento jurídico peruano y no se explica en qué consiste la alegada vulneración a la familia que se busca corregir. Estas afirmaciones sin sustento son indicios de un sesgo en la elaboración del Proyecto que favorece una



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

concepción restringida del derecho a la igualdad, lo cual también contraviene el Manual de técnica legislativa del Congreso.

- (xii) La sección “Efecto de la vigencia de la norma” de la exposición de motivos no detalla debidamente todas las repercusiones jurídicas que se derivan de la aprobación del Proyecto y de la modificación de la Ley N° 28983.
- (xiii) La sección “Relación de la iniciativa con el Acuerdo Nacional” de la exposición de motivos busca sustentar el Proyecto en una interpretación arbitraria de la Política de Estado N° 11 del Acuerdo Nacional, según la cual el término “equidad de género” utilizado en dicha política hace referencia a la mujer y resulta prescindible por ser una frase explicativa.
- (xiv) La Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto propone el cambio de la denominación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a “Ministerio de la Familia, Mujer y Poblaciones Vulnerables” para contemplar como sujeto de protección, atención y promoción a la familia y sus integrantes, además de sus funciones actuales. Sin embargo, dicho planteamiento omite considerar que el MIMP cumple actualmente las funciones de prevención, protección y atención de la violencia contra la mujer y la familia, así como el fortalecimiento de las familias, según su Ley de Organización y Funciones. Estas funciones se cumplen a través de la Dirección General de Familia y Comunidad de este ministerio.
- (xv) El cambio de denominación del MIMP que propone el Proyecto desconoce la especial situación de vulnerabilidad de las mujeres en el Perú debido a la discriminación que sufren por razón de género. La denominación actual de este ministerio visibiliza la importancia que el gobierno asigna a las necesidades y los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres peruanas y su incorporación a la agenda pública.
- (xvi) Según los principios constitucionales de competencia, separación de poderes y corrección funcional solo el Poder Ejecutivo ostenta competencias exclusivas para la definición y aprobación de las políticas públicas, por lo que no corresponde que el Congreso de la República emita una ley que afecte disposiciones normativas emitidas por el Poder Ejecutivo interfiriendo en políticas públicas cuya aprobación está bajo su ámbito.



#### V. OPINIÓN

Estando a lo expuesto se considera que el Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR no es viable por inconstitucional, debido a que su planteamiento no es compatible con el contenido del derecho constitucional a la igualdad y no discriminación, resulta contrario a tratados internacionales del que el Estado peruano es parte, y a que su texto adolece de defectos de técnica legislativa.



PERÚ

**Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables**

 Dirección General  
de Igualdad de Género y  
no Discriminación

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

**VI. RECOMENDACIÓN**

Se recomienda remitir la presente opinión al Congreso de la República.

Es cuanto informo a usted, para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

**Oscar Adolfo Sandoval Rojas**  
Abogado

Dirección de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación

Visto el informe que antecede, y que esta Dirección de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación hace suyo, elévese a la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación, para conocimiento y trámite correspondiente.

.....  
Lic. SILVIA QUINTEROS CARLOS  
Directora  
Dirección de Políticas de Igualdad de  
Género y No Discriminación - DFIGND  
**MIMP**



Lima, 13 de noviembre de 2018

OFICIO P.O. N° 417 -2018-2019/ CDRGLMGE-CR

Señora  
**ANA MARÍA MENDIETA TREFOGLI**  
Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables  
Jr. Camaná esquina Av. Emancipación  
Lima



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 3610/2018-CR, propone promover la adopción de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres y excluye del ordenamiento jurídico y las políticas públicas, todo término que haga referencia a la ideología de género y a cualquier otro que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres.

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,



*Carlos Domínguez Herreña*  
CARLOS DOMÍNGUEZ HERREÑA  
Presidente  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la  
Gestión del Estado

CDH/rmch