



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General



Firma digitalizada por MEDINA TRIVEÑO MONICA ELIANA FALCÓN SECRETARÍA GENERAL (E) Fecha: 15/02/2019 15:02:46 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad



Lima, 15 de Febrero del 2019

40629

OFICIO N° D000763-2019-PCM-SG

Señor Congresista  
**CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA**  
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la República  
Presente.-

- Asunto : Opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 3610-2018-CR 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° 415-2018-2019-CDRGLMGE-CR Expedientes Nros. 2018-0030984 y 2019-0002714

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicitó opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 3610-2018-CR 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, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D000208-2019-PCM/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros; así como el Oficio N° 237-2018-MIMP-SG, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el cual anexa el Informe N° 002-2019-MIMP/DM-GA/czanini.

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

Atentamente,

*Monica Medina*  
Documento firmado digitalmente

**MONICA ELIANA MEDINA TRIVEÑO**  
SECRETARIA GENERAL (E)  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Esta es una copia auténtica reproducible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, en su conformidad de acuerdo al artículo 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:  
URL: <https://sgdciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: GAD3ESL

EL PERÚ PRIMERO

Firmado digitalmente por: CDRGLMGE  
ARROYO Margarita Milagro F.A.U.  
2070894029 Perú  
Directora de la Oficina General de  
Asesoría Jurídica  
Motivo: Signó el acta del documento  
Fecha: 08.02.2019 17:32:33 -05:00

Lima, 08 de Febrero del 2019

**INFORME N° D000208-2019-PCM-OGAJ**

A : **MONICA ELIANA MEDINA TRIVEÑO**  
SECRETARIA GENERAL (E)  
SECRETARÍA GENERAL

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**  
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 3610-2018-CR 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 : PROVEIDO N° D000419-2019-PCM-OGAJ (28ENE2019)  
Oficio P.O.N°415-2018-2019/CDRGLMGE-CR (2018-0030984)

Fecha : Lima, 08 de febrero de 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR 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".

Sobre el particular informo lo siguiente:

**I. Base Legal.-**

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**II. Análisis.-**

- 2.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, "emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección".
- 2.2. Mediante Oficio P.O.N°415-2018-2019/CDRGLMGE-CR, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita opinión sobre el "Proyecto de Ley 3610/2018-CR 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 el ámbito de sus competencias.

Firmado digitalmente por:  
MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO  
2070894029 Perú  
Directora de la Oficina General de  
Asesoría Jurídica  
Fecha: 08.02.2019 17:18:27 -05:00

22

24  
2



*"Decreto de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Ley de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad*

- 2.2. El citado Proyecto de Ley es una iniciativa legislativa presentada por los señores Congresistas de la República, que se sustenta en el derecho reconocido a los Congresistas, en el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.
- 2.3. Ahora bien, el "Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR 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", contiene cuatro (04) artículos, cinco (05) disposiciones complementarias finales y una (01) disposición complementaria derogatoria, a través de los cuales se propone lo siguiente:

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

*La presente Ley tiene por objeto 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.*

*Excluir del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas del Estado de 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.*

**Artículo 2.- Definición de la Perspectiva de Igualdad**

*La perspectiva de igualdad entre mujeres y varones se concibe 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 y discriminación.*

**Artículo 3.- Interpretación del término género**

*Para los efectos de la presente ley, se entenderá que el término "género", contenido en cualquier política, plan, norma o disposición del sistema jurídico peruano, se refiere a mujer o varón. El término "género" no tendrá más acepción que la que antecede y se aplicará mientras cada entidad pública actualiza sus normas pertinentes.*

**Artículo 4.- Deber de aplicar la perspectiva de igualdad y excluir términos**

*Adóptese, en todo el ordenamiento jurídico y las políticas públicas del Estado, de manera transversal, la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres.*

*Excluir del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas del Estado 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 en 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.*

- 2.4. Sobre el particular, de acuerdo al artículo 17 de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo:

*"La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil".*

- 2.5. En función a ello, el artículo 18 de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que el Presidente del Consejo de Ministros tiene entre sus funciones:

<sup>1</sup> Iniciativa Legislativa.

*Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".*



*"Decreto de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Niños"*  
*Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad*

2. Proponer objetivos del gobierno en el marco de la Política General de Gobierno.
  2. Coordinar las políticas nacionales de carácter multisectorial; en especial, las referidas al desarrollo económico y social; asimismo, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración Pública.
  3. Supervisar las acciones de las entidades adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros, de conformidad con lo dispuesto en las normas correspondientes.
- 2.6. De acuerdo a dicho marco legal, el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, señala las competencias de la Presidencia del Consejo de Ministros, las mismas que se sujetan a la Constitución<sup>2</sup> y a la Ley:

**\*Artículo 2.- Competencias**

- 2.1. La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo y de la coordinación de las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, y la sociedad civil. Es competente a nivel nacional en las materias de modernización de la gestión del Estado, desarrollo territorial, descentralización, demarcación territorial, diálogo y concertación social, gobierno digital, comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo y las demás competencias que le asigne la ley.
  - 2.2. Es rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, y de los Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Informática y del Sistema Nacional de Demarcación Territorial. Constituye la más alta autoridad técnico-normativa sobre dichas materias.
  - 2.3. Ejerce sus competencias a través del cumplimiento de funciones orientadas a la obtención de resultados que impacten en el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del país<sup>3</sup>.
- 2.7. Asimismo, en el artículo 3<sup>3</sup> del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, se señalan las funciones generales de la entidad.

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú:

**\*Artículo 123.- Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:**

1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno.
2. Coordinar las funciones de los demás ministros.
3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> **\*Artículo 3.- Funciones Generales**

La Presidencia del Consejo de Ministros tiene las siguientes funciones generales:

- a) Brindar apoyo al Presidente/a del Consejo de Ministros en el cumplimiento de las atribuciones y funciones asignadas por la Constitución Política del Perú y la Ley.
- b) Coordinar las relaciones con los demás Poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil, conciliando prioridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés nacional.
- c) Formular, establecer, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de su competencia, asumiendo la rectoría respecto de ellas.
- d) Aprobar las disposiciones normativas que le corresponda; así como cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente.
- e) Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local en el ejercicio de sus competencias, y tomar las medidas correspondientes para facilitar la obtención de los resultados esperados.
- f) Ejercer la rectoría de los sistemas a su cargo y; dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con dichos sistemas, así como coordinar su operación técnica y supervisar su adecuado funcionamiento.
- g) Coordinar, dirigir, supervisar y evaluar los procesos de modernización de la administración pública y del Estado, gobierno digital, desarrollo territorial y descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial.
- h) Normar, asesorar, supervisar y fiscalizar a las entidades públicas en materia de simplificación administrativa, así como promover la calidad de las regulaciones que emite la administración pública, en el ámbito de su competencia.
- i) Dirigir, promover y participar en los procesos de diálogo y concertación con la sociedad.
- j) Prestar apoyo al Presidente del Consejo de Ministros para la conducción del Consejo de Ministros.



- 2.8. Por consiguiente, de acuerdo al marco legal señalado, en el presente caso, se puede afirmar que el Proyecto de Ley no involucra materia de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, pues su temática está referida a promover la adopción de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres lo que es función y es regulado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

#### **Opinión del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**

- 2.9. Es así que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ejerce en representación del Poder Ejecutivo la rectoría del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables, estableciendo en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre sus competencias:

{...}

*"Artículo 2.- De la competencia*

*El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es la entidad pública competente en las siguientes materias:*

- a. Promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones, públicas y privadas; políticas, planes, programas y proyectos del Estado.*
- b. Protección de los derechos de las mujeres.*
- c. Promoción de los derechos de las mujeres.*
- d. Prevención, protección y atención de la violencia contra la mujer y la familia, promoviendo la recuperación de las personas afectadas.*

{...}

- 2.10. En dicho sentido, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Informe N°002-2019-MIMP/DM-GA/czanini, emite opinión sobre la propuesta legislativa, concluyendo que no es viable por inconstitucional, en atención a lo siguiente:

#### **"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 vinculada 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 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.*

*Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros-CIAEF, Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-CIAS y del Consejo de Coordinación Intergubernamental-CCI.*

- k) Supervisar el desarrollo de las políticas aprobadas por el Foro del Acuerdo Nacional.*
- l) Prestar apoyo a las Comisiones en las que participe la Presidencia del Consejo de Ministros.*
- m) Coordinar la defensa judicial del Ministerio y de los organismos públicos adscritos y entidades públicas vinculadas al Sector.*
- n) Resolver los conflictos de competencia entre entidades del Poder Ejecutivo.*
- o) Otras que establezca la Ley".*

*"Tratado de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"**Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad*

- (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 pretenden prohibir, el mandato de la norma no resulta claro y, por ende, resulta inexecutable 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 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 del 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 la función 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 sólo 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. OPINION**

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



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*

*Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad*

*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."*

### III. CONCLUSION Y SUGERENCIA.-

- 3.1. De acuerdo a lo señalado en el presente informe, se concluye que la temática que se propone en el "Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR 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" no involucra materias de competencia de la Presidencia de Consejo de Ministros.
- 3.2. Se sugiere remitir el presente informe, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, adjuntando el Informe N° 002-2019-MIMP/DM-GA/czanini del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**  
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA



PERÚ

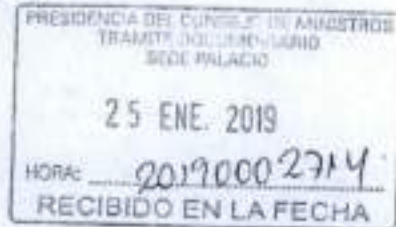
Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Secretaría General

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

Lima, 25 ENE. 2019

**OFICIO N° 237 -2018-MIMP-SG**



Señora  
**MONICA ELIANA MEDINA TRIVEÑO**  
Secretaria General (e)  
Presidencia del Consejo de Ministros  
Jr. Carabaya Cdra. 1 S/N, Palacio de Gobierno  
Lima 1. -

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

Referencia : Oficio N° D001512-2018-PCM-SG

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual se solicita la opinión de este Sector de Mujer y Poblaciones Vulnerables, sobre el Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR, "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 atención a lo solicitado, remito el Informe N° 002-2019-MIMP/DM-GA/czanini, elaborado por Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial, mediante el cual se da respuesta a lo solicitado por su Despacho.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mi consideración y estima personal.

Atentamente,

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





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

**INFORME No. 002-2019-MIMP/DM-GA/czanini**



**A :** MÓNICA SARAIVIA SORIANO  
Jefa de Gabinete de Asesores

**Asunto :** Informe de consolidación de Informes Técnicos sobre Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR

**Referencia :** a) Oficio N° D001512-2018-PCM-SG  
c) Informe N° 001-2019-MIMP/DVMPV-ADCL  
e) Informe N° 04-2019-MIMP/DGIGND-DPIGND

**Fecha :** Lima, 17 de enero de 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a), mediante el cual la Presidencia del Consejo de Ministros solicita opinión sobre Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR, "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".

**I. ANTECEDENTES:**

1.1 Por medio del Oficio D001512-2018-PCM-SG de fecha 03 de diciembre de 2018 recibido por el MIMP el 07 de diciembre de 2018, la Presidencia del Consejo de Ministros solicita opinión sobre Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR, "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".

**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.





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

- 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

### III. ANÁLISIS

#### Sobre el Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR

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

Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR	
Art. 1	Objeto de la Ley
Art.2	Definición de la Perspectiva de Igualdad
Art. 3	Interpretación del termino género
Art. 4	Deber de aplicar la perspectiva de igualdad y excluir términos
Disposiciones Complementarias finales	
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
Disposición Complementaria Derogatoria	
Única	Derogación de las disposiciones contrarias a la presente ley



- 3.2 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



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

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.

- 3.3 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".
- 3.4 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.
- 3.5 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.
- 3.6 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.
- 3.7 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





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

como contribuir a la erradicación de toda clase de violencia o discriminación contra la mujer y el varón.

- 3.8 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".

#### Sobre la interpretación restringida del derecho a la igualdad

- 3.9 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:

##### **"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)

- 3.10 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."* (Subrayado agregado)

- 3.11 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,



<sup>1</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 0045-2004-PJ/TC, párrafo 20. Consulta: 13 de noviembre de 2018.  
<http://tc.web.pe/jurimulencia/2006/0045-2004-51.pdf>



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

que constituyan categorías sospechosas de discriminación por razones de tipo histórico o social<sup>2</sup>.

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.

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



<sup>2</sup> "Se entiende por 'categorías sospechosas' o 'especialmente odiosas' a aquellas criterios de clasificación que sirven 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° 2317-2016-AA/TC, párrafo 32. Consultas: 13 de noviembre de 2018." <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/0317-2016-AA.html>

<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.



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

- ✓ 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%<sup>5</sup>. 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>6</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 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.



<sup>5</sup> INEI Encuesta Nacional de Hogares 2016. Recuperado de [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursos/publicaciones\\_digitales/EnL1413/index.html](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursos/publicaciones_digitales/EnL1413/index.html).

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

<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

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

- ✓ 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 casos de mujeres víctimas de feminicidio durante el 2018.

3.13 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.

3.14 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".

3.15 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>6</sup> (Subrayado agregado).

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo (2007). La discriminación en el Perú. Problemática, normatividad y áreas pendientes. Serie Documentos Defensoriales - Documento N° 2. Lima, Defensoría del Pueblo, p. 55.



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

3.16 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.

3.17 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.

Entre las sentencias que incluyen el género como categoría protegida comprendida dentro del principio - derecho a la igualdad y no discriminación podemos mencionar: *Caso González y otras [Campo algodonero] 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 González 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.

3.18 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>.

3.19 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:



<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.

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





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

*"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>*

- 3.20 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>*

*"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>*

- 3.21 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.

#### Sobre las definiciones de "género", los términos relacionados y su exclusión del ordenamiento jurídico

- 3.22 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.

- 3.23 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



<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.

<sup>17</sup> Ibidem.



14

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

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>.

- 3.24 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.-

(...)

*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)

- 3.25 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).



- 3.26 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

<sup>18</sup> Real Academia de la Lengua Española. En: <http://dle.rae.es/?id=H9AD0>; 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=C&sortfory=&sortorder=asc>

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

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



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

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 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".*

3.27 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.

3.28 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)*

3.29 El Instituto Nacional de las Mujeres de México define la **perspectiva de género** como "[...] una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

*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 esté "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>.*

- 3.30 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.
- 3.31 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>.
- 3.32 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)*

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

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

<sup>23</sup> C6, Plan Nacional contra la Violencia de Género. En: [http://www.flora.org.pe/observatorio/Norm\\_Nacio/PNCVHM\\_2016%20-%202015.pdf](http://www.flora.org.pe/observatorio/Norm_Nacio/PNCVHM_2016%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.



13



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

género<sup>7</sup> 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 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)

3.33 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>:

- a. 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.
- b. 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.
- c. 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.

3.34 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

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

<http://www.tj.gob.pe/jurisprudencia/2018/01-023-2013-AA.pdf>





12

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

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 de gobierno<sup>26</sup>.

- 3.35 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>
- 3.36 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."
- 3.37 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, 37º Período de Sesiones del 15 de enero a 2 de febrero de 2007. CEDAW/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.

[http://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/5\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](http://www.un.org/sustainabledevelopment/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/cero/mexico/mexico/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

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

3.38 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



<sup>32</sup> MONTAÑO Soría, PITANGUY Jacqueline y LOBO Theresza. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil. Serie Mujer y Desarrollo, N° 45 (L.O.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.cepal.org/publicaciones/html/8/12688/tc1920e.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, celebrado en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015.



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

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 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.

- 3.39 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)

- 3.40 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 produce la



<sup>34</sup> CEDAW. Sesión 37ª. Sexto Informe Periódico del Perú. En: <http://acradh.org/comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contra-la-mujer-cedaw-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.org.pe/doc/informacion/2016/06040-2015-PA.pdf>

<sup>36</sup> RAE. Véase en: <http://dle.rae.es/?id=K59K9F3>





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

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

- 3.41 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.
- 3.42 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.
- 3.43 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 evidencias 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.
- 3.44 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.
- 3.45 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.



<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&book=6&sortkey=&sortorder=asc>

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



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

- 3.46 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."
- 3.47 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.
- 3.48 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.
- 3.49 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" – los principios de la progresividad<sup>40</sup> y de no regresividad en los derechos lo demandan."<sup>41</sup>
- 3.50 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



<sup>39</sup> Extracto 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.

<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 admite 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 Badarou, "Por una carta mundial de trabajo humano y de la justicia social, BIT, 75° 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. Memorandum OSG/294-18, 22 de junio de 2018. Consulta: 14 de noviembre de 2018. <https://www.oas.org/es/d/aspasib/Document/OSG181218.pdf>



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

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).

- 3.51 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.

#### Sobre la modificación de la denominación y funciones del MIMP

- 3.52 La Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley N.º 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.

- 3.53 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>43</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>44</sup>.

- 3.54 Tampoco se ha tomado en cuenta que mediante Decreto Supremo N.º 003-2016-MIMP se aprobó el Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016 - 2021<sup>45</sup> que tiene como misión que el Estado formule e implemente normas, políticas, programas y servicios para 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.



<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> La Ley de Organización y Funciones del MIMP fue aprobada por Decreto Legislativo N.º 1098

<sup>44</sup> Véase el artículo 61 del Reglamento de Organización y Funciones del MIMP, aprobada por Resolución Ministerial N.º 003-2017-MIMP



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

- 3.55 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.
- 3.56 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>40</sup>.

#### Sobre las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo en políticas públicas

- 3.57 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.
- 3.58 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:

#### Principio de competencia

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 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*

<sup>40</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)



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

*que intervinieran en aquellas materias serían, por eso mismo –es decir, independientemente de su contenido–, inválidas*<sup>46</sup>.

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 normativa<sup>47</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.

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>48</sup>. Tanto en este supuesto como en el de las competencias negativas<sup>49</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>50</sup>.

Principios de separación de poderes y de corrección funcional

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.

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 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>51</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.

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>52</sup>.



**3.59** En concordancia, el artículo 26.1 de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, prescribe que constituye una competencia exclusiva del

<sup>46</sup> STC N° 0013-2003-AI, FJ. 20.  
<sup>47</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". 2ª reimpr. PUCP, Lima, 2006, p. 54).  
<sup>48</sup> STC N° 0013-2003-AI, FJ. 21.  
<sup>49</sup> "Es negativa, cuando la Constitución establece que determinadas fuentes formales del derecho no son aptas para regular determinadas materias" (Loc. cit.).  
<sup>50</sup> Loc. cit.  
<sup>51</sup> STC N° 0008-2003-AI, FJ. 57.  
<sup>52</sup> STC N° 3854-2005-PA, FJ. 12.c.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Lucha contra la corrupción y la impunidad"

gobierno central, entiéndase Poder Ejecutivo, competencias exclusivas del gobierno nacional, entre otras, el diseño de políticas nacionales y sectoriales.

- 3.60 En resumen, no es posible que el Poder Legislativo, a quien nuestra Carta Fundamental le asigna los roles fundamentales de producción normativa y de fiscalización o el Poder Judicial a quien el mismo cuerpo constitucional le otorga la potestad de administrar justicia a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes, puedan gestionar ejecutivamente la atención de las múltiples necesidades de educación, salud, seguridad, infraestructura, servicios básicos, etc., así como tampoco es admisible, conforme a la Constitución Política y la copiosa jurisprudencia constitucional en torno al principio de separación de poderes que, alguno de ellos ingrese a la esfera del otro, sea para desarrollar alguna de sus atribuciones o competencias o para interferir sobre el desarrollo de las mismas.
- 3.61 La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura, conforme lo recoge nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia del 26 de agosto de 2008, en el Exp. N° 0005-2007-PI/TC, Fundamento 18 desarrollado bajo el título "El principio de separación de poderes y el control y balance entre estos", todo ello en el marco del respeto a un verdadero Estado de Derecho.
- 3.62 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.



#### Sobre los problemas de técnica legislativa del proyecto

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

La Tercera Disposición Complementaria Final del proyecto de ley propone suprimir la palabra "niñas" de la denominación del Decreto Legislativo N° 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° 1297 es concordante con la obligación del uso del lenguaje inclusivo prevista en el párrafo 3 del artículo 4 de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.



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

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>53 54</sup>. Por ello, el Decreto Legislativo N° 1297 hace referencia a niñas y niños en su denominación.

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, "deróquese 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)

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>55</sup>.

#### b) Problemas identificados en la exposición de motivos

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>56</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.

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.

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



<sup>53</sup> MIMP. *Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no se nombra, no existe*. Segunda edición, p. 19.

<sup>54</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-EX-DGJ-Guia-de-Tecnica-Legislativa-3era-edici%C3%B3n.pdf>.

<sup>55</sup> Congreso de la República. *Manual de Técnica Legislativa*, p. 22-23.

<sup>56</sup> Congreso de la República. *Manual de Técnica Legislativa*, p. 52.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

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.

Cabe señalar que el análisis costo beneficio implica también la identificación de medidas alternativas que persigan el mismo objetivo<sup>57</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.

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.

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)"*.

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>58</sup>.

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.

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 término "equidad de género" utilizado en el literal (c) de dicha política *"hace referencia a la mujer"* al interpretarlo *"contextualmente"* y

<sup>57</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. 38.

<sup>58</sup> Congreso de la República. Manual de Técnica legislativa, p. 23.







PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

se afirma que dicho término constituye *"una frase explicativa"* cuya supresión *"no varía en nada el contenido (de la política)"*.

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.

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.

#### 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 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.





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

- (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 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.





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores  
del Despacho Ministerial

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

- (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.

Atentamente,

  
Claudia Zanini Fernández  
ASESORA II DM



REPUBLICA  
PERU

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho Viceministerial  
de Poblaciones Vulnerables

**INFORME N° 001-2018-MIMP/DVMPV-ADCL**

A : **CECILIA ALDAVE RUIZ**  
Viceministra de Poblaciones Vulnerables

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

Referencia : Oficio N° D001512-2018-PCM-SG  
Expediente N° 2018-031-E059823

Fecha : Lima, 27 de diciembre de 2018



Es grato dirigirme a usted, en relación al pedido de opinión formulado por el Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, respecto del Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR "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", sobre el particular, pongo a su consideración el presente informe:

**ANÁLISIS:**

**Consideraciones Convencionales, Constitucionales y Jurisprudenciales en torno a la Igualdad ante la Ley**

1. El Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR, "Proyecto de Ley que promueve la adopción de la perspectiva de igualdad entre 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 su exposición de motivos, así como en su artículo 1, parten de un grave error, de lo que se desprende una perspectiva con similar resultado erróneo.
2. En efecto, el segundo párrafo del artículo 1 referido al objeto de la Ley señala "...Excluir del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas del Estado de 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. En los antecedentes de la Exposición de Motivos se sostiene que "...La igualdad entre hombres y mujeres es un derecho fundamental que rige la convivencia de las sociedades democráticas más avanzadas, y así está consagrada en sus respectivas



*constituciones, incluso en la nuestra, que establece como principio fundamental que todos los ciudadanos somos "iguales ante la ley"...*

4. Nótese que en ambos casos se afirma como si esto fuera cierto o exacto, es decir que la Carta Fundamental al referirse a la igualdad como un derecho fundamental, lo hiciera taxativamente refiriéndose a hombres y mujeres o varones y mujeres; nada más inexacto y excluyente, tanto desde el propio texto constitucional como de su espíritu y contenido esencial, como veremos.
5. El artículo 1 de la Constitución Política del Perú, que a su vez se instituye como una norma-principio, se refiere expresamente a la persona humana, sin distinción alguna, para atribuirle el primero de los derechos fundamentales e inherentes a su condición; por ello, su defensa y respeto a su dignidad constituyen el fin supremo de nuestra sociedad y del Estado. El citado artículo señala: *"...La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado..."*.
6. Luego, el artículo 2 numeral 2 del texto Constitucional, establece que: *"... 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 cualquier otra índole..."*. Este derecho fundamental de la persona referido a la igualdad ante la ley, lejos de pretender algún tipo de diferencia o distinción que devenga en discriminatorio, deja abierta de modo NO EXCLUYENTE cualquier otra índole, circunstancia, condición o característica que busque no tratar a cualquier persona con igualdad ante la ley, respecto de los demás seres humanos que, como él, tienen derechos que se le reconocen.
7. Merece detenerse en el último de los artículos de este primer capítulo constitucional, nos referimos al artículo 3, el cual, bajo el mismo espíritu, nos entrega una llave para abrir cuanta cerradura excluyente de derechos se pretenda imponer, al sostener que la enumeración de los derechos establecidos, *"...no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se funden en la dignidad del hombre..."*. Debemos suponer que cualquier análisis que se respete reconoce que, cuando la Constitución Política hace referencia a la dignidad del hombre no excluye a la dignidad de la mujer, ni viceversa, es claro que el lenguaje constitucional de seres humanos, persona u hombre están expresados en un modo inclusivo, por cuanto la única condición admisible es la de ser humano y no cabe interpretación alguna en sentido diferente.
8. La dignidad humana constituye un valor inherente a nuestra condición de seres humanos y reposa sobre los valores de la autonomía, libertad y responsabilidad, por eso sobre ella se erigen todas las razones de su protección y reconocimiento de todos los derechos fundamentales logrados en el Perú y el resto del mundo, a través de largos procesos sociales, políticos, y hasta, en algunos casos, procesos violentos



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho Viceministerial  
de Poblaciones Vulnerables

- como el de la revolución francesa o la revolución mexicana, por citar algunos ejemplos.
9. Es comprensible, como parte del análisis histórico, reconocer que iniciativas legislativas con el referido contenido han sido parte de la historia superada a partir de la progresión de derechos a la cual nos compromete la Declaración Universal de Derechos Humanos, como veremos más adelante. Ciertamente, el precepto constitucional de igualdad ante la ley, no es un concepto pacífico, pues antes de su institucionalización la práctica permitió sojuzgar sociedades enteras a través del dominio del poder Político y desde el propio Estado, situación que fue cambiando progresivamente desde hace más de 200 años. Sin embargo, ello no justifica un retroceso; por ello, las diferencias que sigan surgiendo entre los seres humanos, no debe implicar retornar al desconocimiento de sus derechos y con ello al trato discriminatorio por razón de alguna diferencia.
10. Como lo destaca el extinto constitucionalista Enrique Bernales *"...La igualdad ante la Ley no supone que todos los seres humanos sean iguales unos a otros, en sentido material; ello sería simplemente negar la realidad. Al contrario, es correcto decir que una de las grandes riquezas del ser humano es que cada uno de nosotros es diferente en muchos elementos. Sin embargo, al propio tiempo, la humanidad considera actualmente que la unidad básica está en la pertenencia a la especie, participando todas de las mismas condiciones y calidades que configuran al ser humano. Este es el núcleo central determinante de derechos. Entonces, la igualdad ante la ley no barra las diferencias naturales, sino que establece una igualdad básica de derechos, a partir de la cual podemos realizarnos mejor en medio de nuestras diferencias..."*.
11. Nuestro país, a través de sus cambios de Constitución Política, no ha estado ajeno a las progresiones en materia de derechos humanos y fundamentales, es así que la Constitución Política de 1979 si hacía una distinción taxativa cuando reconocía en su artículo 2.2 el derecho *"...A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión e idioma. El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón..."*. Asimismo, el entonces artículo 1 señalaba: *"...La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla..."*.
12. Nótese en ambos artículos dos aspectos resaltantes que, a diferencia de la actual, la derogada Constitución no reconocía el respeto a la dignidad de la persona humana como fin supremo de la sociedad y del Estado, e identificaba al varón y a la mujer como únicos receptores de los derechos que ésta contenía, lo que implicaba una clara alusión a una condición o motivo excluyente de protección, es decir contenía en sí mismo un precepto discriminatorio para los seres humanos que se identifican en alguna de las comunidades poblacionales LGTBI.



13. En el contexto internacional, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos explica que los tres pilares: la libertad, la justicia y la paz, tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, de ahí que en su artículo 1 enfatiza en que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Más adelante establece que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en aquella Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Precizando en su artículo 7 que: *"...Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación..."*.
14. Se trata, por tanto, desde el contexto convencional y constitucional, de un derecho subjetivo de la persona humana que le debe garantizar un trato igual, descartándose de plano prerrogativas y libertades desiguales e implica la interdicción de la discriminación. En el mismo sentido, el supremo intérprete de la Constitución en nuestro país se ha manifestado, a través de su Sentencia del 26 de abril de 2004 en el Exp. Nº 018-2003-AI/TC, fundamento desarrollado bajo el título "La conceptualización de la igualdad", al señalar que la igualdad: *"...Como principio implica un postulado o proposición con sentido y proyección normativa o deontológica que, como tal, constituye parte del núcleo del sistema constitucional de fundamento democrático. Como derecho fundamental comporta el reconocimiento de la existencia de una facultad o atribución conformante del patrimonio jurídico de la persona, derivada de su naturaleza, que consiste en ser tratada igual que los demás en hechos, situaciones o acontecimientos coincidentes; por ende, deviene en el derecho subjetivo de obtener un trato igual y de evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias..."*. De ello se desprende que *"...dicha igualdad implica lo siguiente: a) La abstención de toda acción legislativa o jurisdiccional tendiente a la diferenciación arbitraria, injustificable y no razonable, y b) La existencia de un derecho subjetivo destinado a obtener un trato igual, en función de hechos, situaciones y relaciones homólogas..."*.
15. Como se puede apreciar, se desprende con basta claridad enfática tanto en la normativa internacional, nacional, como en la jurisprudencia constitucional, las razones y consideraciones por las que la legislación debe reconocer medidas para afianzar el derecho y principio de igualdad, cuyo contenido nuclear permite el desarrollo progresivo de derechos; consecuentemente, una medida contraria a ella no solo desnaturalizaría su esencia, sino que vaciaría su contenido, deviniendo inevitablemente en inconstitucional.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho Viceministerial  
de Poblaciones Vulnerables

7 3

### Políticas Públicas, una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo

16. Considerando que el segundo párrafo del artículo 1 del Proyecto de Ley pretende "...Excluir del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas del Estado de 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...", corresponde analizar en qué medida resultaría viable y constitucional que desde el Poder Legislativo se legisle en materia de políticas públicas de Estado, más aún si se trata de restringir el ámbito de acción del Poder Ejecutivo.
17. De conformidad con lo previsto por el artículo 26.1 de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, constituye una competencia exclusiva del gobierno central, entiéndase Poder Ejecutivo, competencias exclusivas del gobierno nacional, entre otras, el diseño de políticas nacionales y sectoriales.
18. En esa medida, es preciso hacer notar que nuestro ordenamiento constitucional ha previsto en su artículo 43 que "...La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de la separación de poderes...", bajo cuyo alcance compete al Poder Ejecutivo, de manera exclusiva, diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos sus niveles de gobierno, correspondiendo a los Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo ejercer sus competencias exclusivas en todo el territorio nacional con arreglo a sus atribuciones, conforme lo dispone la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
19. La existencia de los diferentes poderes y órganos del Estado se justifica solo en la medida en que estos actúen en defensa de los derechos fundamentales y con preferencia de tales derechos no solo respecto de aquellos otros de naturaleza infraconstitucional, sino respecto de aquellas competencias del Estado que pretendan restringirlos de modo irrazonable o desproporcionado. Por ello, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que es considerada como parte del bloque de constitucionalidad, reconoce en el Poder Ejecutivo a través de sus instancias sectoriales especializadas el diseño de políticas nacionales, por cuanto es desde una gestión ejecutiva que la población aspira que se atiendan y resuelvan sus necesidades de diferente índole, de ahí que para que las políticas se materialicen es necesario ser integradas a los planes y programas e instrumentos de gestión acompañados del respectivo presupuesto para la ejecución de múltiples actividades. Todo esto compete al Poder Ejecutivo, gestión que desde una perspectiva constitucional de descentralización se desarrolla en el ámbito nacional.
20. En resumen, no es posible que el Poder Legislativo, a quien nuestra Carta Fundamental le asigna los roles fundamentales de producción normativa y de





fiscalización o el Poder Judicial a quien el mismo cuerpo constitucional le otorga la potestad de administrar justicia a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes, puedan gestionar ejecutivamente la atención de las múltiples necesidades de educación, salud, seguridad, infraestructura, servicios básicos, etc., así como tampoco es admisible, conforme a la Constitución Política y la copiosa jurisprudencia constitucional en torno al principio de separación de poderes que, alguno de ellos ingrese a la esfera del otro, sea para desarrollar alguna de sus atribuciones o competencias o para interferir sobre el desarrollo de las mismas.

21. La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura, conforme lo recoge nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia del 26 de agosto de 2008, en el Exp. N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento 18 desarrollado bajo el título "El principio de separación de poderes y el control y balance entre estos", todo ello en el marco del respeto a un verdadero Estado de Derecho.

#### CONCLUSIONES:

Por las consideraciones expuestas, somos de la opinión que el Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR resulta inviable por trasgredir mandatos constitucionalmente establecidos, los mismos que se resumen en las siguientes conclusiones:

1. El Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR al proponer una perspectiva de igualdad entre hombre y mujeres como enfoque transversal, en todo planeamiento y accionar estatal, está pretendiendo insertar una distinción legal allí donde la Constitución no ha distinguido, en vista que el texto constitucional hace referencia a la persona humana, privilegiando el respeto a su dignidad, lo que involucra ser tratado ante la ley, por igual respecto de los demás seres humanos, estando abolida cualquier discriminación al margen de su motivo o índole cualquiera.
2. El citado Proyecto de Ley pretende sobreponer las potestades legislativas sobre las competencias ejecutivas en materia de diseño y supervisión de políticas de Estado, lo que trasgrede el principio constitucional de separación de poderes.
3. El proyecto de Ley al insertar una perspectiva de igualdad distinta de la perspectiva constitucional vigente está afectado el núcleo duro de los artículos



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho Viceministerial  
de Poblaciones Vulnerables

1, 2 numeral 2 y 43 de la Constitución Política del Perú, así como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

4. De prosperar el citado Proyecto de Ley, contiene elementos suficientes para ser cuestionado constitucionalmente y en la instancia máxima de revisión que compete al Tribunal Constitucional.

Atentamente,

**DIÓGENES ANTONIO DEL CASTILLO LOLI**

Asesor

Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables



Lima, 13 de noviembre de 2018

OFICIO P.O. N° 415 -2018-2019/ CDRGLMGE-CR

Señor  
**CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO**  
Presidente del Consejo de Ministros  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
TRAMITE DOCUMENTARIO  
SEDE PALACIO  
16 NOV. 2018  
HORA: 2018-0030984  
RECIBIDO EN LA FECHA

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 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 Herrera*  
CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA  
Presidente  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la  
Gestión del Estado

CDH/rmch