



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”
“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

INFORME LEGAL N° 222-2021-JUS/DGDNCR

A : **GILMAR VLADIMIR ANDÍA ZUÑIGA**
Viceministro de Justicia

DE : **CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA**
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria.

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N.° 108/2021-CR, que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial

REFERENCIA : Oficio Múltiple N° D00988-2021-PCM-SC

FECHA : Miraflores, 21 de diciembre de 2021

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con la finalidad de remitirle el presente Informe Legal.

I. ANTECEDENTE

Mediante el documento de la referencia, de fecha 6 de setiembre de 2021, la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros, que emita opinión legal sobre el Proyecto de Ley N.° 108/2021-CR, que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial (en adelante, Proyecto de Ley)¹.

Objeto

El objeto del presente Informe Legal es analizar el Proyecto de Ley referido, así como su respectiva Exposición de Motivos, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.1.4 de los “Lineamientos para la solicitud de Dictamen Dirimente, Informe Jurídico e Informe Legal a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”, documento normativo aprobado mediante Resolución Ministerial N°0462-2018-JUS².

Base Legal

- a) Constitución Política del Perú, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 1993 (en adelante, la Constitución).

¹ Proyecto de Ley presentado el 1 de setiembre de 2021 por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso.

² Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de octubre de 2018.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

- b) Ley N° 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos (en adelante, Ley N° 31030)
- c) Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de diciembre de 1997 (en adelante, Ley N° 26889).
- d) Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de marzo de 2007 (en adelante, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres).
- e) Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 2006 (en adelante, Decreto Supremo N° 008-2006-JUS).
- f) Decreto Supremo N° 002-2018-JUS, que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, publicado el 1 de febrero de 2018 en el diario oficial El Peruano (en adelante, PNDH).
- g) Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, Política General de Gobierno, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2021 (en adelante, Política General de Gobierno).
- h) Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género, publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de abril de 2019 (en adelante, Política Nacional de Igualdad de Género).

II. ANÁLISIS

Sobre el proyecto de ley

1. Conforme se aprecia en el título del Proyecto de Ley, se trata de una propuesta normativa que tiene por 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.
2. La fórmula de la propuesta normativa consta de dos (2) artículos, referidos a: i) Objeto de la Ley y ii) Alcances de la norma; así como dos disposiciones complementarias referidos a la reglamentación y vigencia.

Sobre la propuesta contenida en el proyecto de ley

3. El **artículo 1** dispone la descripción del objeto de la fórmula normativa bajo el siguiente enunciado: i) "*promover la paridad de las mujeres en el sector público,*

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

estableciendo mecanismos de igualdad para su participación y designación en la Composición del Gabinete Ministerial".

4. Asimismo, el **artículo 2** dispone el alcance de la norma indicando que *"El Poder ejecutivo procura, que en la composición y designación del Gabinete Ministerial, estén integrados por mujeres y hombres de manera proporcional"* (sic).
5. Por otro lado, se establece dos disposiciones complementarias. En la primera establece la reglamentación de la norma dentro de los sesenta días después de entrada en vigencia y en la segunda disposición complementaria lo referido a la vigencia de la norma a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.
6. La Exposición de Motivos desarrolla sobre sobre la insuficiente representación de las mujeres en los altos cargos de dirección desde la visión del Informe de seguimiento de Educación en el Mundo de la UNESCO. De ahí que reconocen que la paridad de género dentro de las organizaciones es un paso crucial para lograr la igualdad de género en la educación. En ese sentido, se alega que desde el ámbito internacional la desigualdad basada en el género es un obstáculo que enfrenta el desarrollo humano.
7. La Exposición de Motivos también agrega que a nivel interno *"(...) la paridad de género en el acceso a cargos de alta dirección en el Poder Ejecutivo tiene arraigo constitucional a partir del reconocimiento del derecho a la igualdad y la no discriminación del cual se desprende que los varones y mujeres deben tener igualdad de oportunidades a participar de la vida política de la nación"*, ello, claro está, en estricta observancia de la Ley de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que establece el rol del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que impiden el pleno ejercicio, así como medidas de acción positiva para acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres.
8. Ahora bien, el proyecto de ley busca promover mecanismos de paridad en la composición del Gabinete Ministerial, por lo que resulta necesario analizar los alcances y límites de la potestad presidencial de designación de ministros y si es constitucionalmente válida una ley que regule la paridad en la designación de los Ministros de Estado.
9. De acuerdo con ello, corresponde plantear algunas consideraciones sobre la base del marco jurídico vigente, a fin de comprender la viabilidad del proyecto y revisar su coherencia normativa.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”
“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Normativa sobre igualdad y no discriminación, y su relación con la paridad

10. Nuestra Constitución en el artículo 2 numeral 2 reconoce el derecho a la igualdad y la prohibición a la discriminación. Este último, debe ser leído a la luz del artículo 1 que coloca a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y del Estado³. Por otro lado, el artículo 191 del mismo cuerpo normativo dispone que a través de la ley se establecerán porcentajes mínimos para hacer accesibles la representación de género en los Consejos Regionales y Municipales, entre otros⁴.
11. Asimismo, de la lectura conjunta de los artículos 3⁵ y 55⁶ de la Constitución, se advierte que también integran el conjunto de los derechos fundamentales aquellos otros “de naturaleza análoga”, los cuales pueden encontrarse en los tratados de los que el Perú es Estado Parte.
12. Por otro lado, a efectos de la interpretación de los derechos, es necesario considerar la Cuarta Disposición Final y Transitoria⁷ de la Constitución que reconoce la interpretación de los derechos y libertades, de acuerdo con los instrumentos normativos sobre derechos humanos.
13. Precisamente, dos tratados sobre derechos humanos, en los que el Perú es Estado Parte, tienen relación con el objeto del Proyecto de Ley. El primero, la Convención

³ Constitución Política del Perú.

“Artículo 1.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

⁴ Constitución Política del Perú.

“Artículo 191.- Los gobiernos regionales (...). 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 Concejos Municipales. (...)”.

⁵ Constitución Política del Perú.

“Artículo 3.- La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”.

⁶ Constitución Política del Perú.

“Artículo 55.- Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”.

⁷ Constitución Política del Perú. Disposiciones Finales y Transitorias.

“Cuarta.- Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer⁸ (CEDAW, por sus siglas en inglés), y el segundo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CIPSEVCM)⁹.

14. Según el artículo 1 de la CEDAW, la expresión “discriminación contra la mujer” consiste en la:

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

15. De otra parte, el artículo 3 del instrumento internacional antes mencionado, dispone que los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de **carácter legislativo**, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (Negritas agregadas).
16. En relación con las medidas especiales de carácter temporal que tengan como finalidad acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, el artículo 4 del referido instrumento internacional establece que no será considerada discriminación, “pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; **estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato**”.
17. Respecto a las medidas a ser adoptadas por los Estados Partes, a fin de eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, el artículo 7 del instrumento internacional antes mencionado reconoce el derecho a “participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”.

⁸ Adoptada el 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de setiembre de 1981. Suscrita por Perú el 23 de julio de 1981 y aprobada por Resolución Legislativa N° 23432, publicada el 5 de junio de 1982. El instrumento de ratificación del 20 de agosto de 1982, se depositó el 13 de setiembre de 1982. Vigente desde el 13 de octubre de 1982.

⁹ Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994. Entró en vigor el 5 de marzo de 1995. Suscrita por Perú el 12 de julio de 1995 y aprobada mediante Resolución Legislativa N° 26583, publicada el 25 de marzo de 1996. El instrumento de ratificación del 2 de abril de 1996, se depositó el 4 de junio de 1996. Vigente desde el 4 de junio de 1996.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

18. Asimismo, el Comité CEDAW, en el marco del sistema de informes periódicos, ha realizado un conjunto de recomendaciones al Estado peruano sobre la temática desarrollada por el Proyecto de Ley. Al respecto, tenemos las siguientes:
- El Comité recomienda al Estado parte que 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 subrepresentada o en desventaja (numeral 15 sobre medidas especiales de carácter temporal).
 - El Comité recomienda al Estado parte que continúe los esfuerzos por empoderar a la mujer en todos los ámbitos y combatir los roles tradicionales adjudicados al hombre y a la mujer (numeral 15, sobre la participación de las mujeres en la vida política y pública)¹⁰.
19. Asimismo, con relación a la materia abordada, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha pronunciado en el sentido siguiente:
- (..) ha observado también que aún existe una brecha considerable entre el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres y el grado de participación política. En particular, la CIDH ha advertido que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se ve notoriamente afectados por la prevalencia de estereotipos de género discriminatorios que las encasillan en el ámbito doméstico, desconocen su rol fundamental en el espacio público y resultan en actos de violencia contra ellas¹¹.
20. De la revisión de los tratados sobre derechos humanos referidos a los derechos de las mujeres, así como su interpretación, se advierte que estos tiene por finalidad: i) la proscripción de cualquier tipo de discriminación contra la mujer; ii) la obligación del Perú, de **adoptar medidas de carácter temporal, inclusive legislativas**, cuyos objetivos busquen acelerar la igualdad real entre los hombres y las mujeres; iii) como parte de las medidas, se incluyen aquellas que tengan como finalidad promover el acceso a cargos públicos y el ejercicio de funciones públicas en todos los planos gubernamentales; y iv) las recomendaciones expresas al Estado peruano, en torno a la adopción de medidas, buscan alcanzar la igualdad sustantiva de la mujer.

¹⁰ ONU. CEDAW. Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú. Aprobadas por el Comité en su 58º período de sesiones (30 de junio a 18 de julio de 2014). CEDAW/C/PER/CO/7-8.

En: <https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>.

¹¹ CIDH (2019). *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe* del 14 noviembre 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233. En: oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf. Pág. 61, párr. 120.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

Normativa nacional

21. La Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres¹² señala, en el artículo 4, que como parte del rol del Estado se incluye: i) la adopción de todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno del derecho a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; y ii) la adopción de las medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre. Precisa la norma que estas últimas no se considerarán discriminatorias.
22. Y, el artículo 6 de la ley antes mencionada, respecto del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, señala que *“en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal”*. A tales efectos, se establece como parte de los lineamientos:
 - a) Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático. (...).
 - e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas, así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, (...), en igualdad de condiciones con los hombres. (...).
23. Asimismo, la Política General de Gobierno¹³, incluye los ejes y lineamientos prioritarios de gobierno al 2026. Así, el artículo 4 de la citada norma señala como parte de los lineamientos prioritarios relativos al eje 6 sobre Fortalecimiento del sistema democrático, el *“Priorizar la participación efectiva de mujeres en su diversidad y poblaciones vulnerables, en la toma de decisiones y espacios públicos”* (línea de intervención 6.1.3); así como *“Transversalizar el enfoque intercultural, de género, intergeneracional y la perspectiva de discapacidad en la gestión pública para garantizar el ejercicio de los derechos de toda la población del país, en particular de las mujeres, la población culturalmente diversa, personas con discapacidad y personas adultas mayores; avanzando en equidad e igualdad”*(lineamiento de intervención 6.1.6)
24. Por su parte, la Política Nacional de Igualdad de Género dispone, como objetivo Prioritario 3, garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones a partir de la implementación de medidas para dicha participación

¹² Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de marzo de 2007.

¹³ Aprobada mediante el Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de octubre de 2021.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

(lineamiento 3.1), así como la implementación de medidas de acción afirmativa para garantizar el acceso (lineamiento 3.2.)¹⁴.

25. En relación con los grupos en situación de vulnerabilidad, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, define como grupo de especial de protección a las mujeres, de ahí que establece:

(...) por sus características y la situación de vulnerabilidad que enfrentan, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas dirigidas a garantizar el goce y ejercicio de sus derechos. Esto supone, por ejemplo, combatir la violencia y la discriminación que pesa sobre ellos; eliminar las barreras administrativas o legales que limitan el ejercicio de sus derechos; adoptar acciones afirmativas que permitan compensar las desventajas históricas y sociales que les impiden actuar en igualdad de condiciones y tener las mismas oportunidades que los demás¹⁵.

26. En conclusión, de la normativa nacional vigente, se advierte lo siguiente: i) forma parte del rol del Estado eliminar los obstáculos que impiden la igualdad entre hombres y mujeres; ii) asimismo, surge la necesidad de adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal que permitan acelerar dicha igualdad; iii) los Poderes Legislativo y Ejecutivo tienen como obligación la adopción de normas, políticas, planes, entre otros, según corresponda, que tengan como fin procurar los derechos a la igualdad entre hombres y mujeres. En particular, aquellas medidas de acción afirmativa que garanticen el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones y cargos públicos; iv) forma parte de la Política General de Gobierno al 2021, como un lineamiento prioritario, la promoción de la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres; y v) como Política de derechos humanos, en relación a las mujeres en tanto grupo de especial protección, es un compromiso del Estado el adoptar medidas afirmativas que permitan a las mujeres una actuación en igualdad de condiciones y oportunidades.

27. A efectos de concretar lo señalado, el Perú viene adoptando un conjunto de leyes que establecen medidas de acción afirmativa que tienen como finalidad alcanzar la igualdad de hecho, entre hombres y mujeres como, por ejemplo:

- La Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece que debe existir un mínimo de cincuenta por ciento de hombres o mujeres entre los candidatos a congresistas¹⁶;

¹⁴ Aprobada mediante el Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 4 de abril de 2019. Pág. 35.

¹⁵ Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, p. 57.

¹⁶ Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, publicada en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997, artículo 116, (modificado por el artículo 1 de la Ley N° 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

- La Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, establece que debe existir un mínimo de cincuenta por ciento de hombres y mujeres entre los candidatos a regidores municipales¹⁷;
- La Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, establece que debe existir un mínimo de cincuenta por ciento de hombres y mujeres entre los candidatos a regidores regionales¹⁸;
- La Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, establece que debe existir un mínimo de cincuenta por ciento de hombres o mujeres entre los candidatos a dicho parlamento¹⁹;
- Ley N.º 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, por la que se estableció en su artículo único que para la lista de candidatos a elecciones internas o primarias y su resultante el conjunto de candidatos está integrado por no menos del cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres, ubicados de forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer; y además en la disposición complementaria transitoria se dispone su aplicación progresiva para que en las Elecciones Generales del año 2031 las listas de candidatos al Congreso de la República deben incluir cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de varones, ubicados de manera intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer²⁰.
- La Ley N° 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, establece, entre otras, que, en las listas de candidaturas para cargos de dirección del partido político, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al cincuenta por ciento (50%) del total de candidaturas.

28. Resulta de especial interés la Ley N.º 31030, publicada el 23 de julio de 2020 que adelantó la vigencia de la paridad y alternancia a las Elecciones Generales del 2021 para la conformación de la fórmula presidencial, la lista de candidatos al Congreso y el Parlamento Andino. Bajo los términos del análisis de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, podemos afirmar que “la propuesta normativa materia de este dictamen representa un gran avance en el fomento y consolidación de la participación política de la mujer, pero debe ser materia de seguimiento en cuanto a

género en las listas de candidatos, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2020).

¹⁷ Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de octubre de 1997, artículo 10, párrafo 2, numeral 3, modificado por el artículo 3 de la Ley N° 31030.

¹⁸ Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de marzo de 2002, artículo 12, párrafo 3, numeral 1, modificado por el artículo 2 de la Ley N° 31030.

¹⁹ Ley 28360, Ley de elecciones de representantes ante el Parlamento Andino, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2004, artículo 3.

²⁰ Ley N° 30996, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019. Disposición derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 31030, publicada el 23 julio 2020.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

sus efectos con el fin de realizar ajustes (...) por lo que es importante ir incorporándolas al debate político”²¹.

Doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional respecto a la perspectiva de igualdad de género y las acciones afirmativas

29. Sobre la perspectiva de igualdad de género, el Tribunal Constitucional ha señalado que se trata de:

(...) una nueva mirada a la desigualdad y a la situación de vulnerabilidad de las mujeres, se presenta como una herramienta metodológica que necesariamente debe ser empleada en el ámbito institucional (y también en el ámbito privado), ya que ayuda a la materialización de las medidas públicas adoptadas para lograr una real igualdad en derechos entre hombres y mujeres, y porque también constituye un instrumento ético que dota de legitimidad a las decisiones institucionales que se tornen en aras de alcanzar una sociedad más justa e igualitaria.

La perspectiva de igualdad de género es, pues, una nueva forma de análisis que evidencia cómo es que determinados hechos o situaciones afectan de manera distinta a los hombres y a las mujeres, vale decir, un análisis con sensibilidad de género y motivado por lograr la equidad entre hombres y mujeres. Es esta definición conceptual la que explica por sí sola la necesidad de su incorporación en el ámbito institucional²².

30. Agrega el Tribunal que la adopción de esta perspectiva en el ámbito institucional *“supone un proceso de cambio en la acostumbrada forma de ejercer la función y el servicio públicos, que propicia, a su vez, ajustes en las estructuras institucionales, así como la flexibilización en los procedimientos y prácticas rígidas diseñados para el funcionamiento estatal”*²³.

31. Sobre las acciones afirmativas, el mismo Tribunal Constitucional ha señalado que:

(...) el Estado en algunas oportunidades promueve el trato diferenciado de un determinado grupo social, otorgándoles ventajas, incentivos o, en general, tratamientos más favorables. Esto es lo que en doctrina constitucional se conoce como “discriminación positiva o acción positiva -*affirmative action*-. La finalidad de esta acción afirmativa no es otra que compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente; persigue, pues, que dichos grupos puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran con acciones concretas del Estado.

²¹ Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, recaído sobre Proyectos de Ley N.º 4626/2020-CR, y otros. Presentado 17 de julio de 2020, p. 42-43

²² Tribunal Constitucional. Sentencia del 5 de marzo de 2019. Expediente N° 01479-2018-PA/TC, fj. 9-10.

²³ *Ídem*, fj. 11.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

(...) no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribire todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables²⁴.

32. En otro momento, el Tribunal Constitucional, ha precisado que *“no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribire todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable”*²⁵. En el mismo sentido, la doctrina se ha pronunciado señalando que no todo trato diferenciado implica una discriminación, así tenemos, el trato diferenciado responde a una justificación que se sustenta en un objetivo legítimo (principio de razonabilidad). Este trato debe guardar una relación con el objetivo legítimo que se desea alcanzar (principio de racionalidad) y debe aplicarse o llevarse a cabo en forma proporcional al mismo (principio de proporcionalidad)²⁶.

33. Con relación a las dimensiones del derecho a la igualdad, el Tribunal Constitucional, ha establecido que:

(...) supone no sólo una exigencia negativa, es decir la abstención de tratos discriminatorios; sino, además, una exigencia positiva por parte del Estado, (...) la necesidad de equiparar situaciones, *per se*, desiguales. Tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, pues, no se traduce en el derecho a ser objeto del mismo trato, con independencia del contexto o la circunstancias en las que un sujeto se encuentre, sino a que se realice un tratamiento diferenciado si es que dos sujetos no se encuentran en una situación igual²⁷.

34. En conclusión, el Tribunal Constitucional, ha sido claro al señalar la posibilidad de establecer medidas afirmativas que coadyuven a igualar las situaciones de aquellas personas que se encuentran en situaciones de desigualdad. Por tanto, en el caso de las mujeres, sobre la base de la metodología propuesta por la perspectiva de género, son compatibles con el texto constitucional las medidas que tengan como finalidad lograr una real igualdad en derechos entre hombres y mujeres, como lo son, por ejemplo, los sistemas de cuotas o de paridad de género. En este caso, el presente

²⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia del Pleno del 1 de abril de 2005. Expediente N° 0048-2004-PI/TC, f.j. 63.

²⁵ *Ídem*, f.j. 61.

²⁶ Huerta Guerrero, Luis Alberto, 2003, El derecho a la igualdad, Revista jurídica, Pensamiento Constitucional Año XI N° 11. Pág. 314.

²⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia del 28 de junio de 2004. Expediente N° 0606-2004-AA/TC, f.j. 11.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

Proyecto de Ley promueve este ajuste institucional en la composición del Consejo de Ministros como veremos.

Sobre la propuesta normativa

35. La propuesta normativa busca establecer una ley cuyo alcance normativo es que el Poder Ejecutivo *procure* una distribución “proporcional” de mujeres y hombres en la composición y designación del Gabinete Ministerial.
36. Al respecto, conviene anotar que la doctrina distingue entre otras medidas de acciones afirmativas, a aquellas leyes que prevén cuotas de género y aquellas que reconocen la paridad de género. Si bien ambas buscan corregir las desigualdades históricas en que se ha marginado a la población femenina en los puestos de decisión; sin embargo, es claro que el objetivo inmediato de las leyes de cuotas es reducir las disparidades de participación numérica de hombres y mujeres en las instituciones políticas, estableciendo mínimos para su participación a través de la reserva de plazas o una proporción de cupos en las listas para cargos electivos²⁸; mientras que, la paridad avanza un paso más, constituyéndose en una medida que no busca una simple participación de las mujeres en las instancias de deliberación, de consulta y de decisión; sino que consistiría en la aplicación de cuotas en que ningún género tuviera más del 40% (relación 60/40) o bien, la segunda, en su versión más extrema e ideal, 50 a 50²⁹.
37. Como puede advertirse, la propuesta normativa busca incorporar una disposición en torno a la participación de las mujeres en el Gabinete Ministerial que delimitaría la potestad del presidente de la República referido al nombramiento y remoción del presidente del Consejo de Ministros y demás ministros establecidos en el artículo 122º de la Constitución.
38. Bajo esta perspectiva, ¿es constitucionalmente válido que la facultad del Presidente de la República referida al nombramiento de ministros contemple criterios tales como la paridad de género? ¿Es posible obligar al presidente para que nombre un Consejo de Ministros bajo criterios de paridad? ¿Cuáles son los presupuestos para que la

²⁸ Rodríguez Gustá, Ana. 2008. “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. En Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales”, Año 12, Nº 16. Ediciones Universidad Nacional de San Martín.

²⁹ Astelarra, Judith. 2004. Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina. Serie Mujer y Desarrollo, Nº 57, Santiago, Chile: CEPAL.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

implementación de la propuesta en la facultad de nombramiento de ministros por parte del presidente de la República este justificado constitucionalmente?

Sobre los pronunciamientos anteriores de la Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad regulatoria

39. Cabe advertir que esta Dirección General, en los Informes Legales Nos. 070-2020-JUS/DGDNCR y 72-2020-JUS/DGDNCR, ambos de fecha 3 de setiembre de 2020, y 118-2020-JUS/DGDNCR, del 9 de octubre de 2020, ha emitido pronunciamiento respecto a propuestas normativas similares, relacionadas a establecer el 50% de la participación de las mujeres en la composición del Consejo de Ministros, así como instituir la paridad en la designación de cargos de confianza de alto nivel en el Poder Ejecutivo. En tales pronunciamientos, se consideró que la propuesta trastocaría el régimen presidencialista, puesto que, mediante una norma imperativa o autoritativa de rango legal reduciría significativamente el ejercicio de una potestad constitucional del Presidente de la República como es la de designar a sus ministros de Estado, por lo que se declaró inviable la propuesta.
40. Posteriormente, esta Dirección General, a través del Informe Legal Nos 089-2021-JUS/DGDNCR de fecha 20 de abril de 2021 y 099-2021-JUS/DGNCR de 26 de abril de 2021, cambió el criterio adoptado con anterioridad y sostuvo que la paridad resulta una “medida de acción positiva concreta que garantiza el acceso, así como la participación de la mujer en espacios públicos (...), coadyuvando a eliminar los obstáculos que impiden la igualdad entre hombres y mujeres”³⁰.
41. Sobre la base de lo anterior, corresponde analizar si el criterio de la paridad de género limita la atribución constitucional del Presidente de la República de nombrar a los miembros del Gabinete Ministerial. Ante todo, conviene anotar que, de acuerdo con la Constitución³¹ y la LOPE³², corresponde al Presidente de la República nombrar a los Ministros de Estado. Siendo así, si bien aquél goza de un determinado grado de discrecionalidad en el nombramiento de tales funcionarios públicos, sin embargo, dicha potestad no es absoluta ni ilimitada, sino que bien entendidas las cosas se encuentra sometida a la propia Constitución, más concretamente, a los valores, derechos y principios que ella consagra, así como a las leyes dictadas a su amparo.

³⁰ Vid. Informe Legal n.º 089-2021-JUS/DGDNCR de fecha 20 de abril de 2021 y 099-2021-JUS/DGNCR de 26 de abril de 2021

³¹ Constitución, artículo 122: “El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo”.

³² LOPE, artículo 15 primera parte: “El Consejo de Ministros está conformado por Ministros y Ministras nombrados por el Presidente de la República conforme a la Constitución Política del Perú”.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

42. Es decir, el Presidente de la República en el ejercicio de la atribución constitucional en mención también tiene el deber de respetar lo dispuesto por la propia Constitución, entendiéndola como un todo orgánico, y dentro de éste, en especial a los derechos fundamentales (artículo 2, inciso 2 de la Constitución). En ese sentido, siendo la paridad de género una expresión del derecho a la igualdad es claro que su contenido trasciende o irradia a todas las actuaciones del poder público, y, en consecuencia, genera el deber especial de protección del Estado, producto de la denominada teoría objetiva de los derechos fundamentales, con la finalidad de remover obstáculos que afecten la igualdad real de la mujer y otras personas en condición de vulnerabilidad.
43. Si todo lo dicho es posible, en el sentido de que el Presidente de la República a la hora de nombrar a los ministros de Estado tiene que observar los mandatos de la propia Constitución, siendo uno de ellos, la exigencia de respeto de los derechos fundamentales, con mayor razón, resultará admisible **si lo único que se quiere es introducir una norma directriz, frente a la cual el Jefe del Estado tiene varias posibilidades de actuación**, puesto que el Proyecto de Ley señala que “El Poder Ejecutivo **procura** que, en la composición y designación del Gabinete Ministerial, estén integrados por mujeres y hombres de manera proporcional”(Negrita agregada).
44. Así pues, en la propuesta normativa, en estricto, no se advierte una incompatibilidad con la Constitución, sino más bien un amplio margen de actuación para el Presidente de la República en el sentido de que en el ejercicio de su potestad constitucional **procure que la participación de hombres y mujeres en el Gabinete Ministerial sea proporcional**. El proyecto normativo no establece un porcentaje de cuotas ni fija condiciones de paridad específicas, sino que busca promover la paridad de las mujeres en el sector público como fin último. Por lo demás, la paridad de género se instituye aquí como una medida legal que tiende a eliminar la injusticia estructural de la mujer y las carencias de representatividad en las esferas de la decisión política, de manera tal que existen suficientes condiciones y criterios válidos para que la paridad sea parte del contenido constitucional de la potestad presidencial en el nombramiento de ministros de Estado.
45. Con relación a ello, la CEPAL ha informado que en América Latina el porcentaje de participación de las mujeres en los gabinetes ministeriales es discreta manteniendo al Perú con solo 22%³³, pese a que las mujeres representan el 50,1% de la población peruana. Esta situación de injusticia estructural por una diferenciación sexual denota un escaso acceso a derechos en general de las mujeres, de ahí que el proyecto normativo bajo análisis busca promover un mayor grado de equidad en la designación de cargos de mayor investidura como lo es la de ministros de Estado. Es decir, se reconoce la diferencia de hecho en el ejercicio de derechos entre el hombre y mujer

³³ Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-ejecutivo-porcentaje-mujeres-gabinetes-ministeriales>

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

en la realidad para asumir cargos de confianza en la conformación del Consejo de Ministros.

46. Bajo este marco de consideraciones, es preciso anotar que, si bien los instrumentos internacionales ratificados por los Estados —y, por tanto, vinculantes para ellos— reconocen el derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos, ya sea mediante la elección de sus representantes o siendo elegidas o designadas en cualquier cargo público en condiciones de igualdad y no discriminación, su infrarrepresentación política sigue siendo predominante en muchos países, de ahí que la paridad de género se entiende “como una medida que reformula la concepción del poder político redefiniéndolo como un espacio que debe ser compartido igualitariamente entre hombres y mujeres”³⁴.

REQUISITOS DE CALIDAD NORMATIVA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

47. Mediante la Ley N° 26889, se plantean los lineamientos generales para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, garantizando su coherencia y seguridad jurídica. Por su parte, Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, dispone en el artículo 1 que los anteproyectos de ley se estructuran en las siguientes partes: (i) título de la disposición; (ii) parte expositiva o exposición de motivos; (iii) análisis costo beneficio; (iv) análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; y, (v) fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

Título de la disposición

48. La Ley N° 26889, dispone en el primer párrafo del artículo 3, que “la Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral”. En el presente caso, la propuesta normativa se titula “Proyecto de Ley 108/2021-CR, que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial”.
49. El proyecto se denomina “Proyecto de Ley 108/2021-CR, Ley que promueve la paridad de género en la designación del Gabinete Ministerial”; sin embargo, en la fórmula legal (**artículo 2**) no se hace referencia al término “paridad”, sino que, se señala que se procura la composición “proporcional”. En ese sentido, es preciso que se mantenga una redacción que guarde coherencia con el título del Proyecto de Ley, pues cuando se utiliza la terminología de “paridad de género”, debe entenderse a aquellas conformaciones igualitarias que en su grado máximo presentan un 50% de

³⁴ Llanos, Beatriz (Editora). La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. IDEA Internacional, 2013, p. 18.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

mujeres y un 50% de hombres³⁵, mientras que el término “proporcional” no se ajusta a dicha categoría conceptual.

Fórmula Normativa

50. Las disposiciones complementarias finales “son mandatos que por su naturaleza y contenido no pueden ubicarse en la parte sustantiva. Son de cuatro tipos: finales, transitorias, modificatorias y derogatorias. La mención de cada disposición complementaria [se acompaña] con un epígrafe”³⁶.
51. La propuesta normativa establece dos disposiciones complementarias finales, la primera referida al mandato dirigido a la producción del reglamento correspondiente, y la segunda referida a la vigencia de la ley. Si bien ambas disposiciones se ajustan a las materias previstas en el artículo 27 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, es importante precisar que la vigencia establecida en la segunda disposición complementaria final resulta reiterativa del principio establecido en el artículo 109 de la Constitución, por lo que su previsión no sería necesaria.

Exposición de Motivos

52. El artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS dispone:

La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, 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.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado.

53. Por otro lado, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República³⁷ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, “en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la

³⁵ Al respecto, también es necesario señalar que el concepto de “cuotas” como medidas afirmativas, también se trata de una terminología distinta a la paridad de género. Ver, Comisión Interamericana de Mujeres (2013). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. En: <http://www.oas.org/en/cim/docs/ApuestaPorLaParidad-Final-Web.pdf>.

³⁶ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, pág. 43.

³⁷ Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N°242-2012-2013/MESA-CR.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

propuesta, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta".

54. En el presente caso, se advierte que la Exposición de Motivos incluye en su fundamentación el análisis sobre la problemática y justificación, así como una breve mención a la norma constitucional e internacional.

Análisis Costo Beneficio

55. Señala el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS que, el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables, y los mecanismos alternativos para solucionarlos.
56. Asimismo, menciona que este análisis es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.
57. En el caso concreto, el Proyecto de Ley desarrolla el análisis exigido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. En particular, expone el estudio necesario a fin de conocer los impactos y efectos en términos cualitativos respecto del Poder Ejecutivo que como máxima instancia del Estado garantizará el principio de la igualdad y no discriminación y que, a su vez, tiene como beneficiarias a las mujeres quienes gozarán de mayores oportunidades en el acceso a la gestión pública.

Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

58. De acuerdo al artículo 4 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente.
59. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun”

60. En el presente caso, el Proyecto de Ley desarrolla mínimamente el impacto que su vigencia generará en el ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

Estando a las consideraciones expuestas, esta Dirección General concluye lo siguiente:

- i) El Proyecto de Ley 0108/2021-CR, que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial, resulta jurídicamente viable con observaciones.
- ii) El Proyecto de Ley no cumple con todos los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa, conforme a lo dispuesto por la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento.

IV. RECOMENDACIÓN

Se recomienda derivar el presente Informe a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

Carlos Luis Quispe Astoquilca

Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Evelyn Milagros Chilo Gutiérrez

Directora de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

