

## Informe de Adjuntía n° 022-2021-DP/ADM

**Análisis de los proyectos de Ley n°108/2021-CR: Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial y n°162/2021-CR: Ley que modifica el artículo 15 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, estableciendo paridad en la composición del Consejo de Ministros**

### 1. ANTECEDENTES

La presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Norma Yarrow Lumbreras, solicita opinión a la Defensoría del Pueblo sobre:

- El Proyecto de Ley N°0108/2021-CR, “Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial”, mediante Oficio N°0058-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR, recibido el 15 de setiembre del 2021.
- El Proyecto de Ley N°0162/2021-CR, “Ley que modifica el artículo 15° de la Ley 29158, Ley orgánica del Poder Ejecutivo, estableciendo paridad en la composición del Consejo de Ministros”, mediante Oficio N°0096-2021-2022/CDRGLMGE-CR, recibido el 22 de setiembre de 2021.

### 2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

#### 2.1 Proyecto de Ley N°0108/2021-CR

El proyecto de Ley N°0108/2021-CR, tiene como objeto: “promover la paridad de las mujeres en el sector público, estableciendo mecanismos de igualdad para su participación y designación en la composición del Gabinete Ministerial”.

En relación a lo expuesto, el Proyecto de Ley propone lo siguiente:

Artículo 2.- El Poder Ejecutivo procura que, en la composición y designación del Gabinete Ministerial, estén integrados por mujeres y hombres de manera proporcional.

Finalmente, señala una disposición complementaria final en la que Poder Ejecutivo debe publicar el reglamento de la presente Ley dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigor.

#### 2.2 Proyecto de Ley N°0162/2021-CR

Este proyecto tiene un artículo único que modifica el artículo 15° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de la siguiente manera:



“El Consejo de Ministros esta conformado por ministros y ministras nombrados por el Presidente de la República conforme a la Constitución Política del Perú, con un criterio de paridad. Es presidido por el Presidente del Consejo de Ministros. Corresponde al Presidente de la República presidirlo cuando lo convoca o asiste a sus sesiones. Puede convocar a los funcionarios que estime conveniente. Los Acuerdos del Consejo de Ministros constan en acta”.

### **3. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS**

Las propuestas legislativas bajo análisis coinciden en el objetivo de que los Consejos de ministros estén compuestos de forma paritaria. Por ello, a continuación, presentamos el análisis jurídico respecto a estas propuestas y su relación con los estándares internacionales y nacionales.

#### **3.1 Principio de igualdad y no discriminación como marco del ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía**

La igualdad ha sido proclamada por el Estado como uno de los principios fundamentales dentro de la Constitución del Perú, en el artículo 2.º inciso 2 de la Constitución<sup>1</sup>. De esta forma se incorpora el principio y el derecho a la igualdad, acorde con la vigencia de un sistema democrático.



Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>2</sup> en su artículo 24º reconoce la igualdad ante la ley de todas las personas sin distinción, que en conexión con el artículo 1º del mismo instrumento, establece la obligación de respetar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna. Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 3º<sup>3</sup> reconoce la igualdad de todas las personas en el goce de todos sus derechos civiles y políticos.

Ante el reconocimiento nacional e internacional de este principio como una garantía fundamental para el ejercicio de los demás derechos en igualdad de condiciones, es que el principio de igualdad y no discriminación ha pasado a ser parte de la gama de derechos que se considera con una doble dimensión, es decir como derecho-principio, tal como lo determina el Tribunal Constitucional en la sentencia 00045-2004/AI-TC, F.J. 20:

“(…) la igualdad consagrada constitucionalmente, detenta la doble condición de principio y derecho fundamental. 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

<sup>1</sup> Constitución Política del Perú 1993. Artículo 2 inciso 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.”

<sup>2</sup> Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 24 “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.” Ratificado por el Perú el 7 de noviembre de 1978.

<sup>3</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 3º “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”. Ratificado por el Perú el 28 de abril de 1978

derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario”

Es necesario recalcar que en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos se ha expresado la relevancia del principio de igualdad y no discriminación dentro de todos los campos donde el ser humano pueda ejecutar sus libertades subjetivas. Es así que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, reconoce que:

“La CIDH ha establecido de manera consistente que el principio de igualdad y no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático, así como una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos establecido por la OEA. Por su parte, la Corte IDH lo ha llegado a considerar parte del “ius cogens” internacional.”<sup>4</sup>

Por lo tanto, el reconocimiento del principio-derecho de la igualdad es transversal a todos los campos de acción en los que se ejecutan los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. En este sentido, el derecho al trabajo y la igualdad de oportunidades es fundamental para el crecimiento de la competencia y productividad en el país.



### **3.2 Marco jurídico internacional específico que promueve la adopción de medidas de acción afirmativa y la paridad**

Ante lo expuesto es necesario que el Estado promueva la adopción de medidas que busquen cambiar esta realidad. En este sentido, las cuotas y/o cupos, como medidas de acción afirmativa tienen naturaleza temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres, las cuales cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad y trato, tal como lo establece el numeral 1 del artículo 4º de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw)<sup>5</sup>, que los Estados Partes están obligados a incorporar en sus políticas públicas.

Las medidas de acción afirmativas son acciones del Estado que garantizan la inclusión de un grupo de la población que se ha encontrado en constante discriminación de sus derechos y que reduce la posibilidad de acceso a ciertos ámbitos de desarrollo personal. Estas medidas que favorecen la igualdad real, buscan *la eliminación de las desigualdades de hecho* que se producen, como es el caso de la participación laboral de las mujeres (estadísticamente demostrado).

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. CIDH/REDESCA/INF.1/19 – Original Español, párr. 44.

<sup>5</sup> Aprobado mediante Resolución Legislativa N° 23432, de 4 de junio de 1982 y entró en vigencia el 13 de octubre de 1982.

Acorde con ello, el Comité CEDAW, de manera reiterada, ha recomendado al Perú desarrollar estrategias para conseguir la igualdad sustantiva de las mujeres en el ámbito político<sup>6</sup>. Frente al último informe presentado por el Perú, refirió:

“(…) que se aplique el sistema de cuotas y otras medidas especiales de carácter temporal, con objetivos y plazos diversos, encaminadas a acelerar la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de una estrategia más amplia para conseguir la igualdad sustantiva de la mujer en todos los ámbitos en que esta se halla sub representada o en desventaja”. Además, exhorta al Estado a que “agilice el proceso de adopción de los tres proyectos de ley sobre la igualdad de género y a que vele por que las listas de partidos que no cumplan el requisito de las cuotas de género sean sancionadas debidamente con la denegación de la inscripción de sus partidos políticos”<sup>7</sup>.

A nivel regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará)<sup>8</sup> establece en su artículo 4° que: “Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

*“(…) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”.*



Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado su conformidad con este tipo de acciones que regularizan la situación de discriminación e indiferencia por parte de los Estados, al recalcar que:

“El sistema interamericano no sólo ha recogido una noción formal de igualdad, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas afirmativas de equiparación. Por ello, se debe incorporar un enfoque interseccional y diferencial, incluyendo la perspectiva de género, que tome en consideración la posible agravación y frecuencia de violaciones a los derechos humanos en razón de condiciones de vulnerabilidad o discriminación histórica de las personas y colectivos (...)”<sup>9</sup>

En efecto, este tipo de medidas han sido adoptadas a nivel internacional, a fin de modificar las brechas de género que enfrentan las mujeres para acceder a cargos de poder, como en este caso, el proyecto de ley se refiere a puestos ministeriales. Esto genera que la inserción de las mujeres sea progresiva, pero con un nivel de aceleración acorde con las políticas estatales y los compromisos internacionales respectivos.

<sup>6</sup> Comité Cedaw. Tercer y Cuarto Informe (1998). A/53/38/Rev.1, párrafo 322. Quinto Informe periódico del Perú (2002). CEDAW/C/PER/5, párrafos 481. Sexto Informe periódico del Perú (2007). CEDAW/C/PER/6, párrafo 16. Séptimo y octavo informe (2014). CEDAW/C/PER/CO/7-8, párrafo 16.

<sup>7</sup> Comité Cedaw. Séptimo y octavo Informe del Comité CEDAW del año 2014.

<sup>8</sup> Adoptada durante el vigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 9 de junio de 1994 en Belem Do Pará, Brasil. Entró en vigor el 5 de marzo de 1995.

<sup>9</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, CIDH/REDESCA/INF.1/19 – Original Español. Pág. 34. Párr.44

Este tipo de propuestas no serían las primeras en insertarse en Latinoamérica, teniendo en cuenta que en toda la región ha sido reconocida la situación de exclusión y obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a puestos de poder. De esta forma, se ha reconocido la necesidad de promover cambios en la representación política y enfrentar las barreras estructurales relacionadas con modelos patriarcales que tiene como consecuencia el acceso desigual de las mujeres a diversos ámbitos públicos.

Tabla 1: Paridad en América Latina		
País	Año	Últimas Iniciativas o leyes adoptadas para asegurar la paridad en la representación política
Chile	2020	Ley n°21.216, Ley que modifica la carta fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política de la República. <sup>10</sup>
Argentina	2017	Ley n°27.412, Ley de paridad de género en ámbitos de representación política. <sup>11</sup>
Brasil	2018	Acción Directa por Inconstitucionalidad n°5.617. Se interpretó de acuerdo a la Constitución el artículo 9° de la Ley 13.165/2015, determinando que se debe equiparar el monto mínimo de recursos del Fondo Partidario que deben ser designados a las candidaturas femeninas al mínimo legal de candidaturas femeninas que debe ser respetado por los partidos de acuerdo a la Ley 9.504/1197, es decir, no menor que un 30%, para elecciones mayoritarias y proporcionales. <sup>12</sup>
Uruguay	2017	Ley n°19.555, se determinó la participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos. <sup>13</sup>

Fuentes diversas especificadas por país.

Elaboración: Defensoría de Pueblo

Los Estados tienen como deber la protección de los derechos fundamentales y el respeto del principio de igualdad y no discriminación. Esta obligación comprende, entre otras acciones, la adopción de medidas afirmativas y/o la paridad, que permitirían promover la participación de las mujeres en las gestiones estatales. Acorde con ese indicador, el Estado debe garantizar la inclusión equitativa de las mujeres -que cumplan con los requisitos establecidos- en los cargos de dirección en los sectores públicos.

<sup>10</sup> Ley n.º. 21.216. Publicado el 24 de marzo de 2020 en el "Diario Oficial". Chile. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143661>

<sup>11</sup> Ley n.º. 27.412. el 15 de noviembre de 2017 en el "Boletín Oficial de la República Argentina". Argentina. Recuperado de: [https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/ley27412\\_2017\\_arg.pdf](https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/ley27412_2017_arg.pdf)

<sup>12</sup> Acción de inconstitucionalidad n.º 5.617. Publicado en 2018. Brasil. Recuperado de: <https://oig.cepal.org/es/laws/3/country/brasil-7>

<sup>13</sup> Ley n° 19.555. Publicado el 9 de noviembre de 2017 en el diario "El oficial". Uruguay. Recuperado de: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/01/LEY-19.555-URUGUAY.pdf>

### 3.3 Ubicación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y el techo de cristal a nivel nacional

Acorde con el marco jurídico internacional antes señalado, en el año 2007 se publicó la Ley N.º 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres<sup>14</sup>, cuyo artículo 2º define el contenido de la discriminación basada en el género y los efectos en todas las esferas de la vida social:

“Para los efectos de la presente Ley, se entiende por discriminación cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano”.



Adicionalmente, en el año 2019 se promulgó la Política Nacional de Igualdad de Género<sup>15</sup>, que enmarca la política pública frente a la discriminación y violencia contra las mujeres. Este importante instrumento visibiliza la discriminación estructural que afecta de manera singular a las mujeres, el impacto en el ejercicio de sus derechos fundamentales y sus oportunidades de desarrollo.

En este sentido, cuando se analiza la ubicación de las mujeres que trabajan en el sector público peruano, resalta su baja participación en cargos de nivel directivo. Según información de SERVIR, solo 3 de cada 10 funcionarios y directivos es mujer. Esta situación persiste pese a que el nivel educativo en las servidoras públicas con educación superior completa es del 75%, superando a sus pares varones con este grado de instrucción (63%)<sup>16</sup>.

A nivel de cargos de elección popular, se aprobó la Ley N.º 31030 “Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos”<sup>17</sup>. Esta norma fue aplicada en las Elecciones Generales 2021, promoviendo mayor presencia de mujeres candidatas en las listas electorales:

- A nivel de presidencia: todas las fórmulas presidenciales incluyeron una mujer, es decir 20 (38%) de las 52 candidaturas (18 fórmulas presidenciales) fueron mujeres<sup>18</sup>. Sin embargo, la ubicación sigue siendo liderada por varones, ya que 16 de ellas fueron ubicadas en las primeras vicepresidencias y solo 2 agrupaciones políticas fueron lideradas por mujeres (Verónica Mendoza y Keiko Fujimori).

<sup>14</sup> Publicada el 16 de marzo de 2007 en el diario oficial “El Peruano”.

<sup>15</sup> Aprobada mediante Decreto Supremo N°008-2019-MIMP, publicada en el diario oficial “El Peruano, el 4 de abril de 2019.

<sup>16</sup> Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Las mujeres en el servicio civil peruano 2020. Lima, SERVIR, 2020, p.33

<sup>17</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano, el jueves 23 de julio de 2020

<sup>18</sup> Jurado Nacional de Elecciones. Participación política de las mujeres en las EG 2021. Marzo de 2021, página 5. Disponible en: <https://observaigualdad.jne.gob.pe/documentos/recursos/Reportes/Perfil-Electoral-N6-2021.pdf>

- A nivel del Congreso de la República, resultaron elegidas 49 congresistas mujeres, lo que representa el 38% del total, cifra más alta en toda nuestra historia.

En el caso del gabinete ministerial, actualmente solo el 11% (2 de 19) corresponde a mujeres, lo que significa un descenso en la representación que se tuvo en los mandatos previos. Así, como se puede apreciar en la tabla n°2, en las últimas conformaciones se consideró por lo menos 7 ministras. En el panorama general, considerando los últimos 14 gabinetes ministeriales, solo el 33% del total de cargos ministeriales ha sido ocupado por mujeres.

N°	Gabinete a cargo de	Período de gestión	Presidencia del Consejo de Ministros/as		Ministros/as <sup>19</sup>	
			Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1	Salomón Lerner Ghitis	Del 28/07/11 al 10/12/11	1	-	14	3
2	Oscar Eduardo Valdés Dancuart	Del 10/12/11 al 23/07/12	1	-	17	4
3	Juan Federico Jiménez Mayor	Del 23/07/12 al 31/10/13	1	-	13	11
4	César Villanueva Arévalo	Del 31/10/13 al 24/02/14	1	-	11	8
5	René Helbert Cornejo Díaz	24/02/14 al 22/07/14	1	-	14	7
6	Ana Ethel del Rosario Jara Velásquez	Del 22/07/14 al 02/04/15		1	18	7
7	Pedro Álvaro Cateriano Bellido	Del 02/04/15 al 26/07/16	1		14	6
8	Fernando Zavala Lombardi	28/07/16 al 17/09/17	1		18	9
9	Mercedes Rosalba Aráoz Fernández	Del 18/09/17 al 02/04/18		1	21	8
10	César Villanueva	Del 02/04/18 al	1	-	16	5

<sup>19</sup> Se considera los cambios de ministros/as en el período de vigencia del gabinete que ha conformado.

	Arévalo	06/03/19				
11	Salvador del Solar	11/03/19 al 30/09/19	1	-	9	9
12	Vicente Zaballos Salinas	30/09/19 al 15/07/20	1		10	8
13	Pedro Cateriano	Del 15/07/20 al 6/08/20	1	-	11	7
14	Violeta Bermúdez Valdivia	18/11/20 al 28/07/21		1	15	7
<b>TOTAL</b>					<b>201 (67%)</b>	<b>99 (33%)</b>

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Fuente: Área de Servicios de investigación del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. Citado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N°162/2021- CR



La práctica social y política demuestra que las mujeres tienen aún muchas dificultades para ocupar puestos de toma de decisiones. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres.”<sup>20</sup>

En efecto, las dificultades que las mujeres deben enfrentar para acceder a puestos directivos son conocido con el término “techo de cristal”, que es una metáfora que ha sido utilizada para describir las barreras “invisibles” a través de las cuales las mujeres pueden ver las posiciones de élite, pero no los pueden alcanzar<sup>21</sup>.

Cabe mencionar, el derecho a la participación política es reconocido de manera internacional por lo que las mujeres deben tener acceso a estos puestos de manera igualitaria, sin distinción por género. El poder ser elegidas para poder tener un cargo público, no debe mermar ningún tipo de desigualdad o en estereotipos.

El Estado peruano debe buscar eliminar las diferencias para poder acceder a este tipo de puesto de dirección en el sector público. Asimismo, la falta de representación política de las mujeres al tener una limitada de cantidad de cargos en el gabinete ministerial muestra que la paridad es necesaria como una medida que busca disminuir la desigualdad estructural que las afecta y sigue prevaleciendo.

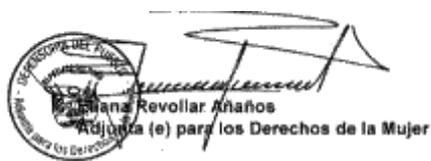
<sup>20</sup> Torres García, Isabel. Promoviendo la igualdad: Cuotas y paridad en América Latina. 2013, p. 3. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32366.pdf>

<sup>21</sup> ONU Mujeres. Glosario de Igualdad de Género. Disponible en: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/print.php?id=150&mode=letter&hook=ALL&sortkey=&sortorder=asc&offset=-10>

#### 4. CONCLUSIÓN

Por los argumentos descritos, consideramos que el proyecto de ley n°108/2021-CR: Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial; y el proyecto de Ley n°162/2021-CR: Ley que modifica el artículo 15 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, estableciendo paridad en la composición del Consejo de ministros, son viables y se encuentran acordes al marco jurídico internacional y nacional. Asimismo, la aprobación de estas propuestas permitiría garantizar la inclusión de las mujeres en espacios de poder y toma de decisiones, en el más alto nivel jerárquico del sector público, fortaleciendo la igualdad de oportunidades, la democracia y el Estado Constitucional de Derechos.

Lima, 27 de setiembre del 2021



Mariana Revollar Añaños  
Adjunta (e) para los Derechos de la Mujer

ERA/dp