

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

## COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA Período de Sesiones 2023-2024

### DICTAMEN 08

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con el artículo 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 3773/2022-CR**<sup>1</sup>, presentado por el **grupo parlamentario Alianza Para el Progreso (APP)**, a iniciativa de la **congresista Elva Edhit Julón Irigoín**<sup>2</sup>, mediante el cual se propone declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en el Centro Emergencia Mujer.

Luego del análisis y debate correspondiente la Comisión de Mujer y Familia, en su **Tercera Sesión Extraordinaria del 13 de octubre de 2023**, realizada en la **modalidad mixta**, en la sala “**María Elena Moyano**” del Congreso de la República [**presencial**] y en la sala de reuniones de la plataforma<sup>3</sup> de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD/MAYORÍA** aprobar<sup>4</sup> el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 3773/2022-CR**, con texto sustitutorio, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la *Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables*, con el **VOTO A FAVOR** de los congresistas: -----

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

Con el **VOTO EN CONTRA** de los congresistas:

-----

<sup>1</sup> [https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjQzMzI=/pdf/PL\\_3773](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjQzMzI=/pdf/PL_3773)

<sup>2</sup> Y como coautores los señores congresistas: Ruíz Rodríguez, Magaly Rosmery; Torres Salinas, Rosio; Trigozo Reátegui, Cheryl; García Correa, Idelso Manuel; Soto Reyes, Alejandro; y, Camones Soriano, Lady Mercedes.

<sup>3</sup> Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de *Microsoft Teams*.

<sup>4</sup> Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por UNANIMIDAD, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

Presentó licencia: -----  
-----

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### a. Antecedentes

El Proyecto de Ley 3773/2022-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 14 de diciembre de 2022 y fue decretado el 20 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia y a la Comisión de Salud y Población, como única comisión dictaminadora, y recibido por la Comisión el mismo día.

Por otro lado, es relevante señalar que la Comisión de Salud y Familia del Período Ordinario de Sesiones 2022-2023 se pronunció favorablemente, por **unanimidad**, con **dictamen**<sup>5</sup> recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propuso, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional la implementación de equipos interdisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer (CEM) a nivel nacional”, en su Vigésima Sesión Ordinaria celebrada el 23 de junio de 2023.

### b. Opiniones solicitadas

Se han cursado las siguientes solicitudes de opinión:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
22-DIC-2022 20.FEB.2023	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio 275-2022-2023-CMF/CR Oficio 345-2022-2023-CMF/CR	SÍ <sup>6</sup>
22-DIC-2022 20.FEB.2023	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 276-2022-2023-CMF/CR Oficio 346-2022-2023-CMF/CR	SÍ <sup>7</sup>
22-DIC-2022 20.FEB.2023	Ministerio de Salud	Oficio 277-2022-2023-CMF/CR Oficio 347-2022-2023-CMF/CR	SÍ <sup>8</sup>

<sup>5</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTE4MTAw/pdf/Dict-%203773%20Com-%20Salud>

<sup>6</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTExNzkz/pdf/OFICIO%20D001198-2023-MIMP-SG-%20OPINION%20PL%2003773-2022-CR-%20FOLIO%2011>

<sup>7</sup> Para la evaluación de la presente iniciativa se está considerando la opinión técnica y jurídica emitida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto del Proyecto de Ley 3773/2022-CR, dirigido a la presidenta de la Comisión de Salud y Población mediante Oficio N° 1686-2023-JUS/SG, de fecha 12 de julio de 2023.

<sup>8</sup> Para la evaluación de la presente iniciativa se está considerando la opinión técnica y jurídica emitida por el Ministerio de Salud respecto del Proyecto de Ley 3773/2022-CR, dirigido a la presidenta de la Comisión de Salud y Población mediante Oficio N° 1686-2023-JUS/SG, de fecha 12 de julio de 2023.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

### c. Opiniones recibidas

Para la evaluación del Proyecto de Ley 3773/2022-CR se están considerando las siguientes opiniones institucionales.

#### OPINIÓN DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de su secretario general, señor **José Ernesto Montalva de Falla**, mediante Oficio N° D001198-2023-MIMP-SG, de fecha 21 de junio de 2023, adjunta el Informe N° D000548-2023-MIMP-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitiendo **opinión favorable** con observaciones, dando **viabilidad** a la “*Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en el Centro Emergencia Mujer*”, con las siguientes conclusiones:

*“3.14 En ese sentido, concordamos con el propósito de la iniciativa para declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en los Centros Emergencia Mujer, toda vez que **permite fortalecer la atención, prevención y protección que se le brinda a las personas usuarias del servicio CEM**, así como **el cumplimiento de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos**; en ese sentido **se estima favorable** la aprobación de la misma; sin embargo, se sugiere tomar en consideración lo señalado en el numeral precedente.*

[...]

#### III. CONCLUSIONES:

*Por lo expuesto, en atención a lo señalado por el DVMM, a través del Informe N° D000066- 2023-MIMP-AURORA-UAJ de la Unidad de Asesoría Jurídica del Programa Nacional AURORA, como órgano técnico del Sector, esta Oficina General de Asesoría Jurídica **emite opinión en el sentido que considera VIABLE CON RECOMENDACIONES** el Proyecto de Ley N° 3773/2022-CR, “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en el Centro Emergencia Mujer”.*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

#### OPINIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD

El Ministerio de Salud, a través de su secretaria general, la señora **Silvana Gabriela Yancourt Ruiz**, mediante Oficio N° D001055-2023- SG-MINSA, de fecha 23 de marzo de 2023, adjunta el Informe N° D000246-2023-OGAJ/MINSA, de la Oficina

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables".

General de Asesoría Jurídica, emitiendo **opinión sin oponerse** con observaciones, de lo que se infiere que se da **viabilidad** a la "*Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en el Centro Emergencia Mujer*", con las siguientes conclusiones:

*"4.10.1 De acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y al artículo 74 del Reglamento de la referida Ley, aprobado con Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP, el Centro Emergencia Mujer (CEM) **es un servicio público, especializado, interdisciplinario y gratuito que brinda atención a víctimas de violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y víctimas de violencia sexual.***

*Conforme al Protocolo de Actuación conjunta de los Centros Emergencia Mujer y Comisarías o Comisarías Especializadas en Materia de Protección contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú, aprobado con Decreto Supremo N° 006-2018- MIMP, en sus numerales 10.2 y 11, el **Centro Emergencia Mujer se encuentra conformado por los siguientes profesionales: abogado, trabajador/a social, psicólogo/a, admisionista, promotor/a, coordinador/a, quienes reciben apoyo técnico en los siguientes servicios: psicología, legal y servicio social.***

*Según lo señalado anteriormente, **los equipos a los que se refieren en el sector del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; son distintos a los del Ministerio de Salud,** desde su definición, componentes y contexto de intervención.*

*En consecuencia, se sugiere que la iniciativa legislativa modifique su propuesta conforme a lo definido en la Ley N° 30364, modificando "**Equipos Multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer**" por "**Equipos interdisciplinarios de los Centros de Emergencia Mujer**".*

## V. CONCLUSIONES

*Por lo anteriormente expuesto, en el marco de las competencias del Ministerio de Salud, el 3773/2022-CR, "*Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en el centro emergencia mujer*", **debe considerarse las recomendaciones y precisiones señaladas en el presente informe.***

[Resaltado y subrayado es nuestro]

OPINIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de su secretaria general, la señora **Teresa Velásquez Bracamonte**, mediante Oficio N° 1686-2023- JUS/SG, de fecha 12 de junio de 2023, adjunta el Informe Usuario N° 1962-2023-JUS/DGDP AJ, de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, señalando que **NO ES COMPETENTE para emitir opinión técnica** sobre el Proyecto de Ley 3773/2022-CR.

#### d. Opiniones ciudadanas:

En el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la aprobación del presente dictamen, no se han registrado opiniones ciudadanas respecto del Proyecto de Ley 3773/2022-CR.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 3773/2022-CR, materia de estudio, cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, y propone un texto legal con el título “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en el centro emergencia mujer”.

La propuesta cuenta con dos artículos. En su primer artículo establece como objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer, con la finalidad de brindar atención especializada y gratuita a las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar. En su segundo artículo, señala que se declare de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer de las provincias del país, a fin de garantizar, prevenir y proteger a las víctimas de violencia bajo el cumplimiento de los principios rectores de la Ley 30364 Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. En la disposición complementaria final, se indica que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en coordinación con el Ministerio de Salud serán los encargados de impulsar e implementar los equipos multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer de acuerdo con las necesidades de la población.

La autora de la iniciativa sustenta su propuesta, en la sección “Exposición de Motivos”, detallando el marco normativo nacional e internacional relacionado al deber del Estado en prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Asimismo, se detalla la importancia de los Centros de Emergencia Mujer a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, organismos que brindan servicios y acciones de intervención, ante

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

situaciones de violencia, con el objetivo de dar una atención oportuna y de calidad, realiza acciones preventivas y produce información; es decir, en la admisión, en área Psicológica, área Legal, área Social y área de Prevención y Promoción Social, detallando su problemática actual incluyendo las estadísticas respectivas.

También incluye una sección titulada *Análisis y justificación de la propuesta* detallando las razones que motivarían la dación de una ley que declare de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer de las provincias del país, a fin de garantizar, prevenir y proteger a las víctimas de violencia bajo el cumplimiento de los principios rectores de la Ley 30364 Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Así también, se incluye una sección referida a los “*Efectos de la norma sobre la legislación nacional*”, donde se precisa que la propuesta legislativa no contraviene la Constitución Política del Perú, por el contrario, lo complementa para garantizar a la mujer, al grupo familiar una vida libre de violencia. Los efectos sobre la legislación vigente son favorables, ya que permitiría implementar equipos multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer, a fin de que las usuarias reciban una atención y protección eficiente y oportuna, así como el resarcimiento del daño causado

Respecto al “*Análisis costo – beneficio*” se precisa que esta iniciativa no irroga gasto alguno al erario nacional, puesto que se trata de una norma declarativa. Finalmente, señala en la sección “*Relación con las Políticas del Estado con el Acuerdo Nacional*”, que el proyecto de ley cumple con la política 11 del Acuerdo Nacional, referida a la *Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación*; además, de la política 16 referida al *Fortalecimiento de la Familia, Promoción y protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud*.

### III. MARCO NORMATIVO

El proyecto de ley se sustenta en el siguiente marco normativo, que propone las políticas y lineamientos relacionados con el desarrollo de la ciencia, la innovación y la tecnología:

- **Constitución Política del Perú** que, en su **artículo 2**, (inciso 24, literal h) establece que: *Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquella imposibilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia. Quien la emplea incurre en responsabilidad.* Asimismo, en su **artículo 4** establece que: *La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables".

*adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad. La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.*

- **Acuerdo Nacional** que, en su undécima política, señala que es política del Estado la «Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación»; y en su décima sexta política, señala que es política del Estado el «Fortalecimiento de la Familia, Promoción y protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud».
- **Ley 26842**, Ley General de Salud, y modificatorias.
- **Ley 30364**, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, y modificatorias.
- **Decreto Supremo 009-2016-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y, modificatorias.
- **Decreto Supremo 004-2018-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba que aprueba la actualización del "Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo".
- **Decreto Supremo 006-2018-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba el Protocolo de actuación Conjunta de los Centros Emergencia Mujer y Comisarías o Comisarías Especializadas en materia de Protección contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú.
- **Decreto Supremo 008-2019-SA**, Decreto Supremo que aprueba el Protocolo de actuación Conjunta entre los Centros Emergencia Mujer - CEM y los Establecimientos de Salud - EE.SS. para la atención de las personas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley 30364, y personas afectadas por violencia sexual.
- **Resolución Ministerial 100-2021-MIMMP** que aprueba el "Protocolo de Atención del Centro Emergencia Mujer".
- **Resolución Ministerial 194-2021-MIMMP** que aprueba el "Manual de Operaciones del Programa Nacional AURORA".

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

#### IV. ANÁLISIS TÉCNICO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

##### a. MATERIA LEGISLABLE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. “La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley”<sup>9</sup>. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del **hecho** o **problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

**¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver en la presente iniciativa?**

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 3773/2022-CR, se identifica como problema lo siguiente: *En la actualidad el modelo intersectorial de los Centros Emergencia Mujer [CEM] solo se aplica a algunos de ellos al no contarse siempre con la disponibilidad y apoyo de otros sectores; además, las instalaciones no cumplen con las características de privacidad, comodidad mínima y seguridad, no garantizándose la calidad en la atención.* Consecuentemente, la materia legible que se puede identificar es el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

La autora de la iniciativa legislativa sustenta el problema expuesto en el **Informe de Adjuntía N° 011-2019-DP/ADM**<sup>10</sup> que detalla los resultados la *Supervisión de los Centros Emergencia Mujer – setiembre / octubre 2019*, de fecha 4 de febrero de 2020, de la Defensoría del Pueblo.

En consecuencia, según la autora, se requiere, entre otros factores, poner en relieve la necesidad de emitir una norma declarativa para impulsar la implementación de equipos multidisciplinares en los Centros de Emergencia Mujer, con la finalidad de brindar atención especializada y gratuita a las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, en todo

<sup>9</sup> Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

<sup>10</sup> <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/02/Supervisi%C3%B3n-CEM-setiembre-octubre-2019.pdf>



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

el ámbito nacional.

### ¿Cuál es el diseño de la propuesta normativa de la iniciativa legislativa?

El **proyecto de ley propone una norma declarativa**, denominada “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en el Centro Emergencia Mujer”. La propuesta contiene dos (02) artículos; el **primero**, señala que este tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer, con la finalidad de brindar atención especializada y gratuita a las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar; el **segundo**, propone declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer de las provincias del país, a fin de garantizar, prevenir y proteger a las víctimas de violencia bajo el cumplimiento de los principios rectores de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Asimismo, el proyecto normativo cuenta con una única disposición complementaria final que, establece que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en coordinación con el Ministerio de Salud serán los encargados, de acuerdo a sus competencias, en impulsar e implementar los equipos multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer de acuerdo a las necesidades de la población.

### ¿La solución del hecho o problema requiere de la norma propuesta?

Considerando que el problema identificado en la propuesta legislativa, que se pretendería resolver es que, *en la actualidad el modelo intersectorial de los Centros de Emergencia Mujer [CEM] solo se aplica a algunos de ellos al no contarse siempre con la disponibilidad y apoyo de otros sectores; además, las instalaciones no cumplen con las características de privacidad, comodidad mínima y seguridad, no garantizándose la calidad en la atención.*; resulta pertinente señalar que para **la solución al problema señalado se requiere la intervención directa del Estado en su conjunto, principalmente del Poder Ejecutivo, en coordinación estrecha con el gobierno regional y los gobiernos locales**, por sus competencias exclusivas y compartidas, a través de sus políticas nacionales, sectoriales y políticas públicas; por lo tanto, **no se necesitaría de una ley aprobada por el Parlamento.**

Sin embargo, no es menos cierto que, tal como lo señala la autora de la iniciativa, que declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer de las

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

provincias del país, permitiría un llamado de atención al Poder Ejecutivo, específicamente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a efecto de garantizar, prevenir y proteger a las víctimas de violencia bajo el cumplimiento de los principios rectores de la Ley 30364 Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar; por lo que, la Comisión de Mujer y Familia coincide de que es necesario aprobar una norma declarativa para fortalecer a los Centros Emergencia Mujer en favor de las mujeres y la familia.

Por otro lado, considerando que la iniciativa legislativa, gira en torno a fortalecer el accionar de los Centros Emergencia Mujer, la Comisión considera que es necesario, para una mejor comprensión de la solución propuesta, desarrollar previamente **¿qué son los Centros Emergencia Mujer?** y **¿cuál es la situación actual de los Centros Emergencia Mujer?**

### **¿Qué son los Centros Emergencia Mujer?**

El Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (Aurora) desarrolla intervenciones para prevenir la violencia y brinda servicios de atención y protección de las personas afectadas por violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar y violencia sexual, sin importar su sexo, edad o nacionalidad. Todos los servicios son especializados, interdisciplinarios y gratuitos.

Este programa tiene a su cargo los Centros Emergencia Mujer (CEM), que son una red de servicios y centros de atención integral que funcionan en todo el ámbito nacional y están diseñados para brindar apoyo y asistencia a mujeres y sus familias que han sido víctimas de violencia de género, incluida la trata de personas. Los CEM operan a nivel nacional y desempeñan un papel fundamental en la prevención, atención y protección de las personas afectadas por diferentes formas de violencia, incluyendo la trata de personas.

Algunas de las funciones y servicios que ofrecen los Centros Emergencia Mujer en relación con la trata de personas incluyen:

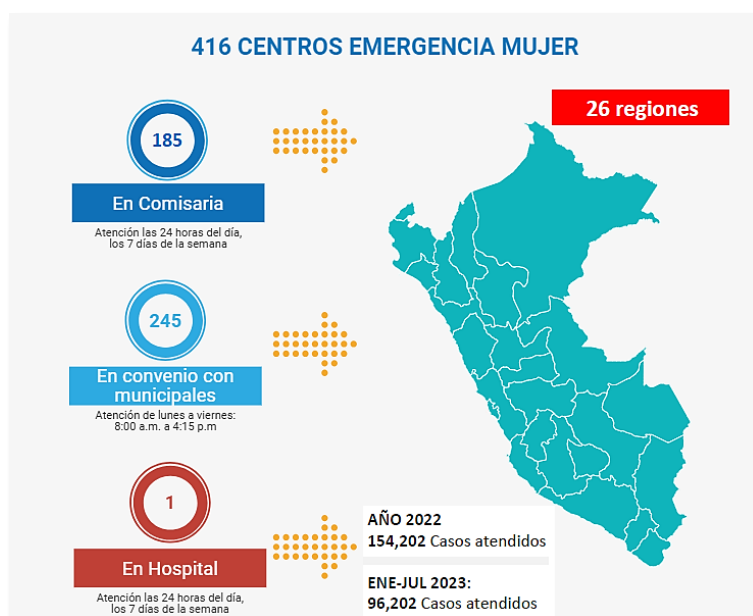
- **Atención y orientación:** Proporcionan atención inmediata y orientación a las víctimas de trata de personas y sus familias. Esto puede incluir servicios de consejería y asesoramiento para ayudar a las víctimas a comprender sus derechos y opciones.
- **Asistencia legal:** Los CEM ofrecen asesoramiento legal a las víctimas de trata de personas, lo que puede incluir la orientación sobre cómo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

denunciar el delito, obtener órdenes de protección y acceder al sistema de justicia.

- **Atención médica y psicológica:** Brindan servicios de atención médica y psicológica para las víctimas de trata de personas, ayudándolas a abordar las consecuencias físicas y emocionales de la explotación.
- **Derivación a otros servicios:** Los CEM pueden derivar a las víctimas a otros servicios, como refugios temporales o programas de capacitación y empleo, para apoyar su recuperación y reintegración.
- **Sensibilización y prevención:** Los CEM realizan actividades de sensibilización y prevención en las comunidades locales para educar sobre los riesgos de la trata de personas y promover la igualdad de género.
- **Registro de casos:** Llevan un registro de los casos de violencia de género, incluida la trata de personas, para recopilar información valiosa que puede utilizarse para informar políticas y estrategias futuras.

Consecuentemente, los Centros Emergencia Mujer son una parte importante de la respuesta del gobierno peruano a la trata de personas y otras formas de violencia de género. Proporcionan un espacio seguro y recursos vitales para las víctimas y desempeñan un papel clave en la promoción de los derechos de las mujeres y la prevención de la violencia a la mujer y los integrantes del grupo familiar en el país.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

La señora **Nancy Rosalina Tolentino Gamarra**, ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ante el Pleno de la Comisión de Mujer y Familia, en su Segunda Sesión Ordinaria realizada el 13 de setiembre de 2023, informó que a la fecha se disponen de un total de 416 Centros Emergencia Mujer, habiéndose atendido, entre enero y julio del 2023, un total de 96,202 casos.

### ¿Cuál es la situación actual de los Centros Emergencia Mujer?

Un diagnóstico preliminar considerando los datos disponibles en el portal del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, de la Defensoría del Pueblo y de los medios de comunicación, se han identificado varios problemas y desafíos en los Centros Emergencia Mujer (CEM) en el Perú. Estos problemas incluyen, pero no se limitan a, los siguientes:

- **Falta de recursos:** Los CEM a menudo enfrentan limitaciones en términos de recursos humanos, financieros y materiales. Esto limita su capacidad para brindar atención integral y apoyo a todas las personas que lo necesitan.
- **Capacidad insuficiente:** La alta demanda de servicios en los CEM en algunos lugares geográficos podría superar su capacidad de atención, lo que lleva a largos tiempos de espera y la posibilidad de que algunas víctimas no reciban la asistencia que necesitan de manera oportuna.
- **Falta de personal capacitado:** La falta de personal capacitado en algunos CEM puede afectar la calidad de los servicios proporcionados. Se requiere personal con experiencia en la atención a víctimas de violencia de género y trata de personas.
- **Ubicación geográfica:** La ubicación de algunos CEM puede dificultar el acceso de las víctimas, especialmente en áreas rurales o remotas. Esto puede limitar la disponibilidad de servicios para algunas poblaciones vulnerables.
- **Coordinación interinstitucional:** A veces, la coordinación entre los CEM y otras instituciones, como la policía y el sistema de justicia, puede ser desafiante. La falta de coordinación puede dificultar la identificación de casos y la persecución de los perpetradores.
- **Estigmatización y discriminación:** Algunas víctimas pueden enfrentar estigmatización y discriminación cuando buscan ayuda en los CEM. Esto puede disuadir a algunas personas de buscar apoyo y protección.
- **Necesidades específicas de grupos vulnerables:** Las necesidades de grupos específicos, como mujeres indígenas, personas con discapacidad o migrantes, a menudo no se abordan de manera adecuada en los CEM, lo que puede dejar a estas poblaciones en mayor riesgo.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

- **Educación y concienciación:** La falta de conciencia pública sobre la existencia y los servicios proporcionados por los CEM puede llevar a que muchas víctimas no sepan a dónde acudir en caso de violencia de género o trata de personas.

Es importante destacar que, si bien se han identificado desafíos en los CEM, estos centros también han realizado esfuerzos significativos para brindar apoyo a las víctimas y prevenir la violencia hacia las mujeres y a los integrantes de la familia. Además, se han implementado iniciativas y programas para abordar algunos de estos problemas. Sin embargo, la mejora continua y la inversión en estos servicios son esenciales para garantizar una respuesta eficaz y equitativa a la violencia de género y la trata de personas en el Perú.

Para ratificar este diagnóstico nos remitiremos a las conclusiones y recomendaciones emitidos por la Defensoría del Pueblo expresado en el **Informe de Adjuntía N° 011-2019-DP/ADM**<sup>11</sup> que detalla los resultados la *Supervisión de los Centros Emergencia Mujer – setiembre / octubre 2019*, de fecha 4 de febrero de 2020, que se transcriben a continuación:

#### CONCLUSIONES:

El presente informe tiene el objetivo de analizar y evaluar el desempeño de los Centros Emergencia Mujer (CEM). Se ha hecho uso de la información estadística recabada durante la supervisión de setiembre/octubre del año 2019 (364 CEM) en comparación con información de los CEM durante la supervisión realizada entre octubre/noviembre del 2018 (326 CEM).

Asimismo, se contó con la información remitida por el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, acerca del registro de la atención de casos durante el primer semestre del año 2019.

#### Sobre la presencia territorial de los CEM en el Perú

1. A partir de los datos observados, vemos que, si bien los CEM se encuentran presentes en la totalidad de departamentos del Perú, **existe una priorización de determinados departamentos sobre otros que no necesariamente corresponde a la cantidad poblacional o la incidencia de violencia de género en la región.** Tal es así, que departamentos como

---

<sup>11</sup> <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/02/Supervisi%C3%B3n-CEM-setiembre-octubre-2019.pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables".

Tumbes, Ucayali, Pasco, San Martín, Moquegua son los que poseen menos CEM, limitando así su accesibilidad a la población. A su vez, los departamentos con más CEM son Ancash, Cusco y Puno. En esta línea, destaca la centralización de la que goza Lima con el 20% de los CEM, mientras que hay departamentos que tienen solo el 1 %.

### **Sobre las acciones de atención en los CEM**

2. Los tipos de violencia más frecuentes en las usuarias son la de corte psicológico en todos los grupos de edad.
3. De acuerdo con la información presentada, las mujeres adultas siguen siendo objeto de violencia, seguida de las niñas y luego de las adolescentes.
4. Si bien los CEM han mejorado los niveles de seguimiento y monitoreo de los casos de violencia a su cargo mediante reuniones semanales y quincenales, **han disminuido las reuniones mensuales para la revisión de casos.**

### **Características del servicio**

5. Si bien muchos de los CEM cuentan con servicios de calidad **existe un alto porcentaje que no cuenta con la infraestructura adecuada ni con los servicios necesarios para una atención de calidad.** Asimismo, muchos de estos centros no cuentan aún con la infraestructura para una adecuada e inclusiva atención de las personas con discapacidad.

### **Sobre la formación y los equipos de trabajo**

6. El MIMP ha realizado múltiples esfuerzos para capacitar al personal de los CEM en aspectos vinculados a género y violencia. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, no resultan suficientes para poder instaurar en términos de política contra la violencia, la equidad de género. Esta implica que todos los agentes involucrados; víctimas, profesionales de los CEM, autoridades policías, autoridades judiciales y comunidad, constituyan un solo engranaje a fin de frenar de manera efectiva todo acto de violencia en el país. Ello no pasa por simplemente capacitar, **implica también monitorear dichos aprendizajes y fortalecerlos frecuentemente mediante un plan de trabajo articulado.**
7. De otro lado, tal como ya lo hemos reiterado, **el presente informe ha detectado la necesidad de que los CEM, sobre todo los ubicados en zonas de la sierra y selva, cuenten con personal que hable el idioma nativo.**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

## RECOMENDACIONES:

### Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- **AMPLIAR la presencia de los CEM en provincias, principalmente en las zonas donde su presencia es menor** tal como lo señala el presente informe.
- **EVALUAR los convenios interinstitucionales para que todos los CEM cuenten con instalaciones adecuadas** (luz, agua, internet, rampas, señalización adecuada, asientos, espacios para una atención personalizada etc).
- IMPULSAR que los CEM realicen seguimiento de los casos con la misma frecuencia que las reuniones para la evaluación.
- EVALUAR las razones por las cuales las reuniones de seguimiento de los casos han disminuido y ver qué alternativas de solución pueden revertir dicha situación.
- REGISTRAR los casos en los que las usuarias abandonaron los procesos y señalarlos motivos.
- INCLUIR en los procesos de capacitación aspectos como técnicas de litigio y técnicas de intervención en casos de crisis.
- ATENDER las necesidades de los CEM de provincias principalmente en aquellos tipos de CEM que no reciben capacitación de manera más frecuente.
- BRINDAR atención prioritaria a la atención del Síndrome de Agotamiento Profesional (SAP), situación que afecta particularmente a los profesionales que se dedican al acompañamiento y seguimiento de los casos de violencia contra las mujeres. Para ello se propone, **identificar cuáles son los CEM con mayor cantidad de casos identificando también a los profesionales que tienen mayor carga laboral a fin de que puedan ser apoyados y atendidos.**
- ATENDER la salud mental y el bienestar psicológico de las y los profesionales del CEM, a fin de garantizar la calidad del servicio que ellos ofrecen de manera cotidiana.
- EVALUAR que las y los profesionales de los CEM, sobre todo aquellos ubicados en la sierra y selva del país, hablen el idioma nativo de la comunidad, a fin de garantizar una atención de calidad y recoger adecuadamente la información sobre situaciones de violencia en el país.
- IMPULSAR la implementación del “Programa nacional para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar-Aurora”.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables".

### Al Ministerio del Interior

- **PROMOVER la creación de los comités técnicos interinstitucionales de los CEM en comisarías que aún no se han conformado**, para garantizar la coordinación y articulación de los servicios.

### A los gobiernos regionales y locales.

- **IMPLEMENTAR adecuadamente la infraestructura y servicios básicos comprometidos en los CEM** que funcionan en convenio con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

De lo expuesto, se colige que, si bien los CEM están desplegados en todo el ámbito nacional y muchos de ellos cuentan con servicios de calidad, no obstante, existe un alto porcentaje que no se han logrado consolidar, teniendo serias debilidades, entre ellos, especialmente aquellos que no cuentan con equipos interdisciplinarios suficientes, además, muchos de ellos no cuentan con la infraestructura adecuada ni con los servicios básicos necesarios para una atención de calidad, situación que debe ser revertida en el mediano plazo.

## b. VIABILIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Habiéndose concluido que sí existe materia legislable en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, siendo esta el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. En ese sentido, se analizará las opiniones recibidas de las entidades especializadas y la exposición de motivos del proyecto de ley en evaluación, para determinar la **necesidad**, **razonabilidad** y la **eficacia** presunta de la propuesta normativa en resolver la problemática señalada.

### i. Análisis de las observaciones a la necesidad de la iniciativa legislativa.

Considerando que toda propuesta de ley presupone la existencia de un hecho o problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. De lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley.

De las opiniones recibidas se concluye que **no existen observaciones a la necesidad** de fortalecer a los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, sino, todo lo contrario, señalan los



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

beneficios de su implementación, tal como se sustenta en la opinión emitida por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que a la letra dice:

*“Ante la gravedad de la problemática de la violencia en nuestro país, que afecta los derechos fundamentales de las personas que la padecen y la responsabilidad y los compromisos asumidos por el Estado Peruano en tratados y convenios internacionales de obligatorio cumplimiento, **resulta amparable declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos interdisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer**, con la finalidad de brindar atención especializada y gratuita a las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar (como en la actualidad se viene brindando)”.*<sup>12</sup>

*“Esta declaración de interés nacional y necesidad pública respecto de la implementación de equipos multidisciplinarios en los Centros “Emergencia Mujer” **permitirá fortalecer la provisión del servicio interdisciplinario y de esa manera garantizar, prevenir y proteger a las mujeres, los integrantes del grupo familiar y a las personas afectadas por hechos de violencia sexual** en cumplimiento de la norma vigente en especial de los principios rectores de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.*<sup>13</sup>

Por otro lado, de la revisión del portal de la **Defensoría del Pueblo** se ha evidenciado en las acciones de supervisión realizada a los CEM en el año 2023 las siguientes deficiencias:

- En la visita realizada el 15 de junio del 2023 al Centro Emergencia Mujer (CEM) de Nauta se advirtió que no cuentan con un comisionado y con un trabajador social para atender a las víctimas de violencia familiar. El CEM, además, refirió que la comisaría de Nauta no les reporta los casos de violencia hacia la mujer y otros grupos vulnerables para efectos de hacerles seguimiento, y brindarles asistencia legal y psicológica a las víctimas. Por ello, se instó a la dependencia policial a remitir los casos que se denuncien en Nauta.<sup>14</sup>
- En la visita realizada el 24 de mayo del 2023 al CEM de Kimbiri, ubicado en

<sup>12</sup> Opinión emitida por la Unidad de Articulación de Servicios de Prevención, Atención y Protección mediante la Nota N° D000278-2023-MIMP-AURORA-UAS, a su vez remite el Informe D000002- 2023-MIMP-AURORASGCEM-MCH elaborado por la Subunidad de Gestión de los Centro Emergencia Mujer (CEM).

<sup>13</sup> Opinión emitida con la Nota N° D000076-2023-MIMP-AURORA-UAP la Unidad de Atención y Protección remite el Informe N° D000001-2023-MIMP-UAP-APR.

<sup>14</sup> <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierte-deficiencias-en-supervision-a-centro-de-salud-ugel-colegios-y-cem-del-distrito-de-nauta-loreto/>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

el distrito del mismo nombre, provincia La Convención, Cusco, se identificó que no cuenta con psicólogo, desde inicios del mes de mayo, teniendo que coordinar los informes psicológicos con el Centro de Salud Mental Comunitario.

Tampoco cuenta con personal de seguridad, a pesar de que ya se ha registrado un incidente donde se puso en riesgo la seguridad de una usuaria y también del personal que labora en el mismo CEM, teniendo que recurrir al auxilio de personal de serenazgo municipal.

En tanto, en el CEM de Pichari, ubicado en el distrito de Pichari, provincia La Convención, Cusco, se advirtió que no cuentan con el equipo multidisciplinario completo, pues falta el abogado desde inicios de abril de este año, lo que no permite garantizar una atención integral a las personas víctimas de violencia.

También se visitó el CEM de Sivia, en la provincia Huanta, Ayacucho, donde se advirtió que no cuentan con un buzón de sugerencias. Además, en los tres CEM identificamos que no cuentan con un libro de reclamaciones actualizado; el ingreso no tiene una rampa para personas con discapacidad; y además hace falta información en afiches y trípticos sobre las competencias de la entidad.

Ante estos hallazgos, el representante de la Defensoría del Pueblo recomendó a los coordinadores de los CEM elaborar los requerimientos y realizar las gestiones necesarias ante el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para contar con el equipo multidisciplinario completo y, de esta manera, fortalecer la atención integral ante casos de violencia.

También se solicitó acondicionar rampas de acceso en los ingresos, que cumplan con la normatividad vigente, para facilitar el acceso de las personas con discapacidad. Finalmente se solicitó que se implemente el libro de reclamaciones, buzón de sugerencias y material informativo sobre sus funciones.<sup>15</sup>

Asimismo, para abonar a lo ya señalado, el diario La República publicó el 9 de setiembre de 2023 una nota periodística titulada “**Casi 30 casos de violencia contra la mujer terminaron en feminicidios por negligencia de los CEM en 5 regiones: Un informe de la Contraloría revela que los Centros de Emergencia Mujer no cumplieron con sus labores de manera eficiente, lo que dejó desprotegidas a mujeres que terminaron asesinadas.** De estas, 14 fueron

---

<sup>15</sup> <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierte-falta-de-personal-en-los-cem-de-kimbiri-y-pichari-ubicados-en-la-zona-del-vraem/>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables".

víctimas de feminicidio a menos de un año de haber acudido por ayuda"<sup>16</sup>, que para efectos del presente dictamen se transcribe la nota.

*M.A.C.C. tenía 21 años cuando su conviviente de iniciales M.E.T.H. la asesinó, a solo 24 días de que la joven denunciara la violencia física y psicológica que sufrió ante el Centro de Emergencia Mujer (CEM) de la comisaría de Uchuglla, en San Martín. El caso fue determinado de riesgo severo por el psicólogo, ya que, además de las agresiones, la víctima no contaba con redes de apoyo y se vio obligada a dejar su hogar.*

**A pesar de la grave situación, el personal del CEM no elaboró un plan de seguridad, tampoco el plan de atención, ni coordinó el ingreso de la joven a un hogar de refugio temporal, y mucho menos hizo el seguimiento respectivo.** Ante el desamparo de las autoridades que debían protegerla, esta mujer fue víctima de feminicidio. El lamentable desenlace de M.A.C.C. es parte de los 28 casos que identificó la Contraloría en la auditoría que realizó a los CEM de Cajamarca, San Martín, Cusco, Lima y Callao entre el año 2021 y 2022.

*Así, casi el 12% de los feminicidios a nivel nacional entre el 2021 y el 2022 fueron, en parte, responsabilidad de la ineficiencia en la prestación de servicios de estos centros. Como consecuencia, de los 28 casos, 14 terminaron en feminicidio tras menos de un año de haber acudido por ayuda a los CEM.*

*A nivel nacional se han registrado 712 feminicidios y 1.554 tentativas solo en los últimos cinco años, de acuerdo a cifras del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). En tanto, **los CEM han reportado alrededor de 750.000 casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar en el mismo periodo**, mientras que, en los últimos dos años, estos han registrado poco más de 71.000 casos solo en las regiones mencionadas.*

*Los CEM son servicios públicos especializados que brindan atención integral para contribuir a la protección, recuperación y acceso a la justicia de las personas afectadas por hechos de violencia familiar y sexual. Estos están a cargo del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - Aurora del MIMP.*

*La abogada Brenda Álvarez, de la asociación Proyecta Igualdad, explica que **el***

---

<sup>16</sup> <https://data.larepublica.pe/genero/2023/09/10/violencia-contrala-mujer-casi-30-casos-terminaron-en-feminicidios-por-negliencia-de-los-cem-en-5-regiones-ministerio-de-la-mujer-programa-nacional-aurora-367173>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

*Estado tiene responsabilidad en la ocurrencia de estos feminicidios, puesto que pudieron ser evitados a través de una intervención oportuna de los CEM, pero – como no se cumplieron las obligaciones que correspondían – estas mujeres ahora ya no se encuentran con nosotros. “No estamos hablando casos en los que el CEM no haya conocido de las situaciones de violencia, estamos frente a casos en los que el Estado intervino a través del CEM, lo que hizo fue insuficiente y, finalmente, terminó en la muerte de estas mujeres”, lamenta.*

*La auditoría revela que se encontraron diferentes motivos que dejaron a estas mujeres a su suerte, entre ellos figuran casos en los que no se evaluó adecuadamente el riesgo de las víctimas, no se elaboró un plan de seguridad y de atención, no se las derivó a un hogar de refugio temporal o centro de salud para tratamiento psicológico, no se aplicó un adecuado patrocinio legal ni se realizó el seguimiento y evaluación del caso en los plazos previstos. En seis de estos, no se aplicó ninguno de los procedimientos mencionados.*

Tras estas omisiones, el documento concluye que la falta de estas actividades no permitió cumplir con la finalidad del servicio de atención integral en los CEM, lo que dejó desprotegidas a las víctimas ante posibles hechos de violencia, los cuales, efectivamente, ocurrieron nuevamente y terminaron en feminicidios.

#### **Problemas estructurales en la lucha contra la violencia hacia las mujeres**

*La especialista sostiene que el Programa Nacional Aurora, encargado de los CEM y los servicios de atención a la violencia, tiene un problema estructural por diferentes factores. Uno de ellos es que los servicios no son diseñados de forma adecuada, debido a que no han sido planificados con base en evidencia.*

Un informe de la Defensoría del Pueblo del 2019, que supervisó más de 300 de estos centros a nivel nacional, ya advertía que, si bien los CEM se encontraban presentes en la totalidad de departamentos del Perú, existe una priorización de regiones sobre otras que no necesariamente corresponde a la cantidad poblacional o la incidencia de violencia de género en el territorio.

*A esto se suma la falta de profesionales para cubrir la cantidad de casos que llegan a estos centros. Dichos equipos están conformados por personal formado en psicología, trabajo social y derecho.*

En esa línea, la auditoría encontró que los CEM en las comisarías de Jicamarca (Lima), Sicuani (Cusco), Uchuglla (San Martín) y Rural Colasay (Cajamarca) no cuentan con equipos interdisciplinarios completos, puesto que carecen de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

*psicólogos, trabajadores sociales y abogados, en algunos casos desde el año 2019.*

**Existen cuatro factores, según la abogada, como el estrés laboral crónico, salarios que no van acorde a la carga de trabajo, ausencia de acompañamiento psicológico –tomando en cuenta que los casos de violencia no son sencillos de llevar– y la lentitud en los procesos de convocatoria.**

**“Al tener una alta carga se sacrifica la calidad y, en estos casos, la calidad de la atención tiene efectos graves como, por ejemplo, que estos puedan terminar en feminicidios”, resalta Álvarez.**

Centro Emergencia Mujer con profesionales faltantes				
Departamento	CEM	Profesional	Profesionales faltantes	Fecha desde que no se cuenta con el/la profesional
Cusco	Comisaría Jicamarca	Coordinador	1	Setiembre de 2019
Cusco	Comisaría Jicamarca	Trabajo Social	4	Setiembre de 2019
Cusco	Comisaría Jicamarca	Derecho	1	Setiembre de 2019
Cusco	Comisaría Sicuani	Coordinador	1	2020
Cusco	Comisaría Sicuani	Admisionista	1	2019
Cusco	Comisaría Sicuani	Psicología	1	2021
Cusco	Comisaría Sicuani	Derecho	1	31/01/2023
San Martín	Comisaría Uchuglla	Psicología	1	Sin información
San Martín	Comisaría Uchuglla	Trabajo Social	3	Sin información
San Martín	Comisaría Uchuglla	Derecho	1	Sin información
Cajamarca	Comisaría Rural Colasay	Psicología	1	Sin información
Cajamarca	Comisaría Rural Colasay	Trabajo Social	2	Sin información
Cajamarca	Comisaría Rural Colasay	Derecho	3	Sin información

Fuente: Contraloría General de la República • Información para los años 2021 y 2022

*Además de la carga, la supervisión de la Defensoría también mencionaba la necesidad de capacitar al personal con relación a aspectos vinculados a género y violencia, así como la contratación de personas que hablen el idioma nativo de las y los usuarios, sobre todo en zonas de sierra y selva.*

*Esta unidad solicitó una entrevista con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para conocer si asumen o no su responsabilidad en estos feminicidios y*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

*saber si se están tomando medidas para que estas negligencias no vuelvan a ocurrir. Sin embargo, indicaron que la vocera encargada del tema se encontraba de viaje viendo temas relacionados a estos centros ubicados en regiones.*

*Cabe precisar que, para este año, esta cartera ha destinado poco más de S/210.000.000 para los servicios especializados e interdisciplinarios, que incluyen dimensiones legales, sociales y psicológicas que coadyuvan al proceso de búsqueda de acceso a la justicia para casos de violencia contra las mujeres, de alrededor de 255.000.000 dedicados a los productos específicos para reducción de la violencia contra la mujer.*

**La letrada recalca que el problema va más allá de los equipos incompletos porque la responsabilidad alcanza a las altas direcciones e, incluso, a la propia ministra.** *“Si como director o directora no te aseguras de que todos los equipos técnicos estén completos, ¿qué tipo de servicio están ofreciendo a las víctimas de violencia? No estás ofreciendo un servicio idóneo que pueda ayudarles y permitirles evitar que los hechos de violencia se sigan incrementando”, concluye.*

De la información presentada, la Comisión de Mujer y Familia deja en evidencia la necesidad de emitir una norma declarativa para fortalecer a los Centro Emergencia Mujer (CEM) a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

## **ii. Análisis de las observaciones a la razonabilidad de la iniciativa legislativa.**

Considerando que toda iniciativa legislativa debe hacerse bajo la presunción de que los instrumentos legales podrían ayudar a la solución del problema. En tal sentido, se hace necesaria la ponderación de los argumentos para, ubicado el problema, dejar en claro si la solución legal que se propone es razonable respecto de las características de la necesidad existente.

Si bien es cierto ya se ha determinado que sí es necesario abordar el problema a través de una norma, sin embargo, se han presentado observaciones a la razonabilidad de la iniciativa legislativa, específicamente las presentadas por el Ministerio de la Salud<sup>17</sup>, quien observa las siguientes observaciones:

- *Se advierte que, la propuesta utiliza la denominación “**equipos**”*

---

<sup>17</sup> Mediante Oficio N° D001055-2023- SG-MINSA, de fecha 23 de marzo de 2023, adjunta el Informe N° D000246-2023- OGAI/MINSA, de la Oficina General de Asesoría Jurídica.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

***multidisciplinarios**”, en los cuales estaría no sólo incluido profesionales de la salud sino otros profesionales. **Cabe indicar que, la denominación utilizada en los documentos que regulan las acciones en el Centro Emergencia Mujer es “equipo interdisciplinario”.***

- *La iniciativa legislativa es de gran importancia para garantizar, prevenir y proteger a las víctimas de violencia y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar; no obstante, respecto a la Disposición Complementaria Final, **se debe señalar que, el MINSA no interviene en la implementación de los Equipos interdisciplinarios de los CEM**, ya que se trata de responsabilidades de gestión presupuestal, para el desarrollo de las funciones específicas del MIMP, para lo cual dicho sector, cuenta con su propio presupuesto, normativas para el manejo de sus recursos, dentro de su ámbito de intervención.*
- *Se sugiere que la iniciativa legislativa modifique su propuesta conforme a lo definido en la Ley 30364, **modificando “Equipos Multidisciplinarios en los Centros de Emergencia Mujer” por “Equipos interdisciplinarios de los Centros de Emergencia Mujer”.***

Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables<sup>18</sup> también presenta las siguientes observaciones a la razonabilidad de la propuesta:

- *Se opina favorablemente que se declare de interés nacional y necesidad pública la implementación de equipos multidisciplinarios en el centro emergencia mujer. No obstante, **es necesario que se destaque el componente de prevención de la violencia de género contra las mujeres** que, “consiste en evitar la ocurrencia de estos actos, en limitar que tales actos aumenten o se reiteren una vez que ya han ocurrido, y en responder a las necesidades de las víctimas y/o sobrevivientes”.*
- ***Sugieren que se incluya en el marco legal el Decreto supremo N° 022-2021MIMP** que aprueba la Estrategia Nacional de prevención de la violencia de género contra las mujeres. “Mujeres libres de violencia”.*
- ***Recomienda que en el acápite costo – beneficio se considere el trabajo preventivo, dado que se busca la articulación con los sectores, gobiernos regionales, locales y organizaciones privadas, en la lógica multisectorial o multinivel.***

Respecto de las observaciones planteadas por el Ministerio de Salud la Comisión coincide con lo advertido: i) **el término adecuado es equipos interdisciplinarios**; y, ii) **la implementación de los equipos interdisciplinarios**

---

<sup>18</sup> Mediante Oficio N° D001198-2023-MIMP-SG, de fecha 21 de junio de 2023, adjunta el Informe N° D000548-2023-MIMP-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

es competencia exclusiva del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, aceptándose las recomendaciones.

Se aceptan las observaciones porque, **sobre la interdisciplinabilidad**, se sustenta en lo establecido en el Protocolo de Atención del Centro Emergencia Mujer, aprobado con Resolución Ministerial N° 100-2021-MIMP, que establece un abordaje interdisciplinario refiriendo lo siguiente:

*La violencia es un problema complejo y multicausal, **que requiere de un equipo interdisciplinario**, conformado por psicólogos, trabajadores sociales y abogados, a fin de responder de manera integral a las necesidades del público usuario del servicio desde los enfoques y principios que le permitan interpretar, analizar y actuar a favor de las personas usuarias.*

***Los profesionales de los CEM tienen conocimientos especializados en la temática de violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y violencia sexual, cuentan con experiencia en el abordaje integral de los casos**, la que es ampliamente reconocida por las instituciones que forman parte del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.*

***El desempeño de las labores de los profesionales no se restringe a las de su propia especialidad**, además de ello cuentan con la solvencia suficiente para la utilización de herramientas que les permiten identificar, proponer, diseñar y desarrollar estrategias de intervención acordes a la necesidad de la persona usuaria.*

*En ese sentido, lo recomendable es realizar entrevistas conjuntas para favorecer el estudio de la complejidad del caso, compartir información, discutir estrategias, planificar acciones de manera conjunta y definir las acciones de intervención específicas de cada profesional a partir de la interacción con las y los otros; por lo que en las pautas del presente documento, cuando se hace referencia al término preferente es necesario precisar que no se excluye ni favorece a un servicio en especial, lo que se busca es brindar una atención inmediata, idónea, oportuna, eficaz y de calidad a las personas usuarias, quienes son el centro de atención.*

Por otro lado, **respecto a las competencias exclusivas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables respecto de los CEM**, se debe referir lo siguiente:

Con Resolución Ministerial 208-2021-MIMP, que aprueba el texto integrado del Reglamentos de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables".

Pobladores Vulnerables (MIMP), en la misma se señala en su artículo 3, literal d), que **este ministerio ejerce sus competencias a nivel nacional en la materia de prevención, protección, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, promoviendo la recuperación de las personas afectadas.**

Por otro lado, con Decreto Supremo 004-2020-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en su artículo 50 se señala que **el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el ente rector en materia de prevención, protección y atención de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y el responsable de la coordinación, articulación y vigilancia de la aplicación efectiva y el cumplimiento de la ley.**

Finalmente, con Decreto Supremo 018-2019-MIMP mediante el cual se crea **el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA, dependiente del Despacho Viceministerial de la Mujer,** es la responsable de los Centros Emergencia Mujer.

Respecto de las observaciones planteadas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables Comisión coincide con lo advertido en dos de ellos: i) **destacar el componente prevención de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar;** y, ii) **se incluya el trabajo preventivo buscando la articulación con los sectores competentes y los gobiernos regionales y locales,** aceptando las recomendaciones.

La Comisión de Mujer y Familia reconoce la importancia de trabajar en el componente de prevención de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, por varias razones:

- **Promoción de la igualdad de género:** La prevención de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar es fundamental para promover la igualdad de género. Ayuda a desafiar las normas y estereotipos de género que perpetúan la violencia y a fomentar relaciones basadas en el respeto y la equidad.
- **Protección de los derechos humanos:** La violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar es una violación de los derechos humanos. La prevención busca prevenir estas violaciones y proteger los derechos fundamentales de las mujeres y de todas las personas en el grupo familiar.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

- **Reducción de la victimización:** La prevención de la violencia reduce la victimización de mujeres y miembros del grupo familiar. Esto implica intervenir antes de que ocurra la violencia para evitar daños y sufrimiento.
- **Impacto positivo en la salud pública:** La violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar tiene graves consecuencias para la salud física y mental de las víctimas. La prevención contribuye a reducir la carga de enfermedades y trastornos asociados con la violencia.
- **Ahorro de recursos:** La prevención de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar puede llevar a un ahorro de recursos significativo en términos de atención médica, servicios de apoyo a víctimas y procesamiento legal de casos.
- **Mejora de las relaciones familiares:** Al promover relaciones familiares basadas en el respeto y la comunicación efectiva, la prevención contribuye a mejorar el bienestar de todos los miembros de la familia.
- **Desarrollo sostenible:** La violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar socava el desarrollo sostenible al limitar el acceso de las mujeres a la educación, el empleo y la participación en la vida pública. La prevención contribuye a un desarrollo más equitativo y sostenible.
- **Cambio cultural:** Trabajar en la prevención de la violencia implica cambiar las actitudes y creencias que sostienen la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar. Esto es esencial para crear una cultura de respeto y no violencia.
- **Apoyo a la comunidad:** La prevención puede fortalecer las comunidades al fomentar la colaboración y el apoyo mutuo en la lucha contra la violencia de género.

En suma, trabajar en la prevención de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar es fundamental para promover la igualdad de género, proteger los derechos humanos, reducir la victimización y mejorar la salud pública. Además, tiene un impacto positivo en las relaciones familiares, el desarrollo sostenible y la cultura de la no violencia. Es un componente esencial de cualquier estrategia integral para abordar la violencia de género y la trata de personas.

Por lo tanto, la Comisión para darle viabilidad a la presente iniciativa, asume que la Universidad Nacional del Altiplano de Puno dispondrá del financiamiento necesario, incluyendo el aporte del sector privado; y convocará a las universidades, centros de investigación e institutos tecnológicos superiores del sur del país.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables".

### iii. Análisis de las observaciones a la eficacia presunta de la iniciativa legislativa.

Considerando que la propuesta normativa debe garantizar la ocurrencia de sus probables efectos. Y cuando hablamos de garantizar entendemos que se trata no de una eficacia de aplicación sino de una eficacia presunta, de una eficacia que se puede avizorar teniendo en cuenta la probable aplicación de la norma, si se aprobara.

Si bien es cierto que ya se ha determinado que sí es necesario abordar los hechos a través de una norma, se ha manifestado también que se propondrá una norma declarativa, en ese sentido, siendo la recomendación de la Comisión proponer una ley declarativa, corresponde, en esta sección, fundamentar **¿por qué se propone, en este caso, una declaración de interés nacional? y ¿cuáles son sus implicancias?**

Hay quienes consideran que las leyes declarativas no revisten mayor importancia, que incluso su debate y aprobación distraen a los congresistas y *"consumen tiempo que puede ser utilizado en temas más trascendentes para el país"*. Sin embargo, como los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto, ni participan directamente en la gestión del Estado, es a través de las normas declarativas hacer un llamado de atención al Poder Ejecutivo para intervenir en distintas provincias, distritos y regiones del país, para resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos, declarados de interés nacional, de necesidad y utilidad pública una determinada intervención. **Dependerá del Poder Ejecutivo, de las autoridades regionales y locales y de la población trabajar en su implementación.**

Por otro lado, **¿cuál es la posición del Poder Ejecutivo respecto a las leyes declarativas?** El Ministerio de Economía y Finanzas es el ministerio que se opone reiteradamente a las normas declarativas, sustentando que dichas propuestas legislativas vulnerarían la Constitución Política del Perú respecto a: i) el principio de separación de poderes (Artículo 43); ii) a la prohibición de los parlamentarios de crear, ni aumentar el gasto público (Artículo 79); y, al principio de equilibrio presupuestario (Artículo 78).

Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas omite el análisis realizado por el órgano jurídico del mismo Poder Ejecutivo, es decir del análisis realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en cuanto a las normas de naturaleza declarativa.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

Nos referimos a la **Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR**, de fecha 12 de junio de 2018, de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señalando que *“Las leyes que tienen el carácter de – declaratoria de interés y necesidad pública – son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carácter de un supuesto explícito, y por tanto, no se adecúan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia. **Las normas declarativas presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo; no generan impacto económico en el presupuesto estatal**, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gastos; como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización; y la inobservancia de estas leyes declarativas no genera, Per sé, ningún tipo de responsabilidad”*. [Resaltado es nuestro]

Asimismo, el **Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ**, del 10 de abril de 2013, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, precisó que *“solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda”*; además, *“las propuestas normativas que incorporen las categorías necesidad pública e interés nacional **deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales**, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:*

- *Que su contenido esté vinculado al bien común.*
- *Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.*
- *Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.*
- *Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.*
- *Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.”* [Resaltado es nuestro]

En ese sentido, la Comisión de Mujer y Familia, está habilitada para proponer leyes con nociones jurídicas de necesidad y utilidad pública e interés nacional, siempre que la *“**propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos**”*.

Por lo tanto, la Comisión de Mujer y Familia establece que una declaratoria de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables".

interés nacional obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios), que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de carácter extraordinario. La exhortación que realiza el Congreso de la República a través de este tipo de normas, busca poner en la mesa de debate y propiciar una ventana de oportunidad para tratar la propuesta de solución al problema expuesto que se requiere. En este caso, se exhortará al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a los Gobiernos Regionales, a los Gobiernos Locales y a los demás sectores Poder Ejecutivo a efectos de que puedan concretar el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer en todo el ámbito nacional.

Así, las medidas excepcionales o extraordinarias que pudieran establecerse a través de las declaratorias de necesidad, utilidad pública e interés nacional deben justificarse y estar acordes con el principio de razonabilidad y con el mandato constitucional. Por tanto, el Congreso de la República tiene la facultad de declarar de interés nacional un evento o intervención siempre y cuando los efectos jurídicos de dicha declaración prevean lo siguiente:

- a) **Sean razonables y proporcionales con la misma, es decir, no afecten derechos superiores como los constitucionales;** en este caso la Comisión considera que las iniciativas legislativas se fundamentan en la búsqueda del bienestar social y la satisfacción del derecho de las personas a un ambiente equilibrado y adecuado, por lo que es viable se efectúe una declaración de interés nacional.
- b) **Estén de acuerdo con la naturaleza que los motiva,** es decir, la declaratoria sea relevante para fortalecer la prevención, erradicación y sanción de todo tipo de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, en este caso a través del fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer, con la finalidad de dotarlos con profesionales que conformen equipos interdisciplinarios, mejorar su infraestructura y proveerles los servicios básicos necesarios.

En ese sentido, conforme a lo antes indicado, la Comisión concluye que la declaración de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer, propuesta con texto sustitutorio, debe aprobarse, estando además, alineado con la **Política de Estado** número 11, que tiene por objeto la Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, así también con la política número 16, que tiene por objeto el Fortalecimiento de la Familia, Promoción y protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud; también con las siguientes políticas: la **Política Nacional de Igualdad de Género** que tiene como prioridad Prevención de la violencia contra las mujeres en todo su ciclo de vida;

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

y la **Política Nacional para Niñas, Niños y Adolescentes** que tiene como prioridad el Fortalecimiento de las familias: Familias igualitarias libres de violencia.

Asimismo, está alineada también con la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y modificatorias, norma que tiene por objeto prevenir, erradicar y sancionar toda forma de violencia producida en el ámbito público o privado contra las mujeres por su condición de tales, y contra los integrantes del grupo familiar; en especial, cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad, por la edad o situación física como las niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad. Entonces, el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer viabilizará los mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección de las víctimas, en beneficio de las mujeres y de los integrantes del grupo familiar.

Por lo expuesto, la Comisión de Mujer y Familia, estando habilitada para aprobar una ley declarativa, ratifica la necesidad de emitir una norma que impulse el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer que están a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

### c. PROPUESTA CON TEXTO SUSTITUTORIO

Habiéndose aceptado varias recomendaciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y del Ministerio de la Salud, es necesario plantear un texto sustitutorio con las siguientes consideraciones:

1. Habiéndose evidenciado que los Centros Emergencia Mujer (CEM) tienen debilidades en cuanto a la falta de equipos interdisciplinarios y en infraestructura, el texto sustitutorio considerará la declaración de interés nacional el fortalecimiento de los CEM, no solamente con la implementación de los equipos interdisciplinarios.
2. Considerando la importancia de la prevención, se incluirá en la fórmula legal sustitutoria que el fortalecimiento de los CEM estará orientadas a reforzar las etapas de prevención, erradicación y sanción de todo tipo de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar.
3. Considerando que es de competencia exclusiva del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la administración de los CEM, se excluirá de la norma al Ministerio de Salud, no obstante, se dispondrá que el MIMP coordinará con los ministerios que corresponda para dotar

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

con profesionales que conformen equipos interdisciplinarios en los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA en todo el ámbito nacional, a efectos de garantizar la coordinación y articulación efectiva que permita una adecuada y oportuna atención de los servicios en los CEM.

4. Finalmente, considerando el rol protagónico de los gobiernos regionales y locales, se dispondrá que el MIMP coordinará con los diversos niveles de gobierno, con quienes ha suscrito convenios interinstitucionales, para mejorar la infraestructura de los CEM y, además, proveerles de los servicios básicos necesarios, tales como: habilitación de rampas, señalización adecuada, asientos y espacios para una atención personalizada; y proveerles de servicios de luz, agua e internet.

## V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

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.

El texto sustitutorio propuesto, al ser de naturaleza declarativa, no irroga gasto al Estado, por el contrario, tiene por objetivo principal exhortar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a los Gobiernos Regionales, a los Gobiernos Locales y a los demás sectores Poder Ejecutivo a efectos de que puedan concretar el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer en todo el ámbito nacional, con la finalidad de dotarlos con profesionales que conformen equipos interdisciplinarios, mejorar su infraestructura y proveerles los servicios básicos necesarios; y fortalecer la prevención, erradicación y sanción de todo tipo de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar.

En lo que corresponde a los efectos cualitativos, además de la evaluación contenida en el proyecto de ley, se han identificado a las personas y grupos de personas a los que impactará la norma propuesta, siendo los siguientes:

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Población usuaria de los CEM en todo el ámbito nacional.	Contar con atención integral y especializada de forma oportuna en materia de salud, legal y social, que garantice el libre desarrollo y el respeto de sus derechos.	Mejorar la calidad de vida de la población víctima de violencia en todo el ámbito nacional. Prevenir, erradicar y sancionar toda forma de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

	Garantizar un acceso a la justicia y a la reparación del daño causado por la violencia ejercida en su contra.	violencia producida en el ámbito público o privado contra las mujeres por su condición de tales y contra los integrantes del grupo familia; en especial, cuando se encuentren en situación de vulnerabilidad, por la edad o situación física como los niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad.
Profesionales integrantes de los Equipos Interdisciplinarios en los CEM.	Fortalecer los Equipos Interdisciplinarios de los CEM en todo el ámbito nacional. Brindar diagnósticos y procedimientos adecuados en favor de los usuarios de los CEM en todo el ámbito nacional. Laborar en ambientes seguros mediante una infraestructura segura. Brindar atenciones en espacios adecuados y seguros.	Contar con un número mayor de profesionales especialistas en atención a las víctimas de la violencia. Prevenir, erradicar y sancionar toda forma de violencia. Brindar un diagnóstico oportuno y su tratamiento respectivo. Mayor seguridad laboral y otros.
Estado	Cumplir con lo establecido en la norma técnica denominado “Protocolo de Atención del Centro Emergencia Mujer” a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Promover el trabajo intersectorial en materia de violencia hacia la mujer y los integrantes del grupo familiar. Procurar atender con la debida diligencia y eficacia a los usuarios de los CEM. Permitir una adecuada planificación y adopción de medidas a efectos de fortalecer a los Equipos Interdisciplinarios de los CEM en todo el ámbito nacional.	Recuperar la credibilidad y confianza de la población respecto a la lucha contra la violencia hacia la mujer y los integrantes del grupo familiar.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”.

Fuente: Comisión de Salud y Población.

## VI. CONCLUSIÓN

En ese sentido, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con lo establecido por el literal b) de artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del presente dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 3773/2022-CR**, mediante el cual se propone la **LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LOS CENTROS EMERGENCIA MUJER (CEM) DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES**, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

### **LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LOS CENTROS EMERGENCIA MUJER (CEM) DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES**

#### **Artículo único. Declaración de interés nacional**

Se declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), con la finalidad de dotarlos de profesionales que conformen equipos interdisciplinarios, de mejorar su infraestructura y de proveerles los servicios básicos necesarios para el desempeño de sus labores, así como de fortalecer la prevención, erradicación y sanción de todo tipo de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar.

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

##### **ÚNICA. Acciones**

En el marco de la declaración de interés nacional, y en caso de ejecutarse el objeto de dicha declaración, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), realizaría las siguientes acciones:

- a) Coordinar con los ministerios que corresponda para dotar a los CEM de profesionales que conformen equipos interdisciplinarios, a efectos de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables".

garantizar la coordinación y articulación efectiva que permita una adecuada y oportuna atención de los servicios que brindan los CEM.

- b) Coordinar con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con quienes ha suscrito convenios interinstitucionales, para mejorar la infraestructura de los CEM y, además, proveerles de los servicios básicos necesarios, tales como servicios de luz, agua e internet, así como la habilitación de rampas, señalización adecuada, asientos y espacios para una atención personalizada.

Dase cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 13 de octubre de 2023.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3773/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables".

[Siguen firmas ...]