



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

A : **LUIS FRANCISCO GONZALEZ NORRIS**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCÍA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

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

Referencia : OFICIO N° 056-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR

Fecha Elaboración: Lima, 30 de Noviembre del 2021

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 108/2021-CR, "Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial".

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANTECEDENTES.-

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 108/2021-CR; "Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial"; corresponde al grupo parlamentario Alianza para el Progreso a iniciativa de la Congresista Elva Edith Julon Irigoín y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.
- 2.2 A través del Oficio N° 056-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR , el presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 108/2021-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por

¹ **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

² **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud

el artículo 4 de la Ley N° 28484 y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.

- 2.3 Mediante Oficio N° D000988-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 108/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 2.4 Mediante Oficio N° D002189-2021-MIMP-SG, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables comunica a la Secretaría de Coordinación que mediante Oficio N° D002145-2021-MIMP-SG se remitió el Informe N° D000165-2021-MIMP-DPPDM, el cual contiene la opinión del sector sobre el Proyecto de Ley, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

III. ANÁLISIS

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica: *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

- 3.2. El Proyecto de Ley N° 108/2021-CR; "Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial"; está compuesto por dos (2) artículos y dos (2) Disposiciones Complementarias, acompañada de la Exposición de Motivos, y 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.
- 3.3. Por su parte, el artículo 2 del presente proyecto de ley señala como alcance de la norma, que *"el Poder Ejecutivo procura que, en la composición y designación del Gabinete Ministerial, estén integrados por mujeres y hombres de manera proporcional"*.
- 3.4. La Primera Disposición Complementaria del presente proyecto de ley propone que el Poder Ejecutivo publique el reglamento de la ley, dentro de los sesenta (60) días después de su entrada en vigencia.
- 3.5. Teniendo en cuenta la materia que se pretende normar, el Proyecto de Ley N° 108/2021-CR, cuenta con la opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), organismo público, técnico, especializado y adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

³ **Artículo 69.-** Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer las sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.



Opinión técnica de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

- 3.6 Mediante Oficio N° 000688-2021-SERVIR-PE, se remite el Informe Técnico N° 002336-2021-SERVIR-GPGSC, elaborado por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil del SERVIR, en el que se concluye lo siguiente:

"IV. CONCLUSIONES:

Con relación con el Proyecto de Ley N° 108-2021-CR, Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial, se concluye que:

- 4.1. *De acuerdo a la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, se establece en el numeral 1 de su artículo 4 que "funcionario público" es el que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representa al Estado o a un sector de la población, desarrolla políticas del Estado y/o dirige organismos o entidades públicas; pudiendo ser: a) de elección popular directa y universal o confianza política originaria, b) de nombramiento y remoción regulados, o c) de libre nombramiento y remoción. Así, los Ministros de Estado están comprendidos dentro de la clasificación de funcionarios de libre nombramiento y remoción.*
- 4.2. *La designación de Ministros de Estado es una facultad del Presidente de la República que se encuentra delimitada por el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 124 de la Constitución Política del Perú. En efecto, la designación de los "funcionarios públicos de libre designación y remoción" tienen como sustento la confianza del funcionario que lo designa con la finalidad de realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa.*
- 4.3. *En la Política Nacional de Igualdad de Género se ha planteado como Objetivo Prioritario (OP3): Garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones; siendo responsable del cumplimiento de los lineamientos contemplados en dicho Objetivo Prioritario, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, por lo que, sugerimos se solicite la opinión respectiva a dicha entidad.*
- 4.4. *Por otro parte, se sugiere realizar precisiones en la propuesta normativa, debido a que está prevista como una recomendación general y no cuenta con criterios orientadores que permitan una adecuada reglamentación y la verificación de su adopción. En ese sentido, se recomienda evaluar previamente aspectos vinculados a su alcance, sustento y su cumplimiento, conforme a lo señalado en el numeral 3.15 del presente informe."*

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.7 Conforme a lo establecido en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, (en adelante, LMEP) el "Funcionario Público" es el que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representa al Estado o a un sector de la población, desarrolla políticas del Estado y/o dirige organismos o entidades públicas. Asimismo, el Funcionario Público puede ser:



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

"Artículo 4.- Clasificación

(...)

- a) De elección popular directa y universal o confianza política originaria.
- b) De nombramiento y remoción regulados.
- c) De libre nombramiento y remoción.(...)"

- 3.8 Conforme a lo mencionado, se advierte que la condición de "Funcionario Público" está reservada para aquellas personas que ocupan los puestos de mayor jerarquía en una entidad.
- 3.9 En ese sentido, el artículo 52 de la Ley N° 30057, la Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC); el cual resulta aplicable como bien lo señala SERVIR a todos los regímenes laborales por entidades (Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057); señala que los funcionarios públicos se clasifican en: a) de elección popular directa y universal, b) de designación o remoción regulada, o c) de libre designación y remoción.
- 3.10 Cabe señalar que en los literales a) al c) el citado artículo 52 de la LSC, establece una lista taxativa de quiénes son considerados funcionarios públicos. Por ende, resulta válido concluir tal como lo hace SERVIR, que la condición de funcionario público está determinada por mandato legal.
- 3.11 Conforme a lo expuesto, bajo esta clasificación, se tiene que de acuerdo al literal c) del citado artículo 52 de la LSC, el Funcionario Público de libre designación y remoción, es aquel cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa, basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa. De acuerdo al numeral 1 del literal c) del citado artículo 52 de la LSC, dentro de los funcionarios públicos de libre designación y remoción se encuentran los "Ministros de Estado".
- 3.12 Al respecto, el artículo 122 de la Constitución Política del Perú establece que: *"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"*.
- 3.13 Al respecto, el artículo 124 de la Constitución Política del Perú, establece los requisitos para ser ministro, en los siguientes términos:
- "Para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ser ministros"*.
- 3.14 Conforme a lo expuesto, y como bien lo señala SERVIR, la denominación del grupo de servidores al cual pertenecen los Ministros es el de "funcionarios públicos de libre designación o remoción", por cuanto su acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa, basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa.
- 3.15 Asimismo, la designación de Ministros de Estado es una facultad del Presidente de la República que se encuentra delimitada por el cumplimiento de los requisitos establecidos en el citado artículo 124 de la Constitución Política del Perú.
- 3.16 Cabe señalar que mediante el Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, se aprobó la Política Nacional de Igualdad de Género, que establece dentro de sus Objetivos Prioritarios: **"OP3. Garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones."**
- 3.17 Con relación al mencionado objetivo prioritario, se establecen dentro de los lineamientos aplicables, la implementación de medidas de acción afirmativa para garantizar el acceso y la



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

participación en espacios de toma de decisiones de las mujeres, siendo el sector competente para el cumplimiento de los lineamientos, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

- 3.18 El Proyecto de Ley N° 108/2021-CR dispone en su artículo 2 que “el Poder Ejecutivo procura que, en la composición y designación del Gabinete Ministerial, estén integrados por mujeres y hombres de manera proporcional”; lo que se trataría de una recomendación, mas no de una obligación específica para cumplir con la composición señalada en la propuesta normativa”.
- 3.19 De este modo, la propuesta contenida en el artículo 2 del Proyecto de Ley N° 108/2021-CR, referida a que el Poder Ejecutivo “procure” que, en la composición y designación del Gabinete Ministerial, esté integrado por mujeres y hombres de manera proporcional, no requiere de desarrollo Reglamentario, por cuanto no establece una obligación específica que corresponda reglamentar para su cumplimiento, por lo que no correspondería el mandato al Poder Ejecutivo para reglamentar la propuesta legislativa, contenido en su Primera Disposición Complementaria.
- 3.20 Por otro lado, en el Informe del SERVIR se sugiere realizar precisiones en la propuesta normativa, debido a que está prevista como una recomendación general y no cuenta con criterios orientadores que permitan una adecuada reglamentación y la verificación de su adopción. En ese sentido, se recomienda evaluar previamente aspectos vinculados a su alcance, sustento y su cumplimiento.
- 3.21 Al respecto, el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.
- 3.22 Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa (en adelante el Reglamento), aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.
- 3.23 El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, **la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.**
- 3.24 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75⁴ del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen **sus fundamentos, el efecto** de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el **análisis costo-beneficio** de la futura norma legal.
- 3.25 El Análisis Costo Beneficio (ACB) “es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia”⁵. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general⁶. En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la **necesidad y oportunidad de la**

⁴ “Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.
(...)”

⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que **es necesaria**"*.

- 3.26 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, *"inflación legislativa"* o *"inflación normativa"*; que como bien ya ha señalado la doctrina, *"tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que **parecen innecesarias**"*⁷.
- 3.27 Considerando lo expuesto, en el Análisis Costo Beneficio (ACB) realizado en la Exposición de Motivos de la propuesta solo se indica que la medida propuesta resultaría eficaz para el logro del objetivo de garantizar el acceso a espacios de toma de decisiones de las mujeres; no obstante, no se sustenta cómo la medida puede contribuir al logro de dicho objetivo o como la misma resulta necesaria, por cuanto está prevista como una recomendación general sin contar con criterios orientadores que permitan una adecuada reglamentación y la verificación de su adopción; y, conforme señala SERVIR en su respectivo informe, actualmente existe la Política Nacional de Igualdad de Género, que establece dentro de sus objetivos prioritarios, garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones; motivo por el cual, la necesidad de la propuesta no se encuentra debidamente justificada.
- 3.28 Conforme a lo señalado, el Proyecto de Ley N° 108/2021-CR, "Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial"; resulta **NO VIABLE**.
- 3.29 Por otro lado, cabe indicar que, el Proyecto de Ley N° 108/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; establecidas en el Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables⁹ y la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁰; motivo por el cual, mediante el Oficio

⁷ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

⁸ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

⁹ Artículo 5 modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1411:

"Artículo 5.- Ámbito de competencia"

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene el siguiente ámbito de competencia:

- a) Promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones, públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado.
- b) Protección de los derechos de las mujeres.
- c) Promoción de los derechos de las mujeres con especial énfasis en:
 1. Fortalecimiento de la ciudadanía y autonomía de las mujeres, con independencia de su edad, etnia y condición.
 2. Igualdad de oportunidades para las mujeres.
 3. Promoción de la ampliación de la participación de las mujeres en el ámbito público.
- d) Prevención, protección y atención de la violencia contra la mujer y la familia, promoviendo la recuperación de las personas afectadas.
- e) Promoción y protección de poblaciones vulnerables.
- f) Atención y recuperación de las víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso.
- g) Desarrollo y promoción de la política nacional de población, priorizando la Política de migración interna voluntaria o forzada, así como la prevención, protección y atención a los desplazados y migrantes internos.
- h) Promoción y protección de los derechos de las personas adultas mayores.
- i) Promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad.
- j) Promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- k) Fortalecimiento de las familias.
- l) Seguimiento al cumplimiento de los compromisos tratados, programas y plataformas de acción materia de sus competencias.
- m) Seguimiento, evaluación, supervisión y asistencia técnica de las Sociedades de Beneficencia.
- n) Ejercicio de la rectoría sobre las materias de su competencia y sobre los Sistemas asignados, tales como el Sistema Nacional de Voluntariado, el Sistema Nacional de Atención Integral del Niño, Niña y Adolescente, entre otros.
- ñ) Otras competencias que le asigne la ley."

¹⁰ Artículo 4 modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1299.

"Artículo 4 . Ámbito de competencia"

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la entidad competente en las siguientes materias:



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud

Múltiple D000988-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación traslada a los referidos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 108/2021-CR; "Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial"; resulta **NO VIABLE**.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; mediante el Oficio Múltiple N° D000988-2021-PCM-SC, se trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe y el Informe Técnico N° 002336-2021-SERVIR-GPGSC de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

-
- a) Derechos Humanos.
 - b) Defensa jurídica del Estado.
 - c) Acceso a la justicia.
 - d) Política Penitenciaria.
 - e) Regulación notarial y registral y supervisión de fundaciones.
 - f) Defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.
 - g) Relación del Estado con entidades confesionales.
 - h) Reinserción social de las y los adolescentes en conflicto con la Ley Penal"