



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

A : LILIAN SARA MEJIA GONZALES
DIRECTOR / A (E)
DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO DE LAS FAMILIAS

DE : MARIA CARLOTA LOURDES OCHOA TAPIA
COORDINADOR (A)
DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO DE LAS FAMILIAS

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2995-2022-CR
"Proyecto de Ley que restituye la vigencia de la Ley 28542, Ley de
Fortalecimiento de las Familia".

REFERENCIA : a) Oficio Múltiple N° D00771-2022-PCM-SC
b) Oficio N° 0207-2022-2023/CDRGLMGE-CR
c) Proveído N° D006465-2022-MIMP-DVMPV
d) Proveído N° D0003046-2022-MIMP-DGFC
e) Proveído N° D001436-2022-MIMP-DFF
Expediente N° 2022-0026616
Expediente N° 2022-0026400

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla cordialmente, y en atención al oficio de la referencia a) por medio del cual la señora Cecilia del Pilar García Díaz, Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita la opinión técnica legal.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con el oficio de la referencia a), de fecha 27 de setiembre de 2022, la señora Cecilia del Pilar García Díaz, Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Oficio N° 0206-2022-2023/CDRGLMGE-CR de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la república, por el cual se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2995-2022-CR "Proyecto de Ley que restituye la vigencia de la Ley 28542, Ley de Fortalecimiento de las Familia", para opinión del Sector en el marco de sus competencias.
- 1.2 Con el Oficio de la referencia b), de fecha 26 de setiembre de 2022, la Congresista Diana Carolina Gonzáles Delgado, Presidenta de la Comisión de Descentralización, regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del estado del Congreso de la República solicita a la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables opinión técnico legal sobre el proyecto de Ley N° 2995-2022-CR "Proyecto de Ley que restituye la vigencia de la Ley 28542, Ley de Fortalecimiento de las Familia".
- 1.3 Mediante el proveído de la referencia c), de fecha 28 de setiembre de 2022, el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables remitió a la Dirección General de la Familia y la Comunidad con la indicación de atender y tramitar.

N° Exp : 2022-0026616

- 1.3 A través del Proveído de la referencia d), de fecha 28 de setiembre de 2022, la Dirección General de la Familia y la Comunidad remitió la acotada propuesta normativa a la Dirección de Fortalecimiento de las Familias para evaluar, informar y proyectar respuesta.
- 1.4 Mediante Proveído de la referencia e), de fecha 28 de setiembre de 2022, la Dirección de Fortalecimiento de la Familia derivó a la suscrita la citada solicitud, con la indicación de evaluar, informar y proyectar respuesta.

II. ANÁLISIS

Sobre la competencia del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- 2.1 El Decreto Legislativo N° 1098, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, establece que este ministerio, tiene como finalidad diseñar, establecer, promover, ejecutar y supervisar políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables, estas últimas consideradas como el grupo de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, con el objeto de garantizar sus derechos con visión intersectorial.
- 2.2 Por su parte, el artículo 106 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, aprobado por Resolución Ministerial N° 208-2021-MIMP, establece que la Dirección General de la Familia y la Comunidad, es el órgano de línea encargado de diseñar, promover, coordinar, realizar el seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, planes, programas y proyectos para la promoción y fortalecimiento de las familias, la promoción y protección de los derechos de las personas adultas mayores, así como para la adecuada atención de la población por las Sociedades de Beneficencia.
- 2.3 De otro lado, el artículo 109 del citado Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, establece que la Dirección de Fortalecimiento de las Familias es responsable de formular, coordinar, efectuar el seguimiento, evaluar y supervisar la implementación de normas, lineamientos, estrategias, políticas, programas, proyectos y servicios para el fortalecimiento de las familias y la prevención de la violencia.

Opinión sobre el Proyecto de Ley N° N° 2995-2022-CR "Proyecto de Ley que restituye la vigencia de la Ley 28542, Ley de Fortalecimiento de las Familia" (en adelante el Proyecto de Ley).

- 2.4 La Ley N° 28542 - Ley de Fortalecimiento a la Familia, en su momento resultó ser un gran avance en el desarrollo de un marco normativo que regule y ponga en agenda pública la preocupación del Estado por el Fortalecimiento de la Familia; fue sobrepasada por la realidad y necesidades actuales de las familias. Al ser una norma declarativa que tiene por objeto promover y fortalecer el desarrollo de las familias como fundamento de la sociedad y espacio fundamental para el desarrollo de las personas, así, las familias pasan a ser objeto de interés de las políticas públicas nacionales, regionales y locales; sin embargo, las políticas y acciones enunciadas en la Ley están más referidas a prioridades, funciones, medios y algunas políticas. Cabe señalar, que dicha norma parte de la concepción de la familia tradicional reconociendo un solo modelo de familia, es por ello que la nueva normatividad

debe ofrecer un marco general en el que se reconozca la existencia de otros modelos de familias. En el marco de lo señalado, y siendo que no es posible solo referirse a la familia, sino a las familias, las mismas que se han transformado en la forma de su constitución y conformación, resulta necesario dictar una nueva norma que las regule¹.

- 2.5 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ejerce la rectoría en materia de fortalecimiento de las familias, encargándose de formular, planear, coordinar, dirigir, ejecutar, y evaluar las políticas públicas en la materia, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1408 – “Decreto Legislativo de Fortalecimiento de las familias y la prevención de la violencia”, modificado por el D.L. N° 1443 tiene por finalidad contribuir al fortalecimiento de familias democráticas, de manera que se consideren los intereses y necesidades de todas/os sus integrantes en la toma de decisiones, y propiciando relaciones igualitarias, inclusivas, respetuosas y libres de violencia, en armonía con los derechos.
- 2.6 Este mismo Decreto Legislativo establece principios que orientan la actualización del Estado para la prevención de la violencia en las familias, por ello, los servicios, programas y políticas se sujetan a los principios de i) protección de las familias y a una atención prioritaria en situaciones especiales; ii) igualdad y no discriminación; iii) interés superior de la niña, niño y adolescentes; iv) corresponsabilidad familiar; y v) unidad migratoria familiar. Estableciendo las funciones de las familias, formadora, socializadora, de cuidado y protección, de seguridad y protección económica, por ello, como parte de las obligaciones del Estado hacia las familias establecidas en su artículo 8° de la norma se encuentra la promoción de responsabilidades familiares compartidas entre sus integrantes, en términos de igualdad de género y de respecto a los derechos humanos, el desarrollo de políticas públicas que tienen en consideración el entorno familiar, relacionadas con las acciones que permitan a las personas conciliar su vida familiar y el trabajo.
- 2.7 El Proyecto de Ley, en su único artículo propone la restitución de la Ley N° 28542, Ley de Fortalecimiento de la Familia, derogando el Decreto Legislativo N° 1408 y su modificatoria Decreto Legislativo N° 1443, señalando que la *“norma objeto de derogación adolece de diversas deficiencias en su técnica legislativa, al extremo de haber tenido que ser enmendada desde su título en varios artículos, mediante Decreto Legislativo N° 1443 promulgado a los dos días de la publicación de corregido Decreto Legislativo N° 1408”*.
- 2.8 Cabe mencionar que *“la derogación de la norma jurídica se define como la cesación de su vigencia por efecto de lo dispuesto en otra norma posterior. La derogación puede ser expresa o tácita, así, será expresa cuando la ley nueva deroga a la antigua porque lo dispone expresamente y será tácita cuando la ley nueva se opone simplemente a la antigua”*². En el caso de la Ley N° 28542, Ley de Fortalecimiento de las Familia, fue derogada de manera expresa, conforme se tiene de la Única Disposición Complementaria Derogatoria Decreto Legislativo N° 1443 promulgado a los dos días de la publicación de corregido Decreto Legislativo N° 1408; sin haber posibilidad de restitución de la norma dentro de nuestro marco legal. Sin embargo, el proponente puede presentar una nueva propuesta debidamente sustentada que derogue el vigente Decreto Legislativo N° 1408 y su modificatoria Decreto Legislativo N° 1443.

¹ Exposición de motivos del Proyecto de Decreto Legislativo de Fortalecimiento de las familias y la prevención de la violencia

² https://guiajuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUmJEWnZtbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAuikpzTUA AAA=WKE

- 2.9 De otra parte, se considera que la exposición de motivos del Proyecto de Ley no ha desarrollado la necesidad de la propuesta "restitutoria"; si se pretende la derogación del Decreto Legislativo N° 1408 – "Decreto Legislativo de Fortalecimiento de las familias y la prevención de la violencia", modificado por el D.L. N° 1443, consideramos necesario el desarrollo de una propuesta normativa que levante las "deficiencias de la técnica legislativa que adolece".
- 2.10 Teniendo en cuenta que la exposición de motivos contiene la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. La fundamentación debe incluir, además, 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.
- 2.11 Si bien la exposición de motivos no forma parte del texto normativo, cumple un papel importante en la discusión, aprobación y aplicación de una futura propuesta normativa. Así, uno de sus objetivos es el de contribuir a la comprensión del proyecto, legitimándolo y fundamentándolo para facilitar su discusión técnica en el Congreso de la República. Asimismo, la exposición de motivos tiene una singular importancia en la tarea de aplicación de la propuesta normativa pues, cuando la expresión literal de la norma presenta ambigüedades, se convierte en un instrumento interpretativo valioso.
- 2.12 Asimismo, el análisis costo beneficio del Proyecto de Ley debe describir si el impacto de la norma es cuantificable económicamente o no, y si este impacto afecta de manera positiva o negativa a una entidad, grupos o sujetos involucrados. Cabe mencionar, que las propuestas normativas, sin importar cuán importantes o positivas sean, siempre conllevan diversos costos y beneficios; por ello, es necesario su desarrollo a fin de justificar la iniciativa legislativa³.
- 2.13 Por ello, consideramos que el Proyecto de Ley no ha sustentado de manera suficiente la propuesta de restitución y derogación del Decreto Legislativo N° 1408 – "Decreto Legislativo de Fortalecimiento de las familias y la prevención de la violencia", modificado por el D.L. N° 1443; sin tener en cuenta además que una norma derogada no puede ser restituida; por ello, se carece de elementos suficientes para establecer su necesidad y pronunciarnos al respecto.

III. CONCLUSIONES

- 3.1 Con el oficio de la referencia a), de fecha 27 de setiembre de 2022, la señora Cecilia del Pilar García Díaz, Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Oficio N° 0206-2022-2023/CDRGLMGE-CR de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la república, por el cual se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2995-2022-CR "Proyecto de Ley que restituye la vigencia de la Ley 28542, Ley de Fortalecimiento de las Familia", para opinión del Sector en el marco de sus competencias.

³ Guía Técnica Legislativa para la elaboración de proyectos normativos de las entidades del Poder Ejecutivo – Mayo 2019.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315089/Guia_tecnica_legislativa_mayo_2019.pdf



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

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 3.2 Con el Oficio de la referencia b), de fecha 26 de setiembre de 2022, la Congresista Diana Carolina Gonzáles Delgado, Presidenta de la Comisión de Descentralización, regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del estado del Congreso de la República solicita a la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables opinión técnico legal sobre el proyecto de Ley N° 2995-2022-CR "Proyecto de Ley que restituye la vigencia de la Ley 28542, Ley de Fortalecimiento de las Familia".
- 3.3 La Dirección de Fortalecimiento de las Familias, de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, emite opinión técnica considerando **no viable** el acotado Proyecto de Ley, de acuerdo al sustento señalado presente informe.

IV. RECOMENDACIÓN

- 4.1. Remitir el presente informe de respuesta a la Dirección General de la Familia y la Comunidad para su trámite, de considerarlo pertinente.

Atentamente

María Carlota L. Ochoa Tapia
Abogada – DIFF

La que suscribe hace suyo el presente informe.