



PERÚ

Presidencia del  
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Fecha

## INFORME TÉCNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

Para : **BRATZO BENJAMÍN BARTRA IBAZETA**  
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **GLADYS GABRIELA CUSIMAYTA LOBO**  
Especialista de Proyectos Normativos del Sistema Administrativo de Recursos Humanos

Asunto : Proyecto de Ley N° 108-2021-CR, Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial.

Referencia : Oficio N° D007070-2021-PCM-SC

Mediante el documento de la referencia, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 108-2021-CR, Ley que promueve la paridad en la designación del Gabinete Ministerial.

### I. Competencias de SERVIR

- 1.1. El Decreto Legislativo N° 1023 creó a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH) atribuyéndole entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de aplicación de dicho sistema.
- 1.2. De esta manera, la presente opinión necesariamente se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponderles.

### II. Contenido del proyecto normativo

- 2.1. El Proyecto de Ley 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. En ese marco, de acuerdo al artículo 2 del proyecto de ley, el Poder Ejecutivo procura que, en la composición y designación del Gabinete Ministerial, esté integrados por mujeres y hombres de manera proporcional.
- 2.2. Por su parte, de acuerdo a la Exposición de Motivos se precisa que la propuesta normativa no genera gasto alguno al erario nacional, y tiene como finalidad afirmar la participación de la mujer en la toma de decisiones del Estado, asimismo, se expresa que "Para hacer posible la igualdad en la participación de las mujeres y los varones en la toma de decisiones públicas, se hace uso de la denominada paridad, la cual permite una participación equitativa de los individuos, sin importar su género. Entendiendo a la paridad como la medida para lograr la



igualdad de la mujer en la participación política, la cual puede y debe ser ejercida en el Poder Ejecutivo y Legislativo.”

### III. Análisis del proyecto normativo

#### Sobre los funcionarios de libre designación y remoción

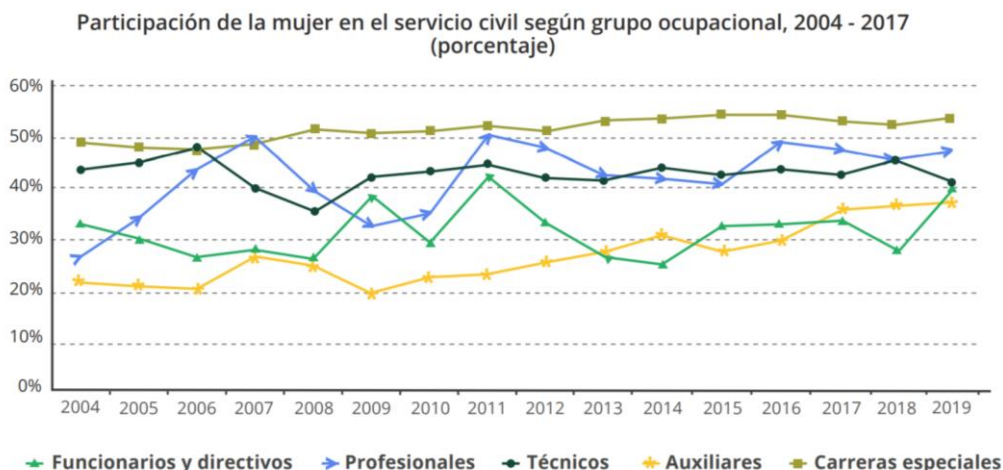
- 3.1 La Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, (en adelante, LMEP) establece en el numeral 1 de su artículo 4 que “funcionario público” es el que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representa al Estado o a un sector de la población, desarrolla políticas 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, es posible advertir que la condición de funcionario público está reservada para aquellas personas que ocupan los puestos de mayor jerarquía en una entidad.
- 3.2 Por su parte, el artículo 52 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), vigente desde el 5 de julio de 2013 y de aplicación común a todos los regímenes laborales por entidades (Decretos Legislativos Nos. 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.
- 3.3 Como se puede observar, respecto a la clasificación de funcionarios públicos, la LSC es concordante con la LMEP. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el artículo 52 de la LSC establece un listado expreso de quiénes son considerados funcionarios públicos. De allí que, resulte válido concluir que la condición de funcionario público está determinada por mandato legal.
- 3.4 De otro lado, se debe considerar que en la Constitución Política del Perú de 1993 se establece las características de la designación de ministros, así como los requisitos que deben cumplir. Al respecto, el artículo 122º de la Constitución 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”.
- 3.5 Asimismo, en el artículo 124º de la Constitución se establecen los requisitos para el mencionado cargo. Así, se señala lo siguiente: *“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”*
- 3.6 En ese orden de ideas, 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.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- 3.7 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 previstos en el artículo 124 de la Constitución Política del Perú.

### Sobre el acceso y participación de las mujeres

- 3.8 De acuerdo al Informe de la mujer en el Servicio Civil peruano (SERVIR, 2021)<sup>1</sup>, se resalta la menor participación de la mujer en cargos de nivel directivo: 4 de cada 10 funcionarios/as y directivos/as es mujer. Sin embargo, se debe destacar el incremento significativo de 12 puntos porcentuales respecto del año 2018, revirtiendo la tendencia mostrada en los últimos años. Por otro lado, en el caso de las profesionales, se observa una mayor fluctuación, con un incremento en el último año, en que la participación de la mujer en el grupo de profesionales pasó de 47% a 48%. Cabe anotar que la participación de la mujer en el grupo de auxiliares (36%) se ha incrementado en 6 puntos porcentuales en los últimos tres años. Finalmente, la incidencia de las servidoras públicas en el grupo de técnicos ha oscilado en torno al 40% en el periodo 2004 – 2019, mostrando en el último año un porcentaje menor en 6% puntos porcentuales respecto del año 2018.



Fuente: INEI, ENAHO 2004 - 2019  
Elaboración: SERVIR - GPGSC

- 3.9 De acuerdo a los datos mostrados en el mencionado Informe, actualmente persisten las diferencias en cuanto al acceso y características de trabajo para hombres y mujeres en el servicio civil peruano. Sin embargo, cabe agregar que en el periodo 2004 – 2019, se ha incrementado en casi 4 puntos porcentuales la proporción de servidoras públicas<sup>2</sup>.
- 3.10 En ese marco, cabe destacar que con el Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP se aprobó la Política Nacional de Igualdad de Género, que establece los siguientes Objetivos Prioritarios:

<sup>1</sup> Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/1736614-informe-la-mujer-en-el-servicio-civil-peruano-2021>

<sup>2</sup> En 2019, el sector público contaba con alrededor de 1 millón 454 mil servidores, de los cuales 47% eran mujeres.



- OP1. Reducir la violencia hacia las mujeres
- OP2. Garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres
- OP3. Garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones**
- OP4. Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres.
- OP5. Reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres.
- OP6. Reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población.

3.11 Conforme se observa la Política Nacional de Igualdad de Género ha planteado en el OP3: Garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones. Así, con relación al mencionado objetivo prioritario, se establecen los siguientes lineamientos:

3.1 Implementar medidas para garantizar la participación en espacios de toma de decisiones de las mujeres.

**3.2 Implementar medidas de acción afirmativa para garantizar el acceso a espacios de toma de decisiones de las mujeres**

Es preciso mencionar que, de acuerdo a la mencionada Política Nacional de Igualdad de Género, el Responsable del cumplimiento de dichos lineamientos es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP; por lo que, sugerimos solicitar opinión a dicha entidad.

3.12 Por otra parte, respecto a las acciones de acción afirmativa, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004- PI/TC, ha señalado lo siguiente: *“se debe tener en consideración 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 -afirmative 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.”*<sup>3</sup>(fundamento 63)

3.13 Asimismo, el mencionado Tribunal señala que a efecto de que el trato desigual no afecte al derecho-principio a la igualdad, este debe basarse en una justificación objetiva y razonable; a fin de diferenciarlo de un “trato arbitrario, caprichoso e injustificados y, por tanto discriminatorio”<sup>4</sup> (fundamento 64)

3.14 En ese marco, el Proyecto de Ley dispone en el artículo 2 que se debe **procurar** 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 legal, para cumplir con la composición señalada en la propuesta normativa. En ese sentido, se

<sup>3</sup> Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

<sup>4</sup> Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>



requeriría un mayor desarrollo en la propuesta normativa que plantee algunos criterios orientadores que permitan reglamentar y posteriormente verificar la adopción de la recomendación en la designación, o los motivos por los cuales no se lograría cumplir con la proporcionalidad señalada.

- 3.15 Por otro lado, en la Exposición de Motivos, 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, sin embargo, el alcance de la propuesta está delimitada únicamente en un determinado tipo de funcionario público de libre designación o remoción. Asimismo, sugerimos considerar otro aspecto de importante evaluación, como es determinar no solo las barreras de acceso a espacios de toma de decisión, sino también de su permanencia en este tipo de cargos.

#### 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.



PERÚ

Presidencia del  
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio de respuesta respectivo.

Atentamente,

**DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE**

**GLADYS GABRIELA CUSIMAYTA LOBO**  
Especialista de Proyectos Normativos  
del Sistema Administrativo de Recursos Humanos

BBI/ggcl