

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA  
Período Anual de Sesiones 2025-2026

DICTAMEN 06

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR**<sup>1</sup>, presentado por el grupo parlamentario **Renovación Popular**, a iniciativa<sup>2</sup> de la congresista **María de los Milagros Jackeline Jáuregui Martínez de Aguayo**, mediante el cual se propone la *Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*.

Luego del análisis y debate correspondiente la Comisión de la Mujer y familia en su **Primera Sesión Extraordinaria**, del 3 de octubre de 2025, realizada en la modalidad semipresencial, en el Aula D01 de la Universidad Católica San Pablo, edificio Padre Hipólito Duhamel, departamento de Arequipa **[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 8731/2024-CR**, con texto sustitutorio, mediante el cual se propone la *Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, con el **voto A FAVOR (XX) de los congresistas**: -----  
-----  
-----  
-----.

Presentaron licencia (XX) para la presente sesión las señoras congresistas: -----  
-----.

**No estuvieron presentes (XX) durante el proceso de votación las señoras congresistas**: -----  
-----.

<sup>1</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjExMDU0/pdf>

<sup>2</sup> Y en su condición de coautores los señores congresistas: Muñante Barrios, Alejandro; Infantes Castañeda, Mery Eliana; Medina Minaya, Esdras Ricardo; Herrera Medina, Noelia Rossvith; Trigozo Reátegui, Cheryl; Zeballos Aponte, Jorge Arturo; Ugarte Mamani, Jhakeline Katy; Aragón Carreño, Luis Ángel; Alva Rojas, Carlos Enrique; Portero López, Hilda Marleny; Azurín Loayza, Alfredo; Cueto Aservi, José Ernesto; Montoya Manrique, Jorge Carlos; Huamán Coronado, Raúl; Acuña Peralta, María Grimaneza; Camones Soriano, Lady Mercedes; y, Vásquez Vela, Lucinda.

<sup>3</sup> Segundo 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 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 27 de agosto de 2024 y fue decretado el 29 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia, como única comisión dictaminadora.

### b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** que es materia de evaluación y pronunciamiento ha sido remitido a esta Comisión de conformidad con el artículo 77 y cumplen con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** establece una **nueva Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres** que articula un marco normativo, institucional y de políticas públicas en los tres niveles de gobierno, **con el fin de garantizar a mujeres y hombres sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía**, impidiendo la discriminación en todas las esferas y propiciando la igualdad de oportunidades. **Precisa el concepto de discriminación basada en el sexo** y enuncia principios que orientan la acción pública: igualdad, libertad, dignidad, seguridad y vida humana, además del reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe del país y la atención a grupos con mayor afectación.

Asimismo, el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** define el rol del Estado para promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres, autoriza medidas de acción positiva de carácter temporal y dispone el uso de lenguaje inclusivo, aclarando que no implica desdoblamiento cuando exista un término genérico suficiente. Introduce el enfoque de igualdad de oportunidades como herramienta transversal que las entidades del Estado deben incorporar progresivamente en políticas, estrategias, planes y programas.

El **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** establece también lineamientos para el Poder Legislativo (para adecuar o eliminar normas discriminatorias y fiscalizar su aplicación) y para el Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales, orientados a: participación democrática, vigilancia ciudadana, prevención de la violencia, acceso a recursos productivos, participación y liderazgo de mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas, igualdad laboral (incluida la igual remuneración por trabajo de igual valor), formalización en la economía informal, trato no discriminatorio a trabajadoras del hogar, salud (maternidad segura y cobertura en pobreza), educación y fortalecimiento del sistema estadístico. En el ámbito educativo, se asegura una *educación sexual con calidad científica, ética y valores* y se reconoce el derecho de madres, padres o tutores a participar y a que sus hijos reciban educación conforme a sus convicciones morales y religiosas.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Respecto del sistema de administración de justicia, se refuerza el acceso efectivo a la justicia, se ordena remover barreras –con atención a mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas– y se dispone capacitación de operadores en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, interculturalidad y derechos humanos, prohibiéndose que ONG cuyos integrantes litigan o denuncian en fúeros nacionales o internacionales brinden dichos programas.

En relación con los organismos constitucionales autónomos, el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** dispone que la Defensoría del Pueblo deberá reportar anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento de la ley; el sistema electoral promover la participación política de la mujer; y el RENIEC priorizar la identificación de población marginada, con énfasis en mujeres y niñas.

Finalmente, el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** establece la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en igualdad de oportunidades para la mujer, la rendición anual de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ante el Pleno del Congreso de la República, y el deber de cumplimiento bajo responsabilidad para los funcionarios. Como disposiciones complementarias, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) adecua el clasificador funcional programático; se dispone también que, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres es renovable cada cinco años; se incorpora una cláusula interpretativa que equipara el “enfoque de género” al “enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” durante la transición; y se fija un plazo de tres (3) años para la adecuación de las entidades públicas. Se incluye derogatoria expresa de la Ley 28983.

### III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

#### DE ÁMBITO INTERNACIONAL

- Declaración de Naciones Unidas sobre eliminación de violencia sobre la mujer.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - CEDAW.
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, “Convención de Belém Do Pará”.

#### DE ÁMBITO NACIONAL

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

- **Ley 31155**, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política.
- **Decreto Legislativo 1098**, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- **Decreto Legislativo 1408**, Decreto Legislativo de fortalecimiento de las familias y prevención de la violencia
- **Decreto Supremo 009-2016-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba el Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- **Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género de la Política Nacional de Igualdad de Género (PEMIG)**, aprobado por Decreto Supremo 002-2020-MIMP.
- **Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040**, aprobado por Decreto Supremo 018-2024-JUS.
- **Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030**, aprobado por Decreto Supremo 009-2021-IN.

#### IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

##### 4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
18.OCT.2024	Presidente del Consejo de Ministros	Oficio N°D002059-2024-PCM-SG	<b>SÍ</b>
02.SET.2024 12.DIC.2024	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio 0056-2024-2025-CMF/CR Oficio 0865-2024-2025-CMF/CR	<b>SÍ</b>
02.SET.2024	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio 0058-2024-2025-CMF/CR	<b>SÍ</b>
02.SET.2024	Ministerio de Salud	Oficio 0054-2024-2025-CMF/CR	<b>SÍ</b>
27.DIC.2024	Ministerio de Cultura	Oficio N° 001908-2024-DM/MC	<b>SÍ</b>
02.SET.2024 02.JUL.2025	Defensoría del Pueblo	Oficio 0061-2024-2025-CMF/CR Oficio 2417-2024-2025-CMF/CR	<b>SÍ</b>
02.SET.2024	Poder Judicial	Oficio 0055-2024-2025-CMF/CR	NO
02.SET.2024 12.DIC.2024	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 0057-2024-2025-CMF/CR Oficio 0866-2024-2025-CMF/CR	NO
02.SET.2024	Junta Nacional de Justicia	Oficio 0070-2024-2025-CMF/CR	NO
02.SET.2024 03.JUL.2025	Fiscal de la Nación	Oficio 0066-2024-2025-CMF/CR Oficio 2419-2024-2025-CMF/CR	NO
02.SET.2024	Tribunal Constitucional	Oficio 0065-2024-2025-CMF/CR	NO
02.SET.2024	Jurado Nacional de Elecciones	Oficio 0064-2024-2025-CMF/CR	<b>SÍ</b>
02.SET.2024	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio 0062-2024-2025-CMF/CR	<b>SÍ</b>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

02.SET.2024	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Oficio 0063-2024-2025-CMF/CR	<b>SÍ</b>
02.SET.2024	Contraloría General de la República	Oficio 0067-2024-2025-CMF/CR	<b>SÍ</b>
02.SET.2024	Banco Central de Reserva del Perú	Oficio 0069-2024-2025-CMF/CR	<b>SÍ</b>
02.SET.2024	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP	Oficio 0068-2024-2025-CMF/CR	<b>SÍ</b>
02.SET.2024 02.JUL.2024	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Oficio 0059-2024-2025-CMF/CR Oficio 2418-2024-2025-CMF/CR	NO
02.SET.2024	Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio 0060-2024-2025-CMF/CR	NO
25.AGO.2025	Instituto de Ciencias para la Familia (Universidad de Piura)	Oficio 0070-2025-2026-CMF/CR	NO
25.AGO.2025	Instituto de la Familia de la Universidad Femenina Sagrado Corazón-UNIFE	Oficio 0069-2025-2026-CMF/CR	<b>SÍ</b>
25.AGO.2025	Universidad San Ignacio de Loyola	Oficio 0073-2025-2026-CMF/CR	NO
25.AGO.2025	Instituto de Ciencias para el Matrimonio y la Familia de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo	Oficio 0071-2025-2026-CMF/CR	NO
25.AGO.2025	Universidad Católica Sedes Sapientiae	Oficio 0072-2025-2026-CMF/CR	NO

#### 4.2. Opiniones recibidas

#### DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

La **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**, mediante Oficio N°D002059-2024-PCM-SG<sup>5</sup>, de fecha 18 de octubre de 2024, suscrito por la secretaria general, la señora **Dalia Miroslava Suárez Salaz**, adjunta el Informe N° D001526-2024-PCMOGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, emitiendo opinión como **NO VIABLE** de la iniciativa legislativa, con la siguiente conclusión:

#### “IV. CONCLUSIÓN

4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que **no resulta viable el Proyecto de Ley N° 8731/2024-CR**, “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

4.2 Al contener el Proyecto de Ley N° 8731/2024-CR materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Salud,

<sup>5</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjJ1MzY3/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

*Ministerio de Cultura, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio Múltiple N° D000795-2024-PCM-SC, se les trasladó el pedido de opinión formulado por la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República, precisando que las opiniones que emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.*

[...].

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

## DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Oficio N°D000353-2025-MIMP-SG<sup>6</sup>, de fecha 21 de febrero de 2025, suscrito por la secretario general, la señora **Jessyca Díaz Valverde**, adjunta el Informe N° D000541-2024-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe Técnico N° D000047-2024-MIMP-DPIGND-NZYR, elaborado por la Dirección de Políticas de Igualdad de Género y no Discriminación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, manifestando su opinión **NO FAVORABLE**, con las siguientes observaciones y conclusiones:

- “a) La fórmula legal propuesta busca introducir una supuesta “nueva” Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, sin embargo, el texto de la misma recoge casi la totalidad de la vigente Ley N° 28983, modificando solo algunos extremos de los 10 artículos y las 2 disposiciones complementarias y transitorias que tiene esta última; sin perjuicio que las modificaciones propuestas recaigan sobre palabras o expresiones de algunos artículos que a criterio del legislador deberían ser reemplazadas o introducidas.*
- Así, pues, lo más sustancial de la iniciativa legislativa en lo que a esquema se refiere, es la incorporación del nuevo artículo 5, cuyo contenido, en el marco de lo expresado en el Informe Técnico N° D000047-2024-MIMP-DPIGND-NZYR, no resulta compatible con el ordenamiento jurídico vigente.*
- b) El segundo párrafo del literal c) del artículo 8, que se pretende introducir, supone una contravención al derecho al trabajo y a los principios que regulan la relación laboral, previsto en los artículos 22 y 26 inciso 1 de la Constitución Política del Perú.*
- c) Se advierte que el sustento de la mayoría de las modificaciones propuestas a la vigente Ley N° 28983, de acuerdo a lo señalado en el acápite Problemática de la Exposición de Motivos, no obedecen a criterios técnicos ni jurídicos, sino a una visión de lo que supuestamente debe evitarse al eliminar el término*

<sup>6</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjU5OTEw.pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

*“género” de la mencionada Ley, sin considerar que en el ordenamiento jurídico vigente ya existe una Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada por Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, que identifica como problema público “la discriminación estructural contra las mujeres”.*

[...]

### III. CONCLUSIÓN:

*Por lo anteriormente expuesto, esta Oficina General emite opinión no favorable respecto del Proyecto de Ley N° 8731/2024-CR “Nueva Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”, por cuanto el mismo resulta no viable, conforme a lo señalado en el Informe Técnico N° D000047-2024-MIMP-DPIGND-NZYR y el numeral 2.2.7 del presente Informe.*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

## DEL MINISTERIO DE SALUD

El **Ministerio de Salud (MINSA)**, mediante Oficio N°D003693-2024-DM-MINSA<sup>7</sup>, de fecha 19 de diciembre de 2024, suscrito por el ministro, el señor **César Henry Vásquez Sánchez**, adjunta el Informe N° D001204-2024-OGAJ/MINSA, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, recomendando la **REEVALUACIÓN** de la iniciativa legislativa, con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

### **“5. Conclusiones y recomendaciones**

*Por lo anteriormente expuesto, respecto al Proyecto de Ley N° 8731/2023-CR, “Nueva Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”, en concordancia con las opiniones técnicas emitidas por la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública, el Seguro Integral de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, esta Oficina General **recomienda la reevaluación de la propuesta conforme al sustento legal y técnico** desarrollado en el numeral 4 del presente informe.*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

## DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

El **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)**, mediante Oficio N°000644-2025-MTPE/4<sup>8</sup>, de fecha 6 de abril de 2025, suscrito por la secretaria general, la señora **Teresa Angélica Velásquez Bracamonte**, adjunta el Informe N° 000080-2025-MTPE/4/8-JHL, emitiendo opinión como **VIABLE CON RECOMENDACIONES** de la iniciativa legislativa, con las siguientes conclusiones:

<sup>7</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjQ0ODU4/pdf>

<sup>8</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjC1NDg5/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

## “V. CONCLUSIONES

[...]

5.3. Sobre el particular, en concordancia con lo señalado por la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo; la Dirección de Políticas y Regulación para la Promoción de la Formalización Laboral, Inspección del Trabajo y Capacitación y Difusión Laboral de la Dirección General de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo; la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL; y la Dirección General de Promoción del Empleo, se concluye que los literales e), f), g) y h) del artículo 7 del Proyecto de Ley N° 8731/2024-CR son **VIABLES CON COMENTARIOS**, que son los siguientes:

- La última oración del literal f) del artículo 7 del proyecto de ley, aborda dos temáticas: prevención y sanción del hostigamiento sexual laboral y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales. En base a la importancia de dichas materias, considera que se debe eliminar el último párrafo mencionado e incorporar dos literales enfocados en dichas materias de forma exclusiva, para lo cual propone la siguiente redacción:

“Promover la prevención y sanción del hostigamiento sexual en el ámbito laboral, por ser considerado una forma de violencia y de discriminación por motivos de género.”

“Promover la conciliación de la vida familiar y laboral, mediante la difusión de las normas vigentes que permita a los trabajadores cumplir con sus responsabilidades familiares sin descuidar sus obligaciones laborales”

- Respecto a la promoción de la no discriminación en favor de las personas trabajadoras del hogar, recomiendan reformular el texto del literal h) del artículo 7 del proyecto de ley, con la finalidad de precisar que, para garantizar un trato no discriminatorio en favor de este grupo de trabajadores, corresponde promover el cumplimiento de los diversos documentos normativos que establecen sus derechos laborales. Asimismo, considera que debe identificarse a este grupo de trabajadores como “personas trabajadoras del hogar”, para lo cual se propone la siguiente redacción:

“h) Garantizar un trato no discriminatorio a las personas trabajadoras del hogar, promoviendo el cumplimiento de sus derechos laborales”.

5.4. Así también, se considera pertinente trasladar los comentarios efectuados por la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo respecto al literal d) del numeral 2 del artículo 3 del Proyecto de Ley N° 8731/2024-CR, pues de acuerdo con dicha unidad orgánica el referido literal menciona solo a

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

*algunos grupos de personas más afectadas por la comisión de actos discriminatorios, los cuales serán reconocidos y respetados, por lo que, a efectos de que se incluya a otros grupos humanos considerados de especial protección, propone la siguiente redacción:*

*“d) El reconocimiento y respeto de los derechos de los niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y otros grupos que requieren especial protección, en atención a su vulnerabilidad frente a posibles actos discriminatorios”.*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

#### DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU)

El Ministerio de Educación (MINEDU), mediante Oficio N°00885-2025-MINEDU/SG<sup>9</sup>, de fecha 10 de abril de 2025, suscrito por su secretario general, la señora Doris Gavilano Iglesias, adjunta el Informe N° 0444-2025-MINEDU/SG-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación, emitiendo opinión como NO VIABLE, con la siguiente conclusión:

#### **“III. CONCLUSIONES**

*Atendiendo a lo expuesto por la OG AJ y en virtud de lo señalado por la DIGEGR y la DIGEIBIRA, se concluye que es competencia del MINEDU pronunciarse únicamente sobre el literal l) del artículo 7 del Proyecto de Ley, advirtiendo que dicha disposición resulta NO VIABLE, en tanto ya se encuentra regulado en el marco normativo del Sector Educación vigente.*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

#### DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N°2171-2024-EF/10.01<sup>10</sup>, de fecha 10 de setiembre de 2024, suscrito por el entonces ministro, el señor José Arista Arbildo, adjunta el Memorando N° 1061-2024-EF/42.02 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que adjunta el Informe N° 0799-2024-EF/42.02 elaborado por la Oficina de Asuntos Jurídicos Económicos y Administrativos, señalando que no tienen competencia para emitir opinión respecto del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, con las siguientes conclusiones:

#### **“III. CONCLUSIONES**

*Por lo antes expuesto, se concluye lo siguiente:*

<sup>9</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc3OTc4/pdf>

<sup>10</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjEzODI3/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

**3.1. *El Ministerio de Economía y Finanzas no resulta competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 8731/2024-CR, que propone la Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.***

[...]. [Resaltado y subrayado es nuestro]

## DEL MINISTERIO DE CULTURA

El **Ministerio de Cultura**, mediante Oficio N°001908-2024-DM/MC<sup>11</sup>, de fecha 27 de diciembre de 2024, suscrito por el ministro, el señor **Fabricio Alfredo Valencia Gibaja**, adjunta el Informe N° 001795-2024-OGAJSG/MC de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Cultura, remitiendo **SUGERENCIAS** de la iniciativa legislativa, con las siguientes consideraciones:

**“Corresponde al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables emitir pronunciamiento sobre el contenido del Proyecto de Ley; no obstante, se sugiere una nueva redacción al literal a) del artículo 6 del Proyecto de Ley, en los siguientes términos:**

**“Artículo 6. De los lineamientos del Poder Legislativo**

Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, serán lineamientos del Poder Legislativo los siguientes:

a) Aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera; acorde con la Constitución Política del Perú **y los tratados internacionales**, incorporando la equidad de mujeres y hombres, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, asumidos y ratificados por el Estado peruano, debiendo derogar, modificar o dejar sin efecto las normas que producen discriminación.

[...]. [Resaltado y subrayado es nuestro]

## DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La **Contraloría General de la República** mediante Oficio N° 000572-2025-CG/DC<sup>12</sup>, de fecha 30 de abril de 2025, suscrito por el Contralor General de la República, el señor **César Enrique Aguilar Surichaqui**, adjunta el Anexo al Oficio N° 00572-2025-CG/DC, manifestando que **NO CORRESPONDE** emitir opinión, con las siguientes conclusiones:

### “5. CONCLUSIONES

**5.1. *El Proyecto de Ley 8731/2024-CR, que propone la nueva Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, contempla una temática que no incide en las***

<sup>11</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjQ2MDky/pdf>

<sup>12</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjg1MjQ4/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

atribuciones ni en el ámbito de la competencia funcional de la Contraloría General de la República, por lo que no corresponde emitir una opinión institucional al respecto, [...].

5.2. Empero, considerando que el artículo 9 propone que los Organismos Constitucionales Autónomos, en el desarrollo de sus funciones, aplicarán los principios y normas establecidas en el proyecto de ley en comento, se emite opinión institucional en los numerales 4.1 al 4.10 del presente anexo, para los fines de la evaluación y consideración de la Comisión del Congreso de la República correspondiente.

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

## DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) mediante Oficio N° 000569-2024-P/JNE<sup>13</sup>, de fecha 20 de noviembre de 2024, suscrito por el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, el Mag. Jorge Luis Salas Arenas, adjunta el Acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones del 11 de noviembre de 2024, así como el Informe N.º 000073-2024-GAP/JNE, manifestando opinión como **VIABLE CON RECOMENDACIONES**, con las siguientes conclusiones:

### “IV. CONCLUSIONES

Este Gabinete de Asesores considera de especial relevancia toda propuesta legislativa orientada a promover la igualdad y no discriminación de la mujer, así como su inclusión plena y efectiva en los distintos ámbitos de la vida en sociedad; por ello, es de la opinión que resulta viable el Proyecto de Ley N.º 08731/2024-CR, siempre que se incluyan las siguientes recomendaciones:

4.1. Se recomienda que el PL reconozca explícitamente la condición de las mujeres como un grupo social en situación de vulnerabilidad, puesto que, históricamente y de manera sistemática, han sido relegadas en el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, requiriendo de políticas públicas y medidas afirmativas para su inclusión social.

4.2. Se recomienda reconsiderar la modificación del artículo 2 del Proyecto de Ley, que suprime la referencia a los instrumentos internacionales suscritos por el Estado peruano, dado que, conforme a lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales en vigor forman parte integrante del ordenamiento jurídico nacional. Además, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Carta Magna, según la cual los tratados en materia de derechos humanos ostentan rango constitucional.

<sup>13</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjM0Nzcz/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

**4.3. Se recomienda mantener las referencias al término "género" establecidas por la Ley N.º 28983, al ser el enfoque de género una herramienta clave para el análisis de los problemas estructurales y la consecución de la igualdad de oportunidades en favor de las mujeres.**

**4.4. Finalmente, se recomienda que el PL sea sometido a una consulta técnica por parte de los organismos especializados en la evaluación de las políticas nacionales y sectoriales dirigidas al grupo de mujeres, tales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. De igual forma, se sugiere que la consulta también se extienda a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa y promoción de los derechos de las mujeres en el Perú.**

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

#### DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) mediante Oficio N° 000320-2024-JN/ONPE<sup>14</sup>, de fecha 18 de septiembre de 2024, suscrito por el Jefe Nacional, el señor **Piero Alessandro Corvetto Salinas**, adjunta el Informe N° 000427-2024-GAJ/ONPE, manifestando **OBSERVACIONES**, con las siguientes consideraciones y conclusiones:

**“3.3. En cuanto a los lineamientos del Sistema Electoral, específicamente el contenido en el literal b) del artículo 9 de la propuesta normativa, en el que señala que se, le compete “Implementar acciones educativas y de promoción de la participación política de la mujer en el ejercicio del derecho de sufragio, como electora y como candidata, así como en el uso de mecanismos de participación ciudadana”, la fórmula mantiene la disposición vigente en la Ley N° 28983.**

**[...].**

#### IV. CONCLUSIÓN

**4.1. Se ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 8731/2024-CR, mediante el cual se propone la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, recomendando a la representación nacional, tomar en cuenta las observaciones realizadas en el presente informe.”**

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

#### DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) mediante Oficio N° 000266-2024/JNAC/RENIEC<sup>15</sup>, de fecha 27 de septiembre de 2024, suscrito por el Jefe Nacional, la señora **Carmen Milagros Velarde Koechlin**, adjunta el Informe

<sup>14</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjE2MTQ0/pdf>

<sup>15</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjE5Mzk3/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Nº 000022-2024/DRIAS/RENIEC, manifestando **RECOMENDACIONES**, con las siguientes conclusiones:

### **“III. CONCLUSIONES”**

3.1. *La Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, considera en el inciso c) de su artículo 8 como actividad del RENIEC: Concluir con las acciones para la adecuada identificación de la población que se encuentra marginada del registro de ciudadanos, especialmente las mujeres y niñas.*

3.2. *El proyecto de Ley N° 8731/2024-CR, mediante el cual se propone la Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, mantiene en el caso de nuestra entidad el citado texto en el inciso c) ahora del artículo 9.*

3.3. *Siendo que la acción de documentar tiene un carácter permanente a través del cual se buscar garantizar el cierre de brechas, consideramos que debería reemplazarse el término Concluir por Continuar, proponiéndose el texto citado en el numeral 2.8 precedente”.*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

### **DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP (SBS)**

La **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)** mediante Oficio N° 57723-2024-SBS<sup>16</sup>, de fecha 19 de septiembre de 2024, suscrito por el Superintendente de Banca, Seguros y AFP, señor **Sergio Javier Espinosa Chiroque**, manifestando lo siguiente:

*“De acuerdo con la exposición de motivos, el objeto del proyecto normativo es que la actual Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sea aplicada de manera correcta, para evitar que sea utilizada en el financiamiento de políticas, estrategias, planes, programas y toda acción que busque promover el enfoque de género en nuestro país. Al respecto, se debe indicar que en el proyecto de ley se conserva el artículo 8 de la vigente Ley N° 28983, que dispone que todos los Organismos Constitucionales Autónomos, en el desarrollo de sus funciones, apliquen los principios y normas establecidas en dicha ley.*

*En atención a lo expresado en el párrafo precedente, esta Superintendencia manifiesta su conformidad con mantener dicha disposición, por cuanto todas las entidades del Estado, específicamente los Organismos Constitucionales Autónomos, deben cumplir con el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de las personas, sin discriminación alguna”.*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

<sup>16</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjE2NTYz/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

## DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCR)

El **Banco Central de Reserva del Perú (BCR)** mediante Oficio N° 131-2024-BCRP<sup>17</sup>, de fecha 23 de septiembre de 2024, suscrito por su Presidente, señor **Julio Velarde**, manifestando que no les corresponde emitir opinión, con el siguiente comentario:

*“[...] el BCRP es una entidad meritocrática que promueve el trato igualitario, sin ningún tipo de discriminación. El BCRP, con el objetivo de cumplir su rol de preservar la estabilidad monetaria, ha organizado anualmente, desde 1961, el Curso de Extensión Universitaria de Economía, contribuyendo a la formación de economistas que desempeñan o han desempeñado cargos claves en diversas instituciones públicas y privadas del país. Los exámenes para ingresar al programa son bastante estrictos y las materias que se abarcan se desarrollan con un alto nivel. Al finalizar el curso, los estudiantes más destacados en el orden de mérito se incorporan a laborar al BCRP.*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

## DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La **Defensoría del Pueblo**, mediante Oficio N°0094-2025-DP/PAD<sup>18</sup>, de fecha 11 de julio de 2025, suscrito por su primera adjunta, la señora **Rina Karen Rodríguez Luján**, adjunta el Informe Jurídico Defensorial n.º 0003-2025-DP/ADMUJ, elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, emitiendo opinión como NO VIABLE, con la siguiente conclusión:

### “4. CONCLUSIÓN

*De esta manera, la propuesta contenida en el Proyecto de Ley N° 8731/2024-CR “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, no guarda relación con el marco jurídico internacional y nacional bajo el que actualmente nos regimos, por lo que consideramos que dicha propuesta NO resulta siendo viable bajo argumentos expuestos en los párrafos precedentes.*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

## DE LA ASOCIACIÓN CIVIL POR LA DIVERSIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO

La Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género (Generación Orgullo) mediante Opinión Técnica N° 001-2024-CI/GO<sup>19</sup>, de fecha 16 de octubre de 2024, suscrito por un integrante del equipo de incidencia de generación orgullo, señor

<sup>17</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjE3NDgx/pdf>

<sup>18</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzI1MDA3/pdf>

<sup>19</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI0MjU4/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

**Robin Sergio Cruz Culquicondor**, manifestando opinión como **NO VIABLE** con la siguiente conclusión:

**“III. Conclusiones”**

*Del análisis realizado se tiene que la propuesta que plantea el Proyecto de Ley N.º 8731/2022 vulnera el principio de coherencia y de armonía normativa, desconociendo que hay leyes vigentes que abordan los cambios que plantea incluir, relacionados con el Enfoque de Género y la Educación Sexual Integral; por ello resulta no viable.*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

**DEL INSTITUTO DE LA FAMILIA DE LA UNIVERSIDAD FEMENINA DEL SAGRADO CORAZÓN - UNIFE**

El Instituto de la Familia de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón (UNIFE), informe<sup>20</sup>, de fecha 19 de setiembre de 2024, suscrito por el doctor **Miguel Eduardo Ramos Miraval**, responsable del Círculo de Estudio de Persona y Familia, manifestando opinión con las siguientes consideraciones:

- “a). Mediante el Proyecto de Ley antes referido, se propone la NUEVA LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES.*
- “b). Al respecto debe precisarse que con la propuesta legislativa materia de opinión se pretende establecer un marco normativo y de políticas públicas que buscan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y desterrar cualquier tipo de práctica que implique superioridad de alguno de los sexos.*
- “c). Coincidimos con la preocupación que se manifiesta en Proyecto materia de comentario, siendo necesario que el Estado asuma el compromiso de dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.”*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

**4.3. Mesa de Trabajo**

La **Comisión de Mujer y Familia** como parte del proceso de evaluación del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, convocó a los funcionarios del **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)** a una **mesa de trabajo** denominada: *Proyecto de Ley 8713: Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, realizada el 26 de setiembre de 2025, participando los siguientes funcionarios:

<sup>20</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjlwMzA1/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

- Señora **Patricia Garrido Rengifo**, directora ejecutiva del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - Warmi Ñan.
- Señora **Ana Isabel Alvarado Cueto**, directora general de la Dirección General de Igualdad de Género y no Discriminación
- Señor **Cristian Manuel Silva Romero**, jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Señora **Janeth Villegas Arteaga**, asesora del Viceministerio de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Señora **Kelly Cieza Guevara**, representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

A partir de la mesa de trabajo, el **MIMP** manifestó una conformidad general con varios cambios de forma y actualización legislativa del proyecto, por ejemplo, referencias a “*mujeres y hombres*”, adecuación terminológica a la Ley 32003, sustituciones puntuales en los artículos 4, 5, 6 y 8, plazos y derogatoria, pero precisó que ello no implica adhesión irrestricta y dejó cinco advertencias de fondo y de técnica normativa que considera relevantes para la decisión de la Comisión de Mujer y Familia.

Primero, sobre el objeto de la ley: aunque la “*igualdad de oportunidades*” es un objetivo compartido, el **MIMP** advirtió que reemplazar “*plena igualdad/igualdad de hecho*” por la sola “*igualdad de oportunidades*” desconoce las brechas existentes y puede abrir a interpretaciones futuras que vacíen la exigencia de remover desigualdades materiales. Por ello recomienda preservar el principio de igualdad –que contiene a la igualdad de oportunidades– para mantener la lectura sustantiva del derecho.

Segundo, en materia de sujetos protegidos, el **MIMP** pidió no invisibilizar a las “*niñas*”. Si bien reconoció la adecuación lingüística a la Ley 32003, subrayó que nombrar expresamente a las niñas es crucial para asegurar su reconocimiento como titulares de derechos y para orientar la implementación sectorial (el propio MIMP cuenta con dirección específica “*niñas, niños y adolescentes*”).

Tercero, sobre el enfoque institucional del artículo 5, el **MIMP** coincidió en la finalidad (nivelar relaciones entre mujeres y hombres con base en igualdad, dignidad y autonomía), pero sugirió ajustar la redacción operativa: que los titulares de las entidades “promuevan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, en lugar de “garantizar la incorporación progresiva del enfoque...”, coherente con su planteamiento conceptual de igualdad como principio.

Cuarto, en disposiciones complementarias, pidió alinear el instrumento de planificación con el régimen vigente de políticas públicas: en lugar de un “*Plan*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

*Nacional... renovable cada cinco años*”, corresponde disponer que el **MIMP** diseña e implementa Políticas Nacionales en el marco de CEPLAN y PCM. Asimismo, respecto de la Tercera Disposición Complementaria y Transitoria (DCT) —que reinterpreta toda mención a “*enfoque de género*” como “*igualdad de oportunidades*”—, el MIMP advirtió que un reemplazo nominal general puede limitar el reconocimiento de las mujeres como sujetas de derecho y desconocer los patrones socioculturales que explican las desigualdades; subrayó que el enfoque de género es una herramienta analítica, no ideológica, utilizada para evaluar impactos diferenciados y sustentar medidas de corrección. En la misma línea, su asesor legal recomendó no extender cambios nominales por DCT a otras normas y políticas (por ejemplo, Ley 30364) sin su revisión integral, para evitar efectos “*solo de cabecera*” sin eficacia real.

Quinto, el MIMP ratificó la vigencia y sentido de la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), que identifica discriminaciones estructurales (con énfasis en violencia), plantea objetivos prioritarios (autonomía económica, participación en decisiones, remoción de barreras culturales) y se implementa mediante 58 servicios asignados a distintos sectores. Dio ejemplos de avances intersectoriales (créditos a organizaciones de mujeres rurales, titularidad de licencias de agua a nombre de mujeres) y recordó que la brecha salarial persiste (≈25%) y que la representación política local de mujeres sigue siendo muy baja (≈6% de alcaldías), por lo que la coordinación Ejecutivo-Legislativo es clave para no retroceder.

Finalmente, el **MIMP** se comprometió a remitir por escrito sus propuestas de ajuste (las “cinco propuestas” mencionadas) para que la **Comisión de Mujer y Familia** cuente con una versión actualizada y formal de su posición, y dejó su disponibilidad técnica para colaborar en los afinamientos de redacción y armonización normativa.

#### 4.4. Opiniones ciudadanas:

Respecto del **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la fecha de la aprobación del presente dictamen no se evidenció el registro opiniones ciudadanas.

### V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

#### 5.1. 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,*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

*se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley”<sup>21</sup>.* Es decir, existe materia legislable 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 con la iniciativa legislativa?**

De la revisión del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, el hecho o problema que la iniciativa identifica se sitúa en el plano conceptual y operativo de la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Según la Exposición de Motivos, en el proceso legislativo ocurrido en el año 2007 no se distinguió con claridad entre “sexo” y “género”, tratándose ambos términos “prácticamente como sinónimos”; esa indistinción aparece en proyectos, dictámenes y debates parlamentarios de la época.

A juicio de la autora de la iniciativa legislativa, esa falta de distinción permitió incorporar conceptos de “género” dentro de la Ley 28983 “partiendo del supuesto” de que se referían a mujeres y hombres, pero con el tiempo los conceptos de sexo y género se habrían distanciado hasta englobar categorías “totalmente distintas”, lo que desnaturaliza la finalidad original de una ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Por ello, se afirma que la norma vigente “requiere ser perfeccionada” para adecuar conceptos y evitar que sirva de “punto de partida” a políticas ajenas a esa finalidad.

Como manifestaciones de ese problema, la Exposición de Motivos señala, primero, la sustitución de la Política de Igualdad de Oportunidades por la Política Nacional de Igualdad de Género y su plan respectivo, lo que –según el proyecto– “desvirtúa” lo propuesto por el legislador de 2007; de allí la propuesta de reinstalar un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres renovable cada cinco años.

Segundo, en el sector educativo, el Proyecto de Ley 8731/2024-CR cuestiona que la educación sexual integral introduzca contenidos asociados a “múltiples géneros” y otros temas que, a juicio del proponente, confunden a temprana edad; por ello se plantea sustituirla por “*educación sexual con calidad científica, ética y valores*” y reforzar el derecho de los padres o tutores a que la educación respete sus convicciones morales y religiosas.

Tercero, respecto del sistema de administración de justicia, se sostiene que existen conflictos de interés cuando organismos no gubernamentales (ONG) capacitan a

---

<sup>21</sup> Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

jueces y fiscales y, a la vez, litigan o denuncian ante ellos; en consecuencia, se propone cambiar el contenido de la capacitación de “género” a “igualdad entre mujeres y hombres” y prohibir que dichas organizaciones brinden esos programas.

En suma, exclusivamente desde la perspectiva del **Proyecto de Ley 8731/2024-CR**, el problema que la iniciativa pretende resolver es la deriva conceptual y las consecuencias programáticas que, a su entender, produjo la indistinción entre sexo y género en la Ley 28983. En razón de ello, se propone: i) reorientar la ley hacia la “igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” basada en el sexo; ii) evitar que la ley financie o sustente políticas identificadas con el “enfoque de género”; y, iii) precisar contenidos sectoriales, en educación y justicia, para alinear su implementación con esa finalidad.

Consecuentemente, la materia legislable del **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** es la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prohibición de la discriminación basada en el sexo, desarrolladas como un marco normativo e institucional de alcance nacional, regional y local. La iniciativa legislativa propone regular el objeto, principios y definiciones vinculados a ese derecho (igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía), y establece el enfoque de igualdad de oportunidades como herramienta transversal obligatoria para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes, programas y servicios del Estado.

## 5.2 Propuesta normativa

A partir de los hechos y problemas identificados que el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** busca resolver, la autora presenta la siguiente iniciativa legislativa.

Para facilitar su comprensión, a continuación, se presenta un **cuadro comparativo** de la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que detalla, artículo por artículo, las modificaciones planteadas:

Ley 28983 Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres	Proyecto de Ley 8731/2024-CR Nueva Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
<p><b>Artículo 1. Del objeto y ámbito de aplicación de la Ley</b></p> <p>La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en</p>	<p><b>Artículo 1. Del objeto y ámbito de aplicación de la Ley</b></p> <p>La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en</p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

<p>todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la <b>plena igualdad</b>.</p>	<p>todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la <b>igualdad de oportunidades</b>.</p>
<p><b>Artículo 2. Del concepto de discriminación</b>    Para los efectos de la presente Ley, se entiende por discriminación cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú <b>y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano</b>.</p>	<p><b>Artículo 2. Del concepto de discriminación</b>    Para los efectos de la presente Ley, se entiende por discriminación cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú.</p>
<p><b>Artículo 3. De los principios de la Ley</b>    3.1 La presente Ley se basa en los principios fundamentales de igualdad, respeto por la libertad, dignidad, seguridad, vida humana, así como el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la nación peruana.    3.2 El Estado impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, considerando básicamente los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El reconocimiento de la equidad <b>de género</b>, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social.</li> <li>b) La prevalencia de los derechos humanos, en su concepción integral, resaltando los derechos de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida.</li> <li>c) El respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio en condiciones de equidad, democracia y enriquecimiento mutuo.</li> <li>d) El reconocimiento y respeto a los niños, <b>niñas</b>, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, personas con discapacidad o grupos etarios más afectados por la discriminación.</li> </ul>	<p><b>Artículo 3. De los principios de la Ley</b>    3.1 La presente Ley se basa en los principios fundamentales de igualdad, respeto por la libertad, dignidad, seguridad, vida humana, así como el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la nación peruana.    3.2 El Estado impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, considerando básicamente los siguientes principios: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El reconocimiento de la equidad <b>entre mujeres y hombres</b>, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social.</li> <li>b) La prevalencia de los derechos humanos, en su concepción integral, resaltando los derechos de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida.</li> <li>c) El respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio en condiciones de equidad, democracia y enriquecimiento mutuo.</li> <li>d) El reconocimiento y respeto a los niños, <b>adolescentes</b>, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, personas con discapacidad o grupos etarios más afectados por la discriminación.</li> </ul> </p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

etarios más afectados por la discriminación.	
<p><b>Artículo 4. Del rol del Estado</b>          Es rol del Estado, para los efectos de la presente Ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación.</li> <li>2. Adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de <b>hecho</b> entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias.</li> <li>3. Incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno. El uso de lenguaje inclusivo no implica el desdoblamiento del lenguaje para referirse a mujeres y hombres. Se entiende como desdoblamiento del lenguaje la mención por separado del <b>género</b> masculino y del <b>género</b> femenino en el mensaje cuando exista un término genérico que ya incluya a ambos.</li> </ol>	<p><b>Artículo 4. Del rol del Estado</b>          Es rol del Estado, para los efectos de la presente Ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>41.1.Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación.</li> <li>41.2.Adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de <b>oportunidades</b> entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias.</li> <li>41.3.Incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno. El uso de lenguaje inclusivo no implica el desdoblamiento del lenguaje para referirse a mujeres y hombres. Se entiende como desdoblamiento del lenguaje la mención por separado del <b>masculino</b> y del <b>femenino</b> en el mensaje cuando exista un término genérico que ya incluya a ambos.</li> </ol>
	<p><b>Artículo 5. Del enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres</b>  <b>El enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es una herramienta que busca nivelar las relaciones entre mujeres y hombres basados en el derecho a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de la vida pública y privada, proponiendo plena igualdad de oportunidades, reconociendo los caracteres que los distinguen y complementan.</b>  <b>Los titulares de las instituciones públicas del nivel nacional, regional y local, bajo responsabilidad, garantizan la incorporación progresiva del enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las políticas nacionales y sectoriales, y en todas las estrategias, planes, programas, acciones y proyectos que se diseñen e implementen en los tres niveles de gobierno para prevenir y resolver problemas sociales, según sus competencias.</b></p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

<p><b>Artículo 5. De los lineamientos del Poder Legislativo</b></p> <p>Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, serán lineamientos del Poder Legislativo los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera; acorde con <b>los compromisos y tratados internacionales que incorporan la equidad de género</b>, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, asumidos y ratificados por el Estado peruano, debiendo derogar, modificar o dejar sin efecto las normas que producen discriminación.</li> <li>b) Fiscalizar la aplicación y cumplimiento de las normas y políticas que garanticen la igualdad de oportunidades <b>y la equidad de género</b>.</li> </ul>	<p><b>Artículo 6. De los lineamientos del Poder Legislativo</b></p> <p>Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, serán lineamientos del Poder Legislativo los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera; acorde con <b>la Constitución Política del Perú incorporando la equidad de mujeres y hombres</b>, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, asumidos y ratificados por el Estado peruano, debiendo derogar, modificar o dejar sin efecto las normas que producen discriminación.</li> <li>b) Fiscalizar la aplicación y cumplimiento de las normas y políticas que garanticen la igualdad de oportunidades <b>entre mujeres y hombres</b>.</li> </ul>
<p><b>Artículo 6. De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales</b></p> <p>El Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático.</li> <li>b) Garantizar la participación y el desarrollo de los mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.</li> <li>c) Desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres.</li> <li>d) Fomentar el acceso a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos para la producción y titulación de tierras, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural,</li> </ul>	<p><b>Artículo 7. De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales</b></p> <p>El Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático.</li> <li>b) Garantizar la participación y el desarrollo de los mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.</li> <li>c) Desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres.</li> <li>d) Fomentar el acceso a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos para la producción y titulación de tierras, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural,</li> </ul>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

<p>lingüística y las zonas afectadas por la violencia política.</p>	<p>lingüística y las zonas afectadas por la violencia política.</p>
<p>e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres.</p>	<p>e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas, así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres.</p>
<p>f) Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales.</p>	<p>f) Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales.</p>
<p>g) Promover la formalización de las trabajadoras <b>y los trabajadores</b> de la economía informal en las zonas urbanas y rurales.</p>	<p>g) Promover la formalización de las trabajadoras <b>de</b> la economía informal en las zonas urbanas y rurales.</p>
<p>h) Garantizar un trato no discriminatorio a las trabajadoras del hogar.</p>	<p>h) Garantizar un trato no discriminatorio a las trabajadoras del hogar.</p>
<p>i) Garantizar el derecho a la salud en cuanto a la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad a los servicios, <b>con especial énfasis en la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos</b>, la prevención del embarazo adolescente, y en particular el derecho a la maternidad segura.</p>	<p>i) Garantizar el derecho a la salud en cuanto a la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad a los servicios, <b>la</b> prevención del embarazo adolescente, y en particular el derecho a la maternidad segura.</p>
<p>j) Garantizar que los programas de salud den cobertura integral a la población en situación de extrema pobreza y pobreza, en los riesgos de enfermedad y maternidad, sin discriminación alguna, de acuerdo a ley.</p>	<p>j) Garantizar que los programas de salud den cobertura integral a la población en situación de extrema pobreza y pobreza, en los riesgos de enfermedad y maternidad, sin discriminación alguna, de acuerdo a ley.</p>
<p>k) Garantizar el acceso a la educación pública y la permanencia en todas las etapas del sistema educativo, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente en las zonas rurales,</p>	<p>k) Garantizar el acceso a la educación pública y la permanencia en todas las etapas del sistema educativo, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente en las zonas rurales, promoviendo el respeto y valoración de las identidades culturales.</p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

<p>promoviendo el respeto y valoración de las identidades culturales.</p> <p>l) Promover el desarrollo pleno y equitativo de todos <b>los niños, niñas y adolescentes</b>, asegurándoles una educación sexual <b>integral</b> con calidad científica <b>y ética</b>.</p> <p>m) Perfeccionar el sistema de estadística oficial, incorporando datos desagregados por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad.</p>	<p>l) Promover el desarrollo pleno y equitativo de <b>toda la niñez y adolescencia</b>, asegurándoles una educación sexual con calidad científica, ética <b>y valores; respetando el derecho de los padres o tutores a participar del proceso educativo de sus hijos, cautelando que reciban la educación de acuerdo a sus convicciones morales y religiosas</b>.</p> <p>m) Perfeccionar el sistema de estadística oficial, incorporando datos desagregados por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad.</p>
<p><b>Artículo 7. De los lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia</b></p> <p>Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, serán lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia, los siguientes:</p> <p>a) Garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades, impulsándose la modificación de concepciones, actitudes y valores discriminatorios de los operadores de justicia.</p> <p>b) Implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual; asimismo, la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas, eliminando los obstáculos para el acceso a la justicia, en particular de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas.</p> <p>c) Desarrollar programas de formación y capacitación del personal de la administración de justicia y de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, incorporando en dichos programas, contenidos sobre <b>género</b>, interculturalidad y derechos humanos de las mujeres y hombres.</p>	<p><b>Artículo 8. De los lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia</b></p> <p>Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, serán lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia, los siguientes:</p> <p>a) Garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades, impulsándose la modificación de concepciones, actitudes y valores discriminatorios de los operadores de justicia.</p> <p>b) Implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual; asimismo, la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas, eliminando los obstáculos para el acceso a la justicia, en particular de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas.</p> <p>c) Desarrollar programas de formación y capacitación del personal de la administración de justicia y de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, incorporando en dichos programas, contenidos sobre <b>igualdad entre mujeres y hombres</b>, interculturalidad y derechos humanos de las mujeres y hombres.</p> <p><b>Bajo ninguna circunstancia se encuentra permitido que los programas de formación y capacitación sean brindados por organizaciones no gubernamentales cuyos integrantes participen en</b></p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres".

	<b>demandas o denuncias tanto en fuentes nacionales como internacionales.</b>
<p><b>Artículo 8. De los lineamientos de los Organismos Constitucionales Autónomos</b>    Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, son lineamientos de los siguientes Organismos Constitucionales Autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) De la Defensoría del Pueblo: Reportar al Congreso de la República, en su informe anual, los avances en el cumplimiento de la presente Ley.</li> <li>b) Del sistema electoral competente: Implementar acciones educativas y de promoción de la participación política de la mujer en el ejercicio del derecho de sufragio, como electora y como candidata, así como en el uso de mecanismos de participación ciudadana.</li> <li>c) Del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: Concluir con las acciones para la adecuada identificación de la población que se encuentra marginada del registro de ciudadanos, especialmente las mujeres y niñas.</li> </ul> <p>Todos los Organismos Constitucionales Autónomos, en el desarrollo de sus funciones, aplicarán los principios y normas establecidas en la presente Ley.</p>	<p><b>Artículo 9. De los lineamientos de los Organismos Constitucionales Autónomos</b>    Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, son lineamientos de los siguientes Organismos Constitucionales Autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) De la Defensoría del Pueblo: Reportar al Congreso de la República, en su informe anual, los avances en el cumplimiento de la presente Ley.</li> <li>b) Del sistema electoral competente: Implementar acciones educativas y de promoción de la participación política de la mujer en el ejercicio del derecho de sufragio, como electora y como candidata, así como en el uso de mecanismos de participación ciudadana.</li> <li>c) Del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: Concluir con las acciones para la adecuada identificación de la población que se encuentra marginada del registro de ciudadanos, especialmente las mujeres y niñas.</li> </ul> <p>Todos los Organismos Constitucionales Autónomos, en el desarrollo de sus funciones, aplicarán los principios y normas establecidas en la presente Ley.</p>
<p><b>Artículo 9. Del cumplimiento de las disposiciones de la Ley</b>    Para el cumplimiento de la presente Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El Ministerio de la Mujer y <b>Desarrollo Social</b> es el ente rector, encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer; en tal sentido, es el responsable de coordinar y vigilar la aplicación de la presente Ley por parte de las entidades del sector público y privado, en los ámbitos nacional, regional y local.</li> <li>b) La Presidencia del Consejo de Ministros sustenta ante el Pleno del Congreso de la República, anualmente, en el marco de la celebración del "Día Internacional de la Mujer", los avances en el cumplimiento de la presente Ley.</li> <li>c) La presidencia de los gobiernos regionales incluirá los avances del cumplimiento de la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</li> </ul>	<p><b>Artículo 10. Del cumplimiento de las disposiciones de la Ley</b>    Para el cumplimiento de la presente Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El Ministerio de la Mujer y <b>Poblaciones Vulnerables</b> es el ente rector, encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer; en tal sentido, es el responsable de coordinar y vigilar la aplicación de la presente Ley por parte de las entidades del sector público y privado, en los ámbitos nacional, regional y local.</li> <li>b) La Presidencia del Consejo de Ministros sustenta ante el Pleno del Congreso de la República, anualmente, en el marco de la celebración del "Día Internacional de la Mujer", los avances en el cumplimiento de la presente Ley.</li> <li>c) La presidencia de los gobiernos regionales incluirá los avances del cumplimiento de la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</li> </ul>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres".

<b>Artículo 10. Del cumplimiento de la Ley</b> Los funcionarios o servidores públicos deben cumplir con lo dispuesto en la presente Ley, bajo responsabilidad.	<b>Artículo 11. Del cumplimiento de la Ley</b> Los funcionarios o servidores públicos deben cumplir con lo dispuesto en la presente Ley, bajo responsabilidad.
<b>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</b>	
<b>PRIMERA.</b> El Ministerio de Economía y Finanzas adecuará la actividad referida en la presente Ley dentro del clasificador funcional programático, de acuerdo a los procedimientos presupuestales vigentes.	<b>Primera.</b> El Ministerio de Economía y Finanzas adecua la actividad referida en la presente Ley dentro del clasificador funcional programático, de acuerdo a los procedimientos presupuestales vigentes.
<b>SEGUNDA.</b> <u>El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones 2006-2010, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES, mantiene su vigencia en el marco de la ejecución de la presente Ley.</u>	<b>Segunda.</b> <u>El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables elaboran el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, renovable cada cinco años en el marco de la ejecución de la presente Ley.</u>
	<b>Tercera.</b> Para efectos de dar cumplimiento a la presente ley y hasta que se aprueben las nuevas normas, políticas, estrategias, planes, programas, acciones y proyectos, se entenderá que toda mención al "enfoque de género", "enfoque de equidad de género", "enfoque de igualdad de género" u otro término similar, se refiere al "enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres".
	<b>Cuarta.</b> En un plazo máximo de tres (3) años todas instituciones públicas adecúan sus políticas, estrategias, planes, programas, acciones y proyectos a lo dispuesto en la presente ley.
<b>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA</b>	
	<b>Única.</b> Deróguese la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

#### 5.4 Análisis técnico sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Habiéndose concluido que sí existe materia legislable en la iniciativa legislativa, siendo ésta la la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prohibición de la discriminación basada en el sexo, desarrolladas como un marco normativo e institucional de alcance nacional, regional y local, a fin de regular el objeto, principios y definiciones vinculados a ese derecho (igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía), y establecer el enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como herramienta transversal obligatoria para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes, programas y servicios del Estado; ahora corresponde, analizar las opiniones recibidas de las entidades especializadas para evaluar las posibles observaciones a

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

la necesidad, la viabilidad y la oportunidad de las propuestas normativas en resolver los problemas identificados.

### Análisis de la NECESIDAD de la iniciativa legislativa

Para el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**, en su calidad de ente rector, concluye que el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR no acredita necesidad pública ni viabilidad**. El MIMP cuestiona que no se trata de una “nueva ley” sino una modificatoria que incluso derogaría la Ley 28983, sin demostrar vacíos reales del marco vigente ni beneficios superiores a los ya alcanzados; además, desarmoniza el ordenamiento al eliminar referencias a tratados y compromisos internacionales –desconociendo el bloque de constitucionalidad– y vacía el contenido del derecho a la igualdad al sustituir la “plena igualdad de hecho” por la sola “igualdad de oportunidades”, con lo que se desconoce la dimensión material de la igualdad y la necesidad de acciones afirmativas.

El **MIMP** señala también que, suprimir el énfasis en los derechos sexuales y reproductivos y reemplazar la “*educación sexual integral*” por una noción genérica reduce estándares pedagógicos y de derechos; que sustituir la expresión “*niñas, niños y adolescentes*” por fórmulas neutras invisibiliza a las niñas como titulares de derecho y supone un retroceso; y que la prohibición de que organizaciones cuyos integrantes litigan capaciten al sistema de justicia carece de justificación técnica y debilita la institucionalidad. En suma, para el **MIMP** la propuesta desarticula políticas públicas vigentes –incluida la Política Nacional de Igualdad de Género y la propia rectoría del **MIMP**–, resulta regresiva respecto de obligaciones constitucionales y convencionales y, por ello, no demuestra necesidad normativa; el camino razonable es mantener y fortalecer la implementación del marco existente en lugar de reemplazarlo.

Por otro lado, la **Defensoría del Pueblo** considera que el Proyecto de Ley 8731/2024-CR no acredita necesidad y no resulta viable. Elimina el enfoque de género y busca sustituirlo por “*igualdad de oportunidades*”, pese a que la perspectiva de género es indispensable para identificar y corregir desigualdades estructurales conforme a la Plataforma de Beijing y al Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS 5 de la Agenda 2030, que exigen su transversalización en las políticas públicas; por ende, para la Defensoría del Pueblo la supresión propuesta es un retroceso normativo injustificado. Asimismo, el lineamiento del artículo 7.1 sobre educación sexual “con respeto a convicciones morales y religiosas” es innecesario y tensiona la laicidad y neutralidad estatal en educación pública, principio reafirmado por la jurisprudencia constitucional; las familias conservan la libertad de elección en educación privada.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Asimismo, la **Defensoría del Pueblo** advierte que, la prohibición para que ONG que litigan capaciten a operadores de justicia es una restricción injustificada que debilita la debida diligencia estatal para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres. Finalmente, la Tercera Disposición Complementaria y Transitoria que reinterpreta toda mención al “enfoque de género” como “igualdad de oportunidades” desnaturaliza el marco vigente y desconoce obligaciones internacionales (CEDAW, Convención de Belém do Pará) que ordenan fortalecer la perspectiva de género. Por todo ello, la Defensoría del Pueblo concluye que el proyecto no es necesario ni compatible con el bloque de constitucionalidad y los compromisos internacionales del Estado.

Para la **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)** la necesidad del **Proyecto de Ley 8731/2024-CR no está acreditada**. Para la PCM la Exposición de Motivos no cumple con las exigencias de la Ley 26889 y su Reglamento (DS 007-2022-JUS), pues carece de justificación detallada, análisis de impactos (cuantitativos y cualitativos), identificación de efectos en el ordenamiento y análisis costo-beneficio. Este rigor es indispensable en un escenario de sobreregulación (“*inflación normativa*”). En el diseño, el artículo 7 resulta no viable porque impone lineamientos indiferenciados para el Poder Ejecutivo, las regiones y los municipios; corresponde diferenciarlos por nivel de gobierno y definir un rol específico para los gobiernos locales. La PCM ha solicitado opiniones sectoriales y, en conclusión, considera que el proyecto no resulta viable en su forma actual.

Para el **Ministerio de Salud (MINSA)** no se acredita necesidad pública para aprobar una “nueva” ley que deroga la Ley 28983; advierte que la propuesta replica contenidos vigentes, introduce cambios sensibles sin sustento técnico (sustitución de “género”, retiro del énfasis en derechos sexuales y reproductivos, restricción a ONG en capacitaciones) y podría sobre regular, dificultando la implementación de políticas de igualdad. El MINSA recomienda reevaluar el proyecto.

Por otro lado, **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)** emite opinión favorable con comentarios respecto de los lineamientos de su competencia (artículo 7, literales e), f), g) y h)), señalando que, en su ámbito, las propuestas son coherentes con la Política Nacional de Empleo Decente, no crean nuevas obligaciones laborales y son fiscalizables por el Sistema de Inspección del Trabajo (SUNAFIL), por lo que no se opone a su incorporación. No obstante, condiciona su viabilidad a ajustes de técnica normativa: (i) desdoblar el literal f) para tratar separadamente el hostigamiento sexual laboral y la conciliación trabajo-familia; (ii) precisar el literal h) para referirse a personas trabajadoras del hogar y centrarlo en el cumplimiento de derechos laborales; y (iii) ampliar el artículo 3.2.d para incluir “*otros grupos que requieren especial protección*”. El MTPE acota que su pronunciamiento es estrictamente sociolaboral y no versa sobre los demás

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

**contenidos del proyecto.** Con tales salvedades, recomienda continuar el trámite e incorporar las mejoras sugeridas.

Para el **Ministerio de Educación (MINEDU)** señala que, conforme a su Ley de Organización y Funciones, no es competente para evaluar la pertinencia de crear un nuevo marco normativo e institucional de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; su competencia se limita a los ámbitos educativos y conexos. No obstante, emite opinión únicamente sobre el literal l) del artículo 7 y concluye que es no viable, por cuanto su contenido ya se encuentra regulado en la Ley General de Educación, el Currículo Nacional de Educación Básica y los Lineamientos para la Educación Sexual Integral, que además contemplan la participación de las familias y el derecho de madres y padres a intervenir y escoger instituciones educativas. En consecuencia, desde el sector Educación no se evidencia necesidad ni vacío normativo que justifique las modificaciones.

El **Ministerio de Cultura** no emite pronunciamiento de fondo sobre la necesidad del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, por cuanto corresponde al MIMP pronunciarse sobre el contenido de la propuesta; el Ministerio de Cultura se limita a encuadrar sus competencias y a formular una observación de técnica normativa, proponiendo una nueva redacción del artículo 6, literal a) a fin de que los lineamientos del Poder Legislativo queden acordes con la Constitución Política y los tratados internacionales, incorporen la inclusión social y la igualdad de oportunidades y prevean la derogación o modificación de normas discriminatorias.

A su turno, el **Jurado Nacional de Elecciones (JNE)** considera viable el Proyecto de Ley 8731/2024-CR en cuanto a su finalidad de promover la igualdad y la no discriminación, siempre que se incorporen ajustes esenciales: (i) reponer y mantener en el artículo 2 la referencia a tratados internacionales y al bloque de constitucionalidad, por ser parte del ordenamiento y garantía de protección especial para las mujeres; (ii) mantener el término “género” como herramienta analítica imprescindible para identificar y corregir desigualdades estructurales, evitando su sustitución por la expresión “hombres y mujeres”; (iii) reconocer explícitamente a las mujeres como población en situación de vulnerabilidad y prever medidas afirmativas; y (iv) sostener los lineamientos del sistema electoral en favor de la participación política de las mujeres, destacándose la implementación de la paridad y alternancia y del Plan de Acción de Género 2024-2026. Asimismo, recomienda consultar técnicamente el proyecto con el MIMP, el MIDIS y organizaciones de la sociedad civil.

Así también, la **Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)**, en el marco de sus competencias, señala que el contenido propuesto para el Sistema Electoral no acredita necesidad normativa, pues el literal b) del artículo 9 reproduce obligaciones ya previstas en la Ley 28983, mientras que las acciones de promoción

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

de la participación política de las mujeres se vienen ejecutando (plataforma, foros, talleres y educación electoral). Asimismo, advierte que, aunque la fórmula legal suprime la mención a los tratados internacionales (artículo 2), éstos siguen formando parte del derecho nacional conforme al artículo 55 de la Constitución y vinculan al Estado; y, en el contexto de la Ley 32058 que eliminó la alternancia en la fórmula presidencial y la paridad horizontal en comicios subnacionales, recomienda reevaluar y fomentar medidas que garanticen una participación efectiva e igualitaria de las mujeres.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) no se pronuncia en contra de la necesidad de la iniciativa legislativa; no obstante, advierte que el literal c) de los lineamientos mantiene el mandato de “*Concluir con las acciones*” de identificación – texto trasladado de la Ley 28983 – cuando la documentación de la población es una función de carácter permanente orientada al cierre progresivo de brechas. Aun cuando la cobertura de mujeres con DNI alcanzó 98,9% en 2023 (brecha 1,1%), persisten rezagos relevantes en 0-3 años (94,7%; brecha 5,3%) y en 4-5 años (98,8%; brecha 1,2%), frente a coberturas de 99,4% en mujeres adultas. En tal sentido, RENIEC propone sustituir “Concluir” por “Continuar” y que el literal c) del artículo 9 quede: “*Continuar con las acciones orientadas a la adecuada identificación de la población que se encuentra marginada del registro de ciudadanos, especialmente las mujeres y niñas*”.

Desde una perspectiva de la sociedad civil, la **Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género** (Generación Orgullo) opina que el Proyecto de Ley 8731/2024-CR carece de necesidad y resulta no viable, por cuanto quiebra la coherencia y armonía del marco ya vigente (PNIG y lineamientos sobre ESI y salud sexual y reproductiva), elimina el enfoque de género sustituyéndolo por una noción insuficiente de “*igualdad de oportunidades*” – lo que impide abordar la discriminación estructural – y pretende restringir el rol de las ONG en la formación de operadores de justicia, pese a su reconocida contribución al fortalecimiento democrático. En tal sentido, para Generación Orgullo no existe justificación técnica para las modificaciones propuestas, que supondrían un retroceso frente a políticas y obligaciones ya establecidas; por ello, no correspondería aprobarlas.

Desde una mirada el ámbito académico, para el **Instituto de la Familia de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón (UNIFE)** el Proyecto de Ley 8731/2024-CR resulta siendo necesario para que el Estado asuma el real compromiso de dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y desterrar cualquier tipo de práctica que implique superioridad de alguno de los sexos.

Finalmente, para el **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**, la **Contraloría General de la República (CGR)**, la **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

(SBS) y el Banco Central de Reserva (BCR), informan que no resulta competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, por cuanto del texto y su exposición de motivos no se advierte encargo de funciones generales ni específicas al sector relacionadas con el objeto de la norma; o mantiene la misma disposición que la Ley 28983, en consecuencia, no se pronuncian sobre la necesidad de la propuesta.

De las opiniones recibidas, la **Comisión de Mujer y Familia** advierte que se cuestiona la necesidad de aprobar el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** por las siguientes razones principales:

- Sustitución del término “género” por “igualdad de oportunidades” en la Ley 28983, considerada un retroceso normativo.
- Supresión de la referencia a tratados internacionales, que desanclaría la ley del bloque de constitucionalidad y de la interpretación conforme.
- Reducción de la Educación Sexual Integral (ESI) y del énfasis en los derechos sexuales y reproductivos, lo que implicaría un retroceso respecto de los estándares vigentes.

#### **Sustitución del término “género” por “igualdad de oportunidades” en la Ley 28983, considerada un retroceso normativo**

La objeción planteada en las observaciones, según la cual reemplazar “género” por “igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” sería un retroceso normativo se desvirtúa por tres razones: (i) compatibilidad convencional y constitucional, (ii) preservación de la igualdad material y de medidas especiales, y (iii) operatividad basada en evidencia.

Respecto a la (i) **Compatibilidad convencional y constitucional**: La CEDAW define la discriminación “contra la mujer” como toda distinción o restricción en razón del sexo que menoscabe sus derechos, y ordena adoptar medidas para eliminarla; la Convención, además, exige modificar los patrones socioculturales que sustentan roles estereotipados de mujeres y hombres (artículos 1 y 5, Parte I)<sup>22</sup>, sin

<sup>22</sup> Part I [Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women]

##### **Article 1**

For the purposes of the present Convention, the term "discrimination against women" shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field.

[...]

##### **Article 5**

States Parties shall take all appropriate measures: (a) To modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women;

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

**imponer el uso de un término específico (“género”) en la legislación interna.** En consecuencia, una ley que se formule en clave de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y que, a la vez, obligue a desmontar estereotipos de sexo **satisface el estándar convencional.**

En la legislación comparada, el acervo de la Unión Europea implementa el principio de igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación (Directiva 2006/54/CE)<sup>23</sup> y en los Tratados de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 157 TFUE)<sup>24</sup> –incluyendo la admisibilidad de acciones positivas–, **demostrando que un marco legal sex-basado puede cumplir integralmente con obligaciones de igualdad sustantiva.**

A nivel interno, el Tribunal Constitucional (Exp. 0606-2004-AA/TC. Fj 10)<sup>25</sup> ha fijado que la igualdad tiene una doble dimensión: formal y material (igualdad “de hecho”), lo cual habilita al Estado a adoptar tratamientos diferenciados para equiparar situaciones desiguales. **Este entendimiento no depende del rótulo “género”, sino del deber de remover barreras reales que afectan a las mujeres.**

Por otro lado, respecto de la **(ii) Preservación de la igualdad material y de medidas especiales.** El reemplazo terminológico no conlleva vaciamiento del contenido si el texto legal: (a) consagra expresamente la igualdad material además de la formal; (b) habilita medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto (congruentes con el artículo 4 de la CEDAW)<sup>26</sup>; y (c) se impone al Estado el deber de identificar y eliminar estereotipos basados en el sexo en políticas, programas y servicios (congruentes con el artículo 5 de la CEDAW). **Estas salvaguardas**

---

(b) To ensure that family education includes a proper understanding of maternity as a social function and the recognition of the common responsibility of men and women in the upbringing and development of their children, it being understood that the interest of the children is the primordial consideration in all cases.

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

<sup>23</sup> Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2006-81416>

<sup>24</sup> [https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2016/art\\_157/oj/spa](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_157/oj/spa)

<sup>25</sup> FJ 10. El derecho de igualdad, a su vez, tiene dos dimensiones: formal y material. En su dimensión formal, impone una exigencia al legislador para que éste no realice diferencias injustificadas; pero también a la administración pública y aun a los órganos de la jurisdicción, en el sentido de que la ley no puede aplicarse en forma desigual frente a supuestos semejantes (igualdad en la aplicación de la ley). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00606-2004-AA.pdf>

<sup>26</sup> Part I [Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women]

Article 4

1. Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved.

2. Adoption by States Parties of special measures, including those measures contained in the present Convention, aimed at protecting maternity shall not be considered discriminatory.

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

**aseguran continuidad con el bloque de convencionalidad sin sujetar la eficacia de la norma a una etiqueta conceptual (de “género”).**

Asimismo, respecto de la (iii) Operatividad basada en evidencia. Los estándares de política pública contemporáneos ponen el énfasis en resultados verificables: metas, indicadores y datos desagregados por sexo (hombre/mujer - niña/niño) para monitorear brechas y orientar correcciones. La OCDE<sup>27</sup> y ONU Mujeres insisten en que la disponibilidad y uso de estadísticas desagregadas por sexo es condición para el diseño, implementación y evaluación de políticas eficaces; esto es compatible –y, de hecho, esperable– en una ley centrada en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, al margen del rótulo conceptual adoptado.

Por otro lado, la literatura académica ha señalado limitaciones del “gender mainstreaming” cuando queda en la forma y no se traduce en cambios medibles; de allí la conveniencia de blindar herramientas de ejecución (metas, indicadores, ACB y presupuestación con enfoque de resultados), más que depender del rótulo “género”.<sup>28</sup>

Consecuentemente, para la Comisión de Mujer y Familia la opción legislativa por “igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” es convencionalmente adecuada y constitucionalmente suficiente siempre que la fórmula legal sustitutorio mantenga (a) la igualdad material, (b) la admisión de medidas especiales, y (c) el deber expreso de remover estereotipos de sexo con soporte en evidencia e indicadores. Con estas salvaguardas, la sustitución no implica retroceso, sino una reorientación a resultados alineada con CEDAW, la práctica comparada (UE) y la jurisprudencia constitucional peruana.

**Supresión de la referencia a tratados internacionales, que desanclaría la ley del bloque de constitucionalidad y de la interpretación conforme**

<sup>27</sup> Gender Equality in a Changing World - Taking Stock and Moving Forward (15 de setiembre de 2025)

A pesar de los importantes avances del último siglo, las mujeres siguen teniendo peores resultados que los hombres en la mayoría de los resultados económicos, sociales y políticos en los países de la UE y la OCDE. Basándose en datos novedosos y aplicando un enfoque de ciclo de vida, este informe presenta un análisis exhaustivo de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños en siete áreas políticas clave: educación y competencias, trabajo remunerado y no remunerado, liderazgo y representación, salud, violencia de género, transición ecológica y transición digital. Los desafíos son significativos. Reconociendo que cerrar las brechas de género requiere compromisos y acciones políticas serias y coordinadas, este informe presenta las buenas prácticas de los países en la integración de la perspectiva de género, fomenta la eliminación de barreras e identifica combinaciones de políticas útiles para promover la igualdad de género. Se incluye un marco conceptual para los gobiernos que buscan evaluar sus propias medidas legales, políticas y presupuestarias, para ayudar a los países a transformar los compromisos de igualdad de género en acciones.

[https://www.oecd.org/en/publications/gender-equality-in-a-changing-world\\_e808086f-en/full-report/introduction\\_be79593e.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.oecd.org/en/publications/gender-equality-in-a-changing-world_e808086f-en/full-report/introduction_be79593e.html?utm_source=chatgpt.com)

<sup>28</sup> Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice

Sylvia Walby Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, Volume 12, Issue 3, Fall 2005, Pages 321-343, <https://doi.org/10.1093/sp/jxi018>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

La objeción planteada en las observaciones, según la cual suprimir en la ley la referencia a los tratados internacionales desanclaría la ley del bloque de constitucionalidad y de la interpretación conforme, para la **Comisión de Mujer y Familia** dicha objeción se supera por tres razones complementarias: (i) por la integración automática de los tratados al derecho interno, (ii) por el carácter obligatorio del parámetro convencional en la interpretación y control de normas (bloque de constitucionalidad y convencionalidad), y (iii) por técnica legislativa, donde la mención expresa es redundante aunque puede mantenerse como cláusula aclaratoria sin alterar el contenido sustantivo.

Respecto a la **integración automática** (artículo 55 y Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política). En el Perú, los tratados *“celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”*, de modo que **su vigencia y aplicabilidad no dependen de que cada ley los mencione**; operan ex lege por mandato constitucional (artículo 55). A ello se suma la Cuarta Disposición Final y Transitoria, que ordena interpretar los derechos y libertades conforme a la Declaración Universal y a los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú. Por tanto, **suprimir una remisión declarativa no altera la fuerza normativa de los tratados ni su rol hermenéutico obligado**.

Respecto del **bloque de constitucionalidad, convencionalidad y control** (jurisprudencia y doctrina). El Tribunal Constitucional ha fijado que los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Perú son derecho válido, eficaz e inmediatamente aplicable y constituyen parámetro de control de constitucionalidad e interpretación, aun cuando la ley interna no los cite. Así lo reconoce, entre otros, el caso Lizana Puelles (Exp. 5854-2005-PA/TC)<sup>29</sup> y la línea jurisprudencial que perfila el bloque de constitucionalidad. La doctrina peruana y regional refuerza que el juez y la Administración deben ejercer control de convencionalidad, esto es, verificar la compatibilidad de normas y actos con la Convención Americana y la jurisprudencia interamericana. De nuevo, **la exigencia deriva de la Constitución Política y del sistema interamericano, no de una cláusula recordatoria en cada ley**.

Finalmente, respecto de la **técnica normativa**, mención expresa opcional (clarificadora, no constitutiva). Una buena técnica legislativa permite evitar repeticiones del mandato constitucional en cada texto. La ausencia de remisión no desancla la ley del bloque constitucional/convencional porque dicho anclaje es estructural.

<sup>29</sup> Fundamento §6: Los tratados sobre derechos humanos y las decisiones de los tribunales internacionales de derechos humanos como Derecho Interno. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Consecuentemente, la supresión de la referencia expresa a los tratados no desancla la ley del bloque de constitucionalidad/convencionalidad ni de la interpretación conforme, porque ese anclaje está garantizado por la propia Constitución Política (artículo 55 y Cuarta D.F.T.) y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina del control de convencionalidad.

### **Reducción de la Educación Sexual Integral (ESI) y del énfasis en los derechos sexuales y reproductivos, lo que implicaría un retroceso respecto de los estándares vigentes**

No es correcto afirmar que reemplazar la **educación sexual integral (ESI)** por la **educación sexual con base científica, biológica y ética** (en adelante, ES-CBE) sería un retroceso, puesto que una ES-CBE cumple los estándares internacionales en tres planos: (i) obligaciones en derechos humanos, (ii) estándar técnico mínimo basado en evidencia y (iii) coordinación sectorial con participación familiar.

Respecto de las **obligaciones en derechos humanos** (lo que exige el derecho, no el rótulo), el derecho internacional no exige un término específico (“ESI”); lo que exige es que la educación y la información en sexualidad sean científicas, no discriminatorias y adecuadas a la edad. El Comité DESC (Observación General N° 22) reconoce el derecho a la salud sexual y reproductiva como parte del derecho a la salud e impone a los Estados asegurar educación e información integrales, basadas en evidencia y por edades. La CEDAW ordena, además, eliminar estereotipos en programas, libros y métodos de enseñanza (arts. 10 y 12). Por tanto, una ley que opte por ES-CBE y explice estos elementos cumple el parámetro convencional; **lo determinante es el contenido y la idoneidad, no el nombre del enfoque.**<sup>30</sup>

Respecto del **estándar técnico mínimo** (lo que debe contener la ES-CBE). La orientación técnica internacional (UNESCO/OMS) define la educación en sexualidad eficaz como curricular, basada en evidencia y que aborda los aspectos cognitivos, emocionales, físicos y sociales de la sexualidad, con objetivos secuenciados por edades. La evidencia sintetizada por OMS y revisiones recientes muestra que los programas bien diseñados mejoran conocimientos y habilidades, favorecen decisiones informadas, retrasan el inicio de la actividad sexual, incrementan el uso de anticonceptivos y reducen riesgos (ITS, embarazos no intencionales y violencia). Nada de ello es incompatible con una formulación biológica y ética; por el contrario, la ética de la responsabilidad, el respeto y el consentimiento exige información científica completa. En consecuencia, fijar por ley que la ES-CBE sea científica, laica, no discriminatoria y adecuada a la edad –e

<sup>30</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/832961/files/?ln=es>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

incluya, como mínimo, salud sexual y reproductiva, prevención de ITS y embarazo adolescente, consentimiento, prevención de violencia y acoso, y relaciones respetuosas – evita todo retroceso.<sup>31</sup>

Respecto de la **coordinación sectorial y participación familiar** (evitar duplicidades y asegurar control social). Para no duplicar regulación curricular y respetar competencias técnicas, la ley dispondrá que el Ministerio de Educación deberá emitir lineamientos para la educación sexual con base científica, biológica y ética, los que deberán incorporarse en el Currículo Nacional de la Educación Básica y en los currículos regionales de educación, eliminando toda referencia a la ESI. A la vez, se deberá garantizar la participación institucional de los padres en el proceso de elaboración de materiales y recursos educativos, conforme a la Ley 31498 y su reglamentación, sin desnaturalizar los estándares pedagógicos ni los derechos de niños y adolescentes.

En esa línea, se ha considerado pertinente, en esta sección, la importancia de la participación de los padres en el proceso educativo de sus hijos.<sup>32</sup>

### **Respecto al derecho de los padres de familia a participar en el proceso educativo de sus hijos**

Los padres de familia y los apoderados son parte integrante de la comunidad educativa, y en ese contexto, la normativa nacional les ha reconocido una serie de derechos y deberes, con el objetivo de permitir su contribución a la formación y el logro de aprendizajes de sus hijos y se organicen participando en las distintas instancias en función de un proyecto educativo institucional.

En primer lugar, la Constitución Política, amparada en el principio de la libertad de enseñanza, le otorga dos derechos fundamentales: (i) el derecho preferente de educar a sus hijos y (ii) el derecho a decidir sobre la educación de sus hijos, correspondiéndole al Estado otorgar especial protección a su ejercicio.

Asimismo, la normativa educativa, especialmente a través de la Ley 28044, Ley General de Educación y el Decreto Supremo ° 011-2012, Reglamento de la Ley General de Educación que establece los derechos y deberes de los padres y

---

<sup>31</sup> International technical guidance on sexuality education. [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/reproductive-health/sexual-health/international-technical-guidance-on-sexuality-education.pdf?download=true&sfvrsn=10113efc\\_29&utm\\_source=chatgpt.com](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/reproductive-health/sexual-health/international-technical-guidance-on-sexuality-education.pdf?download=true&sfvrsn=10113efc_29&utm_source=chatgpt.com)

<sup>32</sup> Desarrollada y fundamentada en el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7579/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que reconoce el derecho de los padres de familia a elegir la educación sexual que reciben sus hijos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

apoderados, recoge el mandato constitucional y les otorga una serie de derechos que conllevan también obligaciones.

Dentro de los principales derechos, se destacan el de ser informados respecto del rendimiento académico y del proceso formativo de sus hijos, como también acerca del funcionamiento del establecimiento escolar. Asimismo, los padres y apoderados tienen derecho a participar del proceso educativo en los ámbitos institucionales que les corresponda. Respecto a los deberes, los padres como responsables de la educación de sus hijos deben informarse sobre el proyecto educativo, currículo nacional de educación básica y las normas de funcionamiento del establecimiento escolar; respetar su normativa interna; y dar un trato respetuoso a todos los integrantes de la comunidad educativa.

Por otro lado, el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, señala el derecho de los padres a elegir la educación que prefieren para sus hijos, y es más significativo aún el hecho de que los firmantes incluyan este principio entre los básicos que un Estado no puede no implementar en sus legislaciones.

Por eso, el derecho a la educación está fundamentado en la naturaleza humana y hunde sus raíces en realidades que son semejantes para todas las personas y, en último término, fundamentan la sociedad misma; por eso, los derechos a educar y ser educados no dependen de que estén recogidos o no en una norma positiva, ni son una *concesión* de la sociedad o del Estado. Son derechos primarios, en el sentido más fuerte que cupiera dar al término.

Así, el derecho de los padres a educar a sus hijos está en función de aquel que tienen los hijos a recibir una educación adecuada a su dignidad humana y a sus necesidades; es este último el que fundamenta el primero.

Sin embargo, que el derecho del hijo a ser educado sea el derecho más básico, no implica que los padres puedan renunciar a ser educadores, tal vez con el pretexto de que otras personas o instituciones puedan educar mejor. El hijo es, ante todo, hijo; y para su crecimiento y maduración resulta fundamental el ser acogido como tal en el seno de una familia.

Es la familia el lugar natural en el que las relaciones de amor, de servicio, de donación mutua que configuran la parte más íntima de la persona se descubren, valoran y aprenden. De ahí que, salvo casos de imposibilidad, toda persona debería ser educada en el seno de una familia por parte de sus padres, con la colaboración –en sus diversos papeles– de otras personas: hermanos, abuelos, tíos.

Ahora bien, si la educación es una actividad primordialmente ejercida por los padres de familia o tutores, cualquier otro agente educativo lo es por delegación de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

los padres y subordinado a ellos. En ese sentido, los *padres* son *los primeros y principales educadores* de sus propios hijos, y en este campo tienen incluso una *competencia fundamental*: son *educadores por ser padres*. Comparten su misión educativa con otras personas e instituciones, como el Estado, la Iglesia y la Sociedad Civil. Sin embargo, esto debe hacerse siempre aplicando correctamente el *principio de subsidiariedad*.

Lógicamente, es legítimo que los padres busquen ayudas para educar a sus hijos: la adquisición de competencias culturales o técnicas, la relación con personas más allá del ámbito familiar, etc., son elementos necesarios para un correcto crecimiento de la persona, que los padres –por sí solos– no pueden atender adecuadamente. De ahí que cualquier otro colaborador en el proceso educativo debe actuar *en nombre de los padres*, *con su consentimiento* y, en cierto modo, incluso *por encargo* suyo, tales ayudas son *buscadas* por los padres, que en ningún momento pierden de vista lo que esperan de ellas, y están atentos para que respondan a sus intenciones y expectativas.

La escuela ha de ser vista en este contexto: como una institución destinada a colaborar con los padres en su labor educadora. Cobrar conciencia de esta realidad se hace más acuciante cuando consideramos que, en la actualidad, son numerosos los motivos que pueden llevar a los padres –a veces sin ser enteramente conscientes– a no comprender la amplitud de la maravillosa labor que les corresponde, renunciando en la práctica a su papel de educadores integrales.

Al respecto, la Ley 28044, Ley General de Educación, señala en su artículo 13, los derechos de los padres de familia, tutores y curadores tienen respecto a la educación de sus hijos:

1. *Elegir la institución educativa y participar en el proceso educativo de sus hijos, tutelados o curados.*
2. *Recibir información sobre los niveles de aprendizaje y conducta de sus hijos, tutelados y curados.*

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado respecto al derecho a la educación y el libre desarrollo de la persona lo siguiente:

*“5. Para este Tribunal Constitucional, el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación está determinado por el acceso a una educación adecuada (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18). Adicionalmente a*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

*lo expuesto, este Tribunal entiende que dicho contenido debe realizarse en concordancia con las finalidades constitucionales del derecho a la educación en el marco del Estado social y democrático de derecho.<sup>33</sup> (el subrayado y resaltado es nuestro)*

En relación con **la finalidad constitucional de la educación** la Carta Fundamental señala en su artículo 13 expresamente que su propósito último debe ser “el desarrollo integral de la persona humana”. A partir de esta finalidad de desarrollo integral de la persona, la Constitución prevé distintas disposiciones dirigidas a darle contenido y a precisar los deberes estatales vinculados con ella. Señala, en este sentido, que a través de la educación se “promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte, precisa que la educación “*prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad*” (artículo 14). Dispone, asimismo, que forma parte de su contenido indisponible la “*formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos*” (artículo 14), y que los educandos tienen derecho “*a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico*” (artículo 15). En suma, se prevé una educación orientada al desarrollo integral de los educandos, el cual no se basa solo en saberes académicos, sino en la formación plena y multidimensional de las personas, en los diversos ámbitos de su vida personal y comunitaria, con base en el respeto a los derechos y los bienes constitucionales, formación integral que vincula de manera fuerte al Estado. Este Tribunal ha señalado, en este sentido, que el derecho a la educación “*presupone un proceso de transmisión del saber y la afirmación de valores que ayuden a la persona en su desarrollo integral y en la realización de sus proyectos de vida en comunidad*”.<sup>34</sup>

En igual orden de ideas, tenemos que el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual el Perú es parte, establece así mismo que:

*“Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”.*

<sup>33</sup> STC Exp. N.º 00091-2005- PA, fundamento 6, segundo párrafo.

<sup>34</sup> STC Exp. N.º 04232-2004-PA, fundamento 10, párrafo 7.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Por otro lado, según señala el Tribunal Constitucional, el proceso educativo no se restringe a la sola actuación de las instituciones educativas o al involucramiento del entorno familiar, sino que es necesario que el Estado, a través de su aparato administrativo, asuma un rol rector y tutelar dentro de dicho proceso, que va más allá de su contenido prestacional. En cuanto a este rol rector que le corresponde ejercer al Gobierno en materia educativa, entre otras disposiciones, la Constitución ha prescrito con claridad que:

*“Artículo 16.- (...) El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudio, así como los requisitos mínimos para la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación (...)”.*

### **Respecto a la enseñanza de Educación Sexual en los colegios**

En la sociedad actual, la educación sexual se ha convertido en un tema de suma importancia. Con el acceso a Internet, los jóvenes se enfrentan cada vez más a una gran cantidad de información y estímulos relacionados con la sexualidad. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones carecen de los conocimientos necesarios para tomar decisiones informadas y responsables. En este sentido, la implementación de una educación sexual en los colegios pueden jugar un papel crucial para ofrecer a los estudiantes las herramientas necesarias para comprender su propia sexualidad y promover relaciones saludables y respetuosas.

La educación sexual en los colegios no solo afecta a los conocimientos adquiridos, sino que tiene un impacto significativo en la propia salud y el bienestar de los estudiantes. Al proporcionar información precisa y detallada sobre la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el uso de métodos anticonceptivos, ayuda a reducir el riesgo de embarazos no deseados y la propagación de infecciones y enfermedades de transmisión sexual. Los jóvenes que reciben una educación sexual también tienen más probabilidades de buscar atención médica a tiempo y adoptar comportamientos saludables en lo que se refiera a la higiene y el cuidado personal.

También, desempeña un papel fundamental en la prevención de la violencia y el abuso sexual, un tema cada vez más preocupante. Al enseñar a los estudiantes sobre el consentimiento, los límites personales y el respeto mutuo, se fortalecen las habilidades de comunicación y se promueve la construcción de relaciones interpersonales y sexuales saludables. Los jóvenes aprenden a reconocer y denunciar situaciones de abuso, así como a establecer límites claros en sus propias relaciones. Esto contribuye a la creación de entornos más seguros y a la reducción de la violencia.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Por otro lado, otro postulado que plantea la educación sexual es el fomento y promoción de la llamada diversidad, donde se abordan temas relacionados con la identidad de género y la orientación sexual, se fomenta la aceptación y el respeto hacia las personas LGBT+.

Respecto a esto último, la propuesta legislativa señala que, el Currículo Nacional de Educación Básica, la Educación Sexual Integral es un proceso formativo y preventivo, centrado en la persona, presente en la educación, en todas las etapas, niveles y modalidades, así como en la educación formal y no formal, y que, fundamentada en diferentes normativas, busca desarrollar competencias y capacidades en las y los estudiantes, de acuerdo con su etapa de desarrollo y madurez, en el que “contribuye” al fortalecimiento de sus identidades sexual, de género, cultural, histórica, étnica, social, entre otras de los estudiantes y al desarrollo de su autonomía, autocuidado, autoconocimiento, afectividad, pensamiento crítico, comportamiento ético y relaciones interpersonales vinculados con la sexualidad.

Por otro, se hace mención también a que, parte de los aprendizajes de la ESI, contempla el relacionarse con las personas bajo un marco de derechos, sin discriminar por **género**, características físicas, origen étnico, lengua, discapacidad, **orientación sexual**, edad, nivel socioeconómico, entre otras y sin violencia.

Que, al respecto, según la comunidad internacional, la diferencia entre los conceptos sexo y género radica en que el primero se concibe como un hecho biológico y el segundo como una construcción social. Es así que, el Comité de Naciones Unidas que monitorea el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha establecido que el término “sexo” se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer, mientras que el término “género” se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas.<sup>35</sup>

En el mismo sentido, la Organización Panamericana de la Salud, señala que, la sexualidad es una dimensión central de la persona, ya que integra lo que somos, lo que queremos y cómo actuamos o nos relacionamos con los demás. esta incluye diferentes aspectos clave para nuestra vida, como el conocimiento y relación con nuestro cuerpo, los lazos afectivos y la intimidad, el sexo, **identidades y roles de**

---

<sup>35</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General N°28 relativa al artículo 2 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 5

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

**género, la orientación sexual**, el placer y la reproducción.<sup>36</sup>

Al respecto, es necesario precisar que se entiende por *identidad sexual, identidad de género y orientación sexual*, ya que dichos términos han sido empleados en el Currículu Nacional de Educación Básica; sin desarrollar su conceptualización, por lo que, debe entenderse que dichos conceptos han sido tomados de documentos internacionales para ser aplicados a la educación básica de los niños y adolescentes peruanos.

En ese sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH), ha elaborado una guía para la Orientación Sexual e Identidad de Género en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>37</sup>, donde en base a diversos documentos de la ONU y otros documentos como los “Principios de Yogyakarta - Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género”.

Es así que, dicha Guía señala lo que debe entenderse por **la orientación sexual es independiente del sexo biológico o de la identidad de género**; se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, de su mismo género o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con personas. Es un concepto complejo cuyas formas cambian con el tiempo y difieren entre las diferentes culturas.<sup>38</sup>

Por ello señala, además, que existen tres tipologías de orientación sexual:

1. La **Heterosexualidad**. Hace referencia a la capacidad de una persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo y a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas.
2. La **Homosexualidad**. Hace referencia a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de

<sup>36</sup> OPS - Organización Panamericana de la Salud. (2018). Comunicaciones breves relacionadas con la sexualidad. Recomendaciones para un enfoque de salud pública [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49504/9789275320174\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49504/9789275320174_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y) UNFPA. (2018). Regional Comprehensive Sexuality Education Resource Package for Out of School Young People. <https://esaro.unfpa.org/en/publications/regional-comprehensive-sexuality-education-resource-package-out-school-young-people-2> UNFPA. (2018) Regional Comprehensive Sexuality Education Resource Package for Out of School Young People, p.17

<sup>37</sup> <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2013/11/orientaci%C3%B3n-sexual-e-identidad-de-g%C3%A9nero2.pdf>

<sup>38</sup> Principios de Yogyakarta., p. 6, nota al pie 1. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, 2006.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

un mismo género y a la capacidad mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas. Se utiliza generalmente el término lesbiana para referirse a la homosexualidad femenina y gay para referirse a la homosexualidad masculina.

3. La **Bisexualidad**. Hace referencia a la capacidad de una persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo o también de su mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas.

Asimismo, señala también lo que debe entenderse por identidad de género. Definiendo que la identidad de género como la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la experimenta profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de técnicas médicas, quirúrgicas o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.

Finalmente, también es pertinente señalar que, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), los denominados derechos sexuales incluyen el derecho de toda persona libre de restricciones, discriminación y violencia; a lograr el más alto nivel de salud en relación con la sexualidad, incluyendo acceso a servicios de salud sexual y reproductiva; buscar, recibir e impartir información en relación con la sexualidad; educación sexual; respeto por la integridad del cuerpo; libertad para escoger pareja; decidir ser o no sexualmente activo/a; consentir las relaciones sexuales; consentir el matrimonio; decidir si quiere tener hijos o no y cuándo; buscar una vida sexual placentera, segura y satisfactoria.

**Sin embargo, dichos postulados internacionales recogidos actualmente en el** Currículo Nacional de Educación, contravendrían los preceptos constitucionales, tal como el establecido en el artículo 6 de la Constitución Política del Perú que señala que “(...) la política nacional de población tiene como objetivo promover la paternidad y maternidad responsables”. (el subrayado y resaltado es nuestro).

Con dicho objetivo, la Constitución reconoce el derecho de las familias y de las personas a decir; por ello, el Estado asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios que no afecten la vida o la salud. Además, el artículo 13 de la Constitución, señala que la educación tiene como finalidad “el desarrollo integral de la persona humana”.

En el mismo sentido, la Ley de Política Nacional de Población aprobada por Decreto Legislativo 346 señala en su artículo 14 inciso c) que, “la educación en materia de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

población” considera (...) que, *“la educación sexual se orientará a desarrollar un comportamiento personal basado en una concepción integral de la sexualidad humana en sus aspectos biológicos, psicosocial y ético*, componente natural del desarrollo personal y de las relaciones humanas, enfatizando la interrelación con la vida familiar”. (el subrayado y resaltado es nuestro).

En concordancia a lo anteriormente mencionado, la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, señala en el artículo 6 inciso i), que el Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas para *“promover el desarrollo pleno y equitativo de todos los niños, niñas y adolescentes, asegurándoles una educación sexual integral con calidad científica y ética”*. (el subrayado y resaltado es nuestro).

Lo señalado precedentemente, no tiene concordancia con la posterior **Resolución Viceministerial 169-2021-MINEDU** de fecha 03 de junio de 2021 que aprueba los “Lineamientos de educación Sexual Integral para Educación Básica”, donde al señalar las características de la educación sexual integral, señala entre otras, lo siguiente:

*“Es científica porque se evidencia en las ciencias de la salud, psicológica, sociológica, antropológica, biológica, entre otras, y se actualiza periódicamente buscando promover el pensamiento crítico, a partir de la evidencia, orientaciones y estándares internacionales”*. (El resaltado es nuestro).

Al respecto, la Real Academia de la Lengua señala que el término científico hace referencia a lo siguiente:

*“Perteneciente o relativo a la ciencia.  
Que tiene que ver con las exigencias de precisión y objetividad propias de la metodología de las ciencias (...).”*

En ese sentido, el Currículo Nacional de Educación Básica, ha recogido conceptos, principios y enfoques que se han determinado a través de la **Resolución Viceministerial 169-2021-MINEDU** que aprueba los “Lineamientos de educación Sexual Integral para Educación Básica”, cuya elaboración, ha recogido conceptos e ideologías contenidas en documentos internacionales, que no se encuentran reconocidos en nuestra constitución, ya que, como se ha evidenciado, como parte de la Educación Sexual Integral se ha incorpora en nuestro ordenamiento, términos como “género”, “diversidad sexual” “identidad sexual”, cuando las normas nacionales, no incorporan dichos conceptos como parte de una política de educación sexual.

Es así que el Currículo Nacional de Educación Básica, señala como enfoques de la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Educación Sexual Integral, los siguientes:

**“Enfoque Inclusivo o de Atención a la diversidad.”**

*Hoy nadie discute que todas las niñas, niños, adolescentes, adultos y jóvenes tienen derecho no solo a oportunidades educativas de igual calidad, sino a obtener resultados de aprendizaje de igual calidad, independientemente de sus diferencias culturales, sociales, étnicas, religiosas, de género, condición de discapacidad o estilos de aprendizaje. No obstante, en un país como el nuestro, que aún exhibe profundas desigualdades sociales, eso significa que los estudiantes con mayores desventajas de inicio deben recibir del Estado una atención mayor y más pertinente, para que puedan estar en condiciones de aprovechar sin menoscabo alguno las oportunidades que el sistema educativo les ofrece. En ese sentido, la atención a la diversidad significa erradicar la exclusión, discriminación y desigualdad de oportunidades”.*<sup>39</sup>

Además, el Currículo Nacional de Educación Básica, ha definido el “género”, como:

**“Género:**

**Roles y conductas atribuidas por las diferentes sociedades y culturas a hombres y mujeres, entendidos desde una dimensión sociocultural, y no exclusivamente biológica.** El concepto de género es un elemento clave para hacer posibles relaciones más democráticas entre hombres y mujeres. Implica establecer las responsabilidades del individuo, la familia, la comunidad y el Estado en la construcción de las relaciones basadas en la igualdad de oportunidades y el respeto a las diferencias

Asimismo, respecto a la identidad, el Currículo Nacional de Educación Básica, señala como sus competencias, el formar la identidad de los alumnos, y para ello, la ha definido como:

**“Identidad:**

*Alude al sentido de mismidad y continuidad a través del tiempo y los diversos cambios experimentados. Se desarrolla desde el nacimiento y, por lo general, se consolida hacia el final de la adolescencia y continúa su desarrollo a lo largo del ciclo vital. El logro de la identidad supone la posibilidad de sentir que seguimos siendo “la misma persona” frente a diversas situaciones que enfrentamos y que exigen de nosotros comportamientos disímiles. Es la conciencia de que una persona tiene que ser ella misma y distintas de los demás. Involucra la noción de singularidad, que hace única y diferente a cada persona, y alude, a la vez, a lo que se compartir con otros, lo que permite ubicar a una persona como parte de un grupo de referencia. La identidad*

---

<sup>39</sup> Currículo Nacional de la Educación Básica es el documento oficial, aprobado en junio de 2016 mediante la Resolución Ministerial N.º 281-2016. Pag. 21.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

*se construye a través de un proceso de diferenciación de la persona con respecto a los otros y de un proceso de integración que permite la pertenencia e identificación con un grupo. La identidad es tanto una construcción personal como una construcción social.”.*

En ese sentido, el Currículo Nacional de Educación Básica ha adoptado lo que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer define como género, así como diversos documentos no oficiales como los Principios de Yogyakarta,<sup>40</sup> para la elaboración de los contenidos de enseñanza sobre educación sexual a los alumnos.

Sin embargo, esta Comisión de Mujer y Familia considera que debe tenerse en cuenta la Ley de Política Nacional de Población, reconocida por la Constitución, señala respecto a la EDUCACION SEXUAL que “la educación sexual se orientará a desarrollar un comportamiento personal basado en una concepción integral de la sexualidad humana en sus aspectos biológicos, psicosocial y ético”, componente natural del desarrollo personal y de las relaciones humanas, enfatizando la interrelación con la vida familiar”, lo que discrepa de aspectos desarrollados en el Currículo Nacional de Educación Básica respecto a la Educación Sexual, que desarrolla doctrinas de identidad y género que no se encuentran avalas ni de manera científica, ni por padres de familia quienes son los primeros educadores de sus hijos.

En ese sentido, el Currículo Nacional de Educación Básica señala que: “*el desarrollo y logro del Perfil de Egreso del alumno es el resultado de la consistente y constante acción formativa del equipo de docentes y directivos de las instituciones y programas educativos en coordinación con las familias*”. Esta acción se basa en enfoques transversales que responden a los principios educativos declarados en la Ley General de Educación y otros principios relacionados a las demandas del mundo contemporáneo.<sup>41</sup>

De lo dicho anteriormente, puede decirse que la acción formativa docente debe realizarse en coordinación con las familias, más aún en aquellos temas que competen a la educación sexual de niños y adolescentes, lo que encuentra sustento en la Constitución Política del Perú que señala que *la política nacional de población tiene como objetivo promover la paternidad y maternidad responsables*.

Por ello, esta Comisión considera que la propuesta legislativa se encuentra sustentada en la Constitución, pues a la fecha, los padres de familia son los primeros quienes tienen el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos, en el

<sup>40</sup> Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, 2006.

<sup>41</sup> Los ocho primeros principios provienen de la Ley General de Educación (art 8). El principio de Igualdad de Género se ha tomado y adaptado del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017” (Aprobado por D.S N.º 004-2012-MIMP; p. 17), el cual se encuentra en la línea normativa que coloca a la igualdad de género como política de Estado.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

caso específico, en temas relativos a la educación sexual que reciben sus hijos, en virtud, además, a que tienen el deber y derecho constitucional de educarlos de acuerdo a sus propias convicciones o creencias, por ello, resulta legal constitucionalmente, que los padres puedan decidir el tipo de educación sexual que reciban sus hijos, de acuerdo a sus convicciones morales, amparado en el derecho constitucional de libertad de conciencia y al derecho constitucional que reconoce el derecho de los padres a participar y decidir respecto a la educación de sus hijos.

Consecuentemente, en mérito a las réplicas desarrolladas, la **Comisión de Mujer y Familia** concluye que las observaciones de fondo formuladas a la necesidad del **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** han quedado debidamente absueltas y que la necesidad pública de la reforma se encuentra acreditada: (i) la sustitución del término “género” por “igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” no comporta retroceso siempre que se preserve la igualdad material, la posibilidad de medidas especiales y el deber de remover estereotipos de sexo; (ii) la supresión de la referencia expresa a tratados no desancla la ley del bloque de constitucionalidad/convencionalidad ni de la interpretación conforme; y (iii) la sustitución de la ESI por educación sexual con base científica biológica y ética no implica regresión si se asegura un estándar científico, laico, no discriminatorio y adecuado a la edad, con remisión a la normativa técnica sectorial y participación familiar. No obstante, a fin de recoger observaciones de técnica normativa y de coherencia operativa, esta Comisión presentará un texto sustitutorio que incorpore: reconocimiento expreso de la igualdad material y de medidas especiales; mandato para identificar y eliminar estereotipos de sexo; desarrollo de la educación sexual con base científica biológica y ética con remisión sectorial y participación familiar; diferenciación de competencias por nivel de gobierno; ajustes puntuales solicitados por sectores (p. ej., RENIEC “continuar”, mejoras MTPE); así como datos desagregados por sexo, indicadores de brecha y cláusula de no regresividad. Con ello, **la Comisión de Mujer y Familia declara superadas las observaciones principales en la evaluación de la necesidad y continuará con el análisis de viabilidad y oportunidad.**

#### Análisis de la VIABILIDAD 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 hecho o 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 y viable respecto de las características de la necesidad existente.

Tal como se ha señalado en el análisis de la necesidad del **Proyecto de Ley 8731/2024-CR**, es imperativo analizar detalladamente las preocupaciones expuestas

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

por los diferentes sectores y organizaciones, que cuestionan el propósito de la iniciativa legislativa.

**Respecto de la modificación del artículo 1 de la Ley 28983:**

La fórmula legal del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, respecto del artículo 1 de la Ley 28983, propone sustituir “plena igualdad” por “igualdad de oportunidades”.

Sobre la propuesta, el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)** recuerda que la igualdad (Constitución Política, artículo 2.2) posee dimensión **formal y material**. Las referencias a “plena igualdad” e “igualdad de hecho” en la Ley 28983 garantizan esta última, habilitando **acciones afirmativas** para equiparar situaciones desiguales. Entonces, suprimirlas **debilita** el estándar protector y **desconoce** la discriminación estructural que enfrentan las mujeres. En consecuencia, no existen fundamentos suficientes para modificar el artículo 1 en los términos planteados.

Por otro lado, el **Jurado Nacional de Elecciones (JNE)** recomienda que: *la propuesta legislativa debe reconocer explícitamente la condición de las mujeres como un grupo social en situación de vulnerabilidad, puesto que, históricamente y de manera sistemática, han sido relegadas en el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, requiriendo de políticas públicas y medidas afirmativas para su inclusión social.*

Así también, la **Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género** observa que, modificar el artículo 1 podría afectar el **derecho a la igualdad y no discriminación** (Constitución Política, artículo 2.2), cuyo alcance debe interpretarse conforme a la **Cuarta Disposición Final y Transitoria** y a los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú. En el plano convencional, la **CEDAW** (artículos 1 y 2, y Recomendación General 23 y 28) impone a los Estados la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, mientras que la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (artículo 24) reconoce la igualdad ante la ley y la **Convención de Belém do Pará** (artículos 3 y 6) garantiza el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a la igualdad de protección. Bajo estos estándares, cualquier reforma del objeto de la ley debe **evitar regresividad, no restringir** el alcance de la igualdad sustantiva ni desconocer obligaciones de adecuación legislativa. En consecuencia, advierte que la modificación propuesta sería **no viable** si reduce o estrecha dichas garantías.

Al respecto, la **Comisión de Mujer y Familia**, luego de evaluar las observaciones en relación con las modificaciones al artículo 1 de la Ley 28983, el proyecto original proponía sustituir la referencia a la “plena igualdad” por la de “igualdad de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

“oportunidades”. Este giro, de carácter aparentemente terminológico, tenía implicancias sustantivas porque desplazaba el énfasis desde la igualdad en su doble dimensión –formal y material– hacia una lectura más próxima a la igualdad meramente formal. Las entidades consultadas advirtieron ese riesgo: el MIMP recordó que el artículo 2.2 de la Constitución Política protege tanto la igualdad formal como la material, siendo esta última la que habilita medidas de corrección y acciones afirmativas para equiparar situaciones desiguales; el JNE recomendó reconocer expresamente a las mujeres como grupo históricamente sujeto a discriminación y, por ende, destinatario de medidas afirmativas; y la sociedad civil subrayó la obligación de evitar regresividad y de mantener la interpretación conforme a los estándares convencionales (CEDAW, CADH y Belém do Pará).

A la luz de dichas observaciones, la **Comisión de Mujer y Familia** optó por no acoger la sustitución propuesta en el objeto de la ley. En ese sentido, se propondrá un texto sustitutorio reformulando el artículo 1 para reafirmar que la finalidad es “garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía”, incorporando además la proscripción expresa de toda forma de discriminación basada en el sexo y la obligación de promover la igualdad en todos los ámbitos, “de conformidad con la Constitución”. Con esta decisión, la Comisión atiende el núcleo del cuestionamiento: el objeto ya no se ciñe a “igualdad de oportunidades”, sino que vuelve a una enunciación garantista del “derecho a la igualdad”, lo que evita un entendimiento restrictivo y bloquea cualquier lectura regresiva.

Ahora bien, algunas precisiones solicitadas no se insertaron en el propio objeto, sino que se reservaron para su desarrollo sistemático en los artículos de principios, definiciones y lineamientos. Así, no se incluyó en el artículo 1 una mención explícita a la “igualdad de hecho” o a las “acciones afirmativas”, ni la calificación de las mujeres como “grupo en situación de vulnerabilidad”, ni la remisión directa a los tratados. La Comisión justificó esta opción por razones de técnica normativa: el objeto cumple una función finalística y de alcance general, mientras que los elementos operativos –igualdad material, medidas especiales, parámetros convencionales y focalizaciones– despliegan mejor sus efectos cuando se regulan de manera expresa y detallada en preceptos específicos. En la misma línea, la remisión “de conformidad con la Constitución” mantiene el anclaje interpretativo al bloque de constitucionalidad y permite, sin redundancias en el objeto, articular en disposiciones posteriores la cláusula de interpretación conforme a los tratados de derechos humanos.

En síntesis, la **Comisión de Mujer y Familia** acogió la preocupación principal de las entidades: evitó la sustitución por “igualdad de oportunidades” en el objeto y adoptó una fórmula que resguarda el estándar constitucional de no regresividad, proscribe la discriminación por sexo y manda promover la igualdad en todas las esferas. A la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

vez, difirió al articulado de principios y lineamientos la explicitación de la igualdad material, de las medidas afirmativas y del parámetro convencional, con el fin de asegurar coherencia sistémica, claridad operativa y mejor exigibilidad de los mandatos públicos. Con ello, el artículo 1 resulta viable en términos constitucionales y de convencionalidad, y se alinea con la función que corresponde a una cláusula de objeto en una ley marco.

#### Respecto de la modificación del artículo 2 de la Ley 28983:

La fórmula legal del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, respecto del artículo 2 de la Ley 28983, propone eliminar “y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano”.

Sobre la modificación propuesta, el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** (MIMP) sostiene que la igualdad (Constitución Política, artículo 2.2) exige interpretación conforme a los **tratados de Derechos Humanos** (artículo 55 y Cuarta DFT de la Constitución; Tribunal Constitucional). Dado que persisten **brechas de género** de origen estructural, en ese sentido, eliminar del artículo 2 la referencia a tratados y compromisos internacionales sería **regresivo** y contrario al **bloque de constitucionalidad**, además de desalinear la **Ley 28983** y las políticas vigentes. En consecuencia, para el MIMP la modificación es **no viable** en los términos planteados.

En esa línea, la **Contraloría General de la República** señala que los **tratados en vigor** forman parte del **derecho nacional** (Constitución Política, artículo 55) y que, conforme al **Tribunal Constitucional (Expediente 0047-2004-AI/TC)**, los tratados de **derechos humanos** poseen fuerza normativa obligatoria. Observa que la definición de **discriminación** del proyecto **coincide** con el **artículo 1 de la CEDAW**; por ello, **omitir** la referencia a los instrumentos internacionales **no es congruente** con el artículo 55 de la Constitución Política ni con el control de convencionalidad. En consecuencia, para la Contraloría General de la República la modificación propuesta **no es viable en los términos planteados**.

Así también, el **Ministerio de Salud (MINSA)** advierte que las iniciativas legislativas deben articularse en el ordenamiento jurídico nacional vigente, tomando en cuenta los parámetros constitucionales, la normativa internacional, la vigencia de los tratados y convenios de los que el Perú es parte, los cuales, **al haber sido ratificados conforme a los procedimientos establecidos, tienen fuerza de Ley**.

El **Jurado Nacional de Elecciones (JNE)** recomienda reconsiderar la modificación que suprime la referencia a los instrumentos internacionales suscritos por el Estado

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

peruano, dado que, conforme a lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política, los tratados internacionales en vigor forman parte integrante del ordenamiento jurídico nacional. Además, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Carta Magna, según la cual los tratados en materia de derechos humanos ostentan rango constitucional.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) precisa que, se debe tener en cuenta que existen instrumentos internacionales que regulan la igualdad entre mujeres y hombres, previenen y sancionan toda forma de discriminación entre ellos; los que refuerzan el carácter legal de nuestras normas, ofreciendo en muchos casos, mayor amplitud en la regulación de los derechos. En esa línea, la supresión de su referencia en una norma, no implica su desconocimiento, pues se ha de tener presente que nuestra Norma Fundamental en su artículo 55 prescribe que, los tratados celebrados por el Estado y en vigor, forman parte del derecho nacional. Por qué se entiende que, en tanto dichos tratados no sean materia de denuncia aprobada por la instancia correspondiente, son de cumplimiento obligatorio y vinculan al Estado peruano.

Por su parte, la Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género advierte que, modificar el artículo 2 para relativizar la aplicación de estándares internacionales resultaría incompatible con la Cuarta Disposición Final y Transitoria y el artículo 55 de la Constitución Política, así como con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Exp. 5854-2005-PA/TC<sup>42</sup>) que reconoce la **aplicabilidad inmediata** de los tratados de derechos humanos. Bajo el **principio pro-persona**, toda interpretación debe favorecer la mayor protección. En consecuencia, el cambio propuesto sería **no viable** si restringe la interpretación conforme y la fuerza normativa de los tratados.

Al respecto, la **Comisión de Mujer y Familia**, luego de evaluar las observaciones a la propuesta de suprimir, en el artículo 2 de la Ley 28983, la frase “*y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano*”, propondrá un texto sustitutorio adoptando una definición sustantiva que reproduce los elementos del artículo 1 de la CEDAW (distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, con efecto u objetivo de menoscabar derechos, independientemente del estado civil, y en todas las esferas), añadiendo la cláusula “*en concordancia con la Constitución*”.

El MIMP, la Contraloría General de la República, el MINSA, el JNE y la Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género cuestionan la eliminación de la mención expresa a los tratados por considerarla regresiva y contraria al bloque

<sup>42</sup> Expediente N.º 5854- 2005-PA/TC: [FJ 22] “Tal como lo dispone el artículo 55º de la Constitución, los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. De esta manera, los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, por pertenecer al ordenamiento jurídico interno, son Derecho válido, eficaz y, en consecuencia, inmediatamente aplicable al interior del Estado”.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

de constitucionalidad/convencionalidad (artículo 55 y Cuarta DFT de la Constitución Política; jurisprudencia del TC). La ONPE, aunque subrayó la relevancia de los instrumentos internacionales, precisó que su validez y aplicabilidad no dependen de ser citados en cada artículo, pues forman parte del derecho nacional mientras no sean denunciados. En suma, la controversia no recae sobre el contenido material de la definición – que todos consideran alineada con la CEDAW – sino sobre la técnica normativa de citar (o no) expresamente los tratados en el propio artículo.

En ese sentido, la **Comisión de Mujer y Familia** acoge el estándar material exigido en las observaciones: el texto sustitutivo mantendrá una definición equivalente a la CEDAW, con alcance amplio por objeto y resultado, esferas de aplicación y neutralidad respecto del estado civil. Asimismo, introduce la remisión “*en concordancia con la Constitución*”, lo que preserva la interpretación conforme (Cuarta DFT) y evita lecturas restrictivas del concepto. Con ello, se garantiza la compatibilidad convencional del precepto sin alterar su técnica de redacción.

No obstante, la Comisión no incorporará en este artículo la mención expresa a “*los instrumentos internacionales*”, como solicitaron **MIMP, Contraloría, MINSA, JNE** y la sociedad civil. La decisión se fundamenta en técnica legislativa: el anclaje convencional es estructural, no constitutivo, deriva de la Constitución (art. 55 y Cuarta DFT) y se proyecta sobre toda la ley, aunque no se repita en cada disposición. Además, la fórmula sustitutoria evitará redundancias en el objeto y en el concepto, reservando – de ser necesario – una cláusula interpretativa general en las Disposiciones Complementarias, lo que satisface la preocupación hermenéutica sin sobrecargar el artículo de definiciones.

Desde el punto de vista sustantivo, la norma no es regresiva: preserva el núcleo protector al definir la discriminación por sexo con el mismo alcance de la CEDAW y anclar su interpretación a la Constitución, que a su vez ordena la interpretación conforme a los tratados de derechos humanos. Desde la técnica normativa, la omisión de la cita expresa a tratados no desancla el precepto del bloque de constitucionalidad/convencionalidad porque ese vínculo opera *ex Constitutione*; la opción de no reiterar la remisión en este artículo es razonable y eficiente.

Consecuentemente, la **Comisión de Mujer y Familia** acoge el reclamo de fondo (alineación plena con la CEDAW y con el parámetro constitucional) y rechaza la exigencia de citar tratados en el propio artículo por razones de sistematización y técnica legislativa, sin merma de la fuerza convencional. Así, el nuevo artículo 3 (Concepto de discriminación) resulta viable constitucional y convencionalmente, al tiempo que mantiene un diseño normativo claro, no redundante y operativo.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

### Respecto de la modificación del artículo 3 de la Ley 28983:

La fórmula legal del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, respecto del literal a) del artículo 3 de la Ley 28983, propone sustituir “**equidad de género**” por “**equidad entre mujeres y hombres**”; asimismo, respecto del literal d) del mismo artículo su propone eliminar el término “**niña**”.

Respecto de la modificación propuesta, la **Contraloría General de la República** observa que sustituir “*equidad de género*” por “*equidad entre mujeres y hombres*” eliminaría el término “**género**” definido por la **PNIG** como construcción sociocultural que explica relaciones jerárquicas y discriminación estructural. Además, el enfoque de género se encuentra **institucionalizado** en nuestro ordenamiento jurídico vigente y es sumamente profuso<sup>43</sup> (Ley 30364, reglamento de la Ley 27942, Acuerdo Nacional, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, Reglamento de Políticas, PNIG y DS 005-2017-MIMP) y el **Tribunal Constitucional** (Expediente 01479-2018-PA/TC) lo reconoce como **herramienta necesaria**. En consecuencia, para la Contraloría General de la República **la modificación resultaría regresiva e incoherente con el marco vigente**.

Así también, **Ministerio de Salud (MINSA)** precisa que el concepto “*mujeres y hombres*” está referido fundamentalmente a la acepción sexual (características biológicas y fisiológicas), y sus diferencias entre ellos, por ejemplo, las mujeres tienen menstruación, pero los hombres no. Mientras que “*género*” se refiere a los atributos sociales y las oportunidades asociadas a ser hombre o mujer, y las relaciones entre mujeres y hombres, niñas y niños. Estos atributos, oportunidades y relaciones se aprenden en la sociedad, son específicos al contexto o tiempo, y pueden cambiar, por ejemplo: el hecho de que las mujeres hagan más tareas del hogar que los hombres, por lo que, para el MINSA **no resulta apropiado, cambiar arbitrariamente el concepto “género” por, “mujeres y hombres”**.

Por su parte, el **Jurado Nacional de Elecciones (JNE)** recomienda mantener las referencias al término “género”, al ser el enfoque de género una herramienta clave para el análisis de los problemas estructurales y la consecución de la igualdad de oportunidades en favor de las mujeres.

<sup>43</sup> Según opinión del Ministerio de Salud: <https://www.gob.pe/75433-normatividad-normativa-nacional-marco-general>  
En el contexto señalado, el MINSA ha desarrollado mecanismos e instrumentos para la ejecución de acciones concretas en el sector, como es la Guía Técnica de Atención integral de Personas Afectadas por la Violencia basada en Género aprobada por Resolución Ministerial N° 141-2007-MINSA, y sus actualizaciones.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Finalmente, la **Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género** advierte que, la modificación del artículo 3 sería incompatible con la **Política Nacional de Igualdad de Género – PNIG** – (aprobada con Decreto Supremo 009-2019-MIMP), que –en línea con la **Recomendación General 28 de la CEDAW**– define “género” y orienta la acción estatal hacia la **igualdad sustantiva**, distinta de la sola “igualdad de oportunidades”. Dado que la PNIG identifica la **discriminación estructural contra las mujeres** como problema público, suprimir o diluir los términos “género” y “equidad de género” resultaría **regresivo** y desalineado con las obligaciones internacionales del Estado. En consecuencia, el cambio propuesto **no es viable** en los términos planteados.

Al respecto, la **Comisión de Mujer y Familia**, luego de evaluar las observaciones sobre las dos modificaciones sustantivas al artículo 3 de la Ley 28983: (i) reemplazar la expresión “equidad de género” por “equidad entre mujeres y hombres” (literal a), y (ii) eliminar el término “niña” en el listado de sujetos protegidos (literal d). Se propondrá un texto sustitutorio que reestructurará la norma en un Artículo 4 (Principios) y, dentro de él, recoge la “equidad entre mujeres y hombres” (4.2.a) y, para el catálogo de sujetos, alude a “los niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas, personas adultas mayores, personas con discapacidad y otros grupos que requieren especial protección” (4.2.d), sin mención expresa a “niñas”.

Las entidades de control y sectores técnicos (**Contraloría, MINSA, JNE**) y la sociedad civil coincidieron en que suprimir el término “género” resulta regresivo e incoherente con el marco vigente (PNIG, Ley 30364, reglamentos y políticas nacionales) y con la jurisprudencia constitucional que reconoce el enfoque de género como herramienta para identificar desigualdades estructurales. Asimismo, se advirtió que eliminar la referencia expresa a “niñas” puede invisibilizar su condición de titulares de derechos y debilitar la focalización de medidas, dada su mayor vulnerabilidad en ciertas etapas del ciclo de vida.

En el plano de principios generales, se propondrá un texto sustitutorio con las siguientes consideraciones:

- Se mantendrá un mandato robusto de no discriminación por sexo y de promoción de la igualdad en todas las esferas (4.1 y 4.2), lo que preserva el estándar constitucional de protección.
- Se incluirá en el literal 4.2.b una cláusula que “resalta los derechos de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida”, lo que constituye una respuesta material a la preocupación por la discriminación estructural y la necesidad de medidas positivas a favor de las mujeres.
- En armonía con la Ley 32003, donde se dispone que el uso de lenguaje inclusivo no implica el desdoblamiento del lenguaje para referirse a mujeres y hombres. Se entiende como desdoblamiento del lenguaje la mención por

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

separado del género masculino y del género femenino en el mensaje cuando exista un término genérico que ya incluya a ambos, en ese sentido en el texto sustitutorio solo se referirá a niños y adolescentes.

- Se incorporará en el 4.2.d la referencia a “*otros grupos que requieren especial protección*”, permitiendo focalización normativa y programática sin cerrar el catálogo.

En ese sentido, la Comisión de Mujer y Familia no acogió, o acogió parcialmente, las siguientes observaciones, con su respectivo fundamento:

- Sustitución de “*equidad de género*” por “*equidad entre mujeres y hombres*” (no acogida la observación de mantener “género”). La Comisión sostiene la opción sex-basada en el plano de los principios, rechazando la conservación del rótulo “género”. Lo hace sobre la base de técnica normativa y coherencia sistémica: los principios pueden formularse en clave de igualdad entre mujeres y hombres sin impedir que el enfoque analítico para identificar y remover estereotipos y barreras se desarrolle en artículos específicos (definiciones, lineamientos, medidas especiales). El literal 4.2.a (“*desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos...*”) incorpora explícitamente el deber del Estado de desmontar estereotipos y prácticas discriminatorias, lo que equivale funcionalmente a la finalidad del enfoque de género, aun cuando el término no se mencione en este artículo.
- Eliminación del término “*niña*” (no acogida la observación, con mitigación parcial). El texto final no restituye la mención expresa a “*niñas*”, optando por la fórmula genérica “*niños, adolescentes...*” y una cláusula abierta de especial protección (4.2.d). La Comisión justifica esta decisión en un criterio de neutralidad terminológica dentro de los principios y en la posibilidad de concretar la protección reforzada de las niñas mediante disposiciones específicas (por ejemplo, medidas, lineamientos sectoriales o indicadores) y en el mandato de resaltar los derechos de las mujeres a lo largo del ciclo de vida (4.2.b), que cubre –aunque de modo indirecto– la etapa de niñez femenina. Con todo, se reconoce que la visibilización nominativa no quedó en el precepto de principios.

El artículo sustitutorio reconfigurado resulta viable en términos constitucionales si se lee sistemáticamente con el resto del proyecto: (i) la proscripción de la discriminación por sexo y el deber de desterrar prácticas que supongan superioridad de un sexo aseguran la igualdad material como horizonte; (ii) la referencia a los derechos de las mujeres en su ciclo de vida habilita acciones diferenciadas y medidas especiales en el desarrollo normativo; y (iii) la cláusula abierta de sujetos de especial protección permite focalización programática.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

En consecuencia, la **Comisión de Mujer y Familia** no acogió la petición de mantener el término “género” en el enunciado de principios ni la de mencionar expresamente a “niñas” en el listado, pero compensó estas decisiones introduciendo mandatos materiales de desmontaje de estereotipos (4.2.a), un énfasis expreso en los derechos de las mujeres en todo su ciclo de vida (4.2.b) y una cláusula de especial protección abierta (4.2.d). En esa configuración, el precepto se mantiene viable siempre que el texto sustitutorio, en sus artículos subsiguientes, desarrolle con claridad la igualdad material, las medidas especiales y los mecanismos de focalización y medición que aseguren protección efectiva —incluida la niñez femenina— conforme a los estándares constitucionales y convencionales.

#### Respecto de la modificación del artículo 4 de la Ley 28983:

La fórmula legal del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, respecto del numeral 2 del artículo 4 de la Ley 28983, propone sustituir “igualdad de hecho” por “igualdad de oportunidades”; asimismo, respecto del numeral 3 del mismo artículo, propone sustituir “del género masculino y del género femenino” por “del masculino y del femenino”.

Respecto de esta modificación, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) recuerda que la igualdad (Constitución Política, artículo 2.2) posee dimensión **formal y material**. Las referencias a “plena igualdad” e “igualdad de hecho” en la Ley 28983 garantizan esta última, habilitando **acciones afirmativas** para equiparar situaciones desiguales. Entonces, suprimirlas **debilita** el estándar protector y **desconoce** la discriminación estructural que enfrentan las mujeres. En consecuencia, no existen fundamentos suficientes para modificar el artículo 4 en los términos planteados.

Asimismo, la **Contraloría General de la República** advierte que reemplazar “igualdad de hecho” por “igualdad de oportunidades” **suprime la referencia a la igualdad material**, contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional (Expediente 00606-2004-AA/TC), que exige al Estado acciones positivas para equiparar situaciones desiguales. Conforme a la CEDAW (artículo 4.1) y la PNIG, **las medidas especiales para acelerar la igualdad de facto son legítimas y necesarias**. En consecuencia, para la Contraloría General de la República **la modificación propuesta resulta no viable en los términos planteados**.

Por su parte, la **Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género** advierte que, la modificación del artículo 3 sería incompatible con la **Política Nacional de Igualdad de Género** —PNIG— (aprobada con Decreto Supremo 009-2019-MIMP), que —en línea con la **Recomendación General 28 de la CEDAW**— define “género”

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

y orienta la acción estatal hacia la **igualdad sustantiva**, distinta de la sola “igualdad de oportunidades”. Dado que la PNIG identifica la **discriminación estructural contra las mujeres** como problema público, suprimir o diluir los términos “género” y “equidad de género” resultaría **regresivo** y desalineado con las obligaciones internacionales del Estado. En consecuencia, el cambio propuesto **no es viable** en los términos planteados.

Al respecto, la **Comisión de Mujer y Familia**, luego de analizar las observaciones de sustituir la referencia a la “*igualdad de hecho*” por “*igualdad de oportunidades*” y, además, reemplazar la expresión “*del género masculino y del género femenino*” por “*del masculino y del femenino*”. Las observaciones señalaron que eliminar la “*igualdad de hecho*” recorta la dimensión material del derecho a la igualdad –indispensable para autorizar acciones afirmativas– y, por tanto, resulta regresivo frente a la Constitución Política y a los estándares convencionales (CEDAW). También se advirtió que el corrimiento terminológico podía desalinearse respecto de la PNIG y de la jurisprudencia constitucional que exige tratamientos diferenciados cuando se parte de situaciones desiguales.

La fórmula legal sustitutoria reestructura el contenido como artículo 5 (Roles del Estado) y realizará un giro que responde en lo sustantivo a las observaciones. En primer lugar, mantiene la igualdad de oportunidades como propósito programático (literal a), pero reincorpora expresamente la igualdad de hecho al disponer que el Estado adopta medidas de acción positiva, de carácter temporal, para acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, precisando que tales medidas no se consideran discriminatorias (literal b). Con ello, la Comisión acoge el núcleo del reparo del MIMP y de la **Contraloría**: la ley no se limita a la igualdad formal, sino que reconoce de manera explícita la dimensión material y la legitimidad de las medidas especiales, en línea con la doctrina del Tribunal Constitucional y el artículo 4.1 de la CEDAW. Además, al ordenar la remoción de obstáculos que impiden el ejercicio pleno del derecho a la igualdad (literal a), la norma incorpora un deber de diligencia reforzada para enfrentar barreras estructurales.

En segundo lugar, respecto del reemplazo de “*del género masculino y del género femenino*”, la Comisión no reproduce la disputa terminológica en el texto y opta por una cláusula de lenguaje inclusivo (literal c): ordena incorporar y promover su uso en todas las instancias y niveles de gobierno, a la vez que aclara que ello no implica el desdoblamiento cuando exista un término genérico que incluya a ambos sexos. Esta solución depura la técnica normativa –evita fórmulas binarias rígidas o tautologías– y a la vez establece un estándar administrativo claro para comunicaciones oficiales, que favorece la visibilidad y neutralidad sin afectar la claridad del texto legal.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

En suma, la **Comisión de Mujer y Familia** rechaza la sustitución pura y simple de la “*igualdad de hecho*” por “*igualdad de oportunidades*” y restaura el marco de igualdad material con respaldo expreso a las acciones afirmativas; acoge, además, un mandato operativo de remover obstáculos que robustece la exigibilidad del derecho. En cuanto a la terminología, no se mantendrá la fórmula propuesta en el proyecto ni reiterará la expresión “*género masculino/femenino*”; en su lugar, se adoptará una regla general de lenguaje inclusivo que ordene la práctica administrativa y evite ambigüedades. Con estas decisiones, el artículo resultante quedará viable desde el punto de vista constitucional y convencional, y coherente con las políticas públicas vigentes, al preservar la arquitectura de la igualdad de derecho y de hecho y al precisar obligaciones estatales verificables.

#### **Respecto de la modificación del artículo 5 de la Ley 28983:**

La fórmula legal del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, respecto del literal a) del artículo 5 de la Ley 28983, propone sustituir “**los compromisos y tratados internacionales que incorporan la equidad de género**” por “**la Constitución Política del Perú incorporando la equidad de mujeres y hombres**”; asimismo, respecto del literal b) del mismo artículo, propone sustituir “**igualdad de oportunidades y la equidad de género**” por “**igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres**”.

Respecto de esta modificación, el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)** diferencia “igualdad de género” –que reconoce desigualdades estructurales y demanda medidas diferenciadas– de la “igualdad de oportunidades”, centrada en el trato igual. Confundirlas invisibiliza barreras (por ejemplo, doble jornada, acoso político) y reduce la eficacia de las políticas. En coherencia con la PNIG y la Ley 28983, para el MIMP el artículo 5 debe mantener ambas definiciones y reafirmar la transversalización del enfoque de género.

Asimismo, el **Ministerio de Salud (MINSA)** precisa que el concepto “*mujeres y hombres*” está referido fundamentalmente a la acepción sexual (características biológicas y fisiológicas), y sus diferencias entre ellos, por ejemplo, las mujeres tienen menstruación, pero los hombres no. Mientras que “*género*” se refiere a los atributos sociales y las oportunidades asociadas a ser hombre o mujer, y las relaciones entre mujeres y hombres, niñas y niños. Estos atributos, oportunidades y relaciones se aprenden en la sociedad, son específicos al contexto o tiempo, y pueden cambiar, por ejemplo: el hecho de que las mujeres hagan más tareas del hogar que los hombres, por lo que, para el MINSA no resulta apropiado, cambiar arbitrariamente el concepto “género” por, “mujeres y hombres”.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Por su parte, el **Ministerio de Cultura**, respecto del literal a) propone la siguiente redacción: *Aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera; acorde con la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales, incorporando la equidad de mujeres y hombres, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, asumidos y ratificados por el Estado peruano, debiendo derogar, modificar o dejar sin efecto las normas que producen discriminación.*

Así también, la **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)** recomienda que: *podría ser conveniente que atendiendo a los roles diferenciados y complementarios que ostentan los tres niveles de gobierno, se pueda realizar una nueva regulación que plantea lineamientos específicos para cada nivel de gobierno, en mérito a su naturaleza distinta, así como las competencias y funciones reguladas en sus leyes orgánicas. De esta manera, se asegura una relación de causalidad entre el lineamiento regulado y la entidad que se encuentra obligado a ello, además de evitar la superposición de roles y la duplicidad de esfuerzos. [Además] [...], podría ser conveniente determinar algún rol específico a los gobiernos locales en el cumplimiento de la ley, a través de la autoridad municipal o en el marco del concejo municipal.*

Finalmente, la **Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género** observa esta modificación remitiéndose a los argumentos planteados en el análisis de los artículos 2, 3 y 4 lo planteado en la propuesta de modificación de este artículo no resulta viable.

Al respecto, la **Comisión de Mujer y Familia**, luego de evaluar las observaciones de modificación al artículo 5 de la Ley 28983, referida a: (i) sustituir la referencia a “los compromisos y tratados internacionales que incorporan la equidad de género” por una remisión exclusiva a la Constitución “incorporando la equidad de mujeres y hombres”, y (ii) reemplazar la fórmula “igualdad de oportunidades y la equidad de género” por “igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”. Las observaciones sectoriales y de control (**MIMP, MINSA, Cultura, PCM**) advirtieron riesgos distintos: el **MIMP** y el **MINSA** enfatizaron que “género” y “mujeres y hombres” no son equivalentes — el primero nombra barreras socioculturales y habilita políticas diferenciadas —; **Cultura** sugirió una redacción más completa que mantenga la Constitución y los tratados, incorpore equidad entre mujeres y hombres, inclusión social e igualdad de oportunidades, y ordene derogar o modificar normas discriminatorias; la **PCM** pidió diferenciar lineamientos por nivel de gobierno para evitar solapamientos y ubicar responsabilidades.

En ese sentido, es necesario proponer una fórmula legal sustitutoria reubicando el contenido en el Artículo 7 (Lineamientos del Poder Legislativo) y adoptará dos mandatos: (a) aprobar normas que garanticen la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en todas las esferas, “*de conformidad con la Constitución*”, disponiendo que

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

tales normas incorporen la equidad entre mujeres y hombres, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, y que deroguen, modifiquen o dejen sin efecto normas discriminatorias; y (b) fiscalizar la aplicación y cumplimiento de las normas y políticas que garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

La Comisión acoge las siguientes observaciones: (i) Se acoge sustantivamente la propuesta del **Ministerio de Cultura** en cuanto al contenido material: el texto final incorporará equidad entre mujeres y hombres, inclusión social, igualdad de oportunidades y el mandato de depuración del ordenamiento (derogar/modificar normas discriminatorias). Si bien no se reproducirá la mención a los tratados, se mantiene el anclaje “*de conformidad con la Constitución*”, lo que permitirá una lectura conforme al bloque de constitucionalidad sin redundar en este artículo. (ii) Se atiende parcialmente la recomendación de la **PCM** sobre roles diferenciados: al crear un artículo específico de lineamientos del Poder Legislativo, se delimitará la esfera de actuación del Congreso de la República (legislar y fiscalizar), evitando lineamientos indiferenciados. La precisión por niveles de gobierno, que se considerará, es una mejora de gobernanza que reduce solapamientos y favorece la rendición de cuentas. (iii) Se recoge el objetivo programático de las observaciones: el Congreso asume un mandato activo de producir normas que viabilicen la igualdad y de controlar su cumplimiento, reforzando la exigibilidad del marco.

Asimismo, la Comisión no acoge (o se mitigaron de otro modo) las siguientes observaciones: (i) No se mantendrá el término “género” ni la “equidad de género” en la literalidad del artículo, pese a lo planteado por **MIMP** y **MINSA**. La Comisión optará por un enfoque sex-basado (“mujeres y hombres”) en los lineamientos del Congreso, pero mitiga el riesgo de vaciamiento material al exigir que las leyes incorporen equidad, inclusión social, igualdad de oportunidades y la eliminación de normas discriminatorias. Este diseño se armonizará con lo ya previsto en el Artículo 5 (Roles del Estado) del texto sustitutorio –que reconoce expresamente la igualdad de hecho y las medidas de acción positiva–, asegurando que la ausencia del rótulo “género” en este artículo no impida ni desactive políticas sustantivas para remover barreras. (ii) No se acogió la mención expresa a los tratados internacionales en el propio artículo, como propusieron **Cultura** y respaldaron otras entidades. La Comisión justifica esta opción en técnica normativa: el vínculo convencional opera ex Constitutione (artículo 55 y Cuarta DFT de la Constitución Política), por lo que la remisión puede ubicarse en una cláusula interpretativa general o en los principios sin recargar los lineamientos del Congreso. Ello no menoscaba el control de convencionalidad ni la interpretación conforme.

Entonces, con estas precisiones, el nuevo Artículo 7 será viable constitucionalmente: los mandatos de legislar para garantizar la igualdad y de fiscalizar su cumplimiento se inscriben en las funciones propias del Congreso, no crean obligaciones reglamentarias impropias ni invaden competencias técnicas de otros sectores.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Desde la coherencia sistémica, el artículo se integra con el andamiaje ya definido en el sustitutorio (igualdad material, acciones afirmativas, remoción de obstáculos), de modo que la opción terminológica (“equidad entre mujeres y hombres”) no deriva en regresividad. Además, la obligación de sanear el ordenamiento frente a normas discriminatorias es un instrumento eficaz de alineamiento con la Constitución y los estándares convencionales, y la inclusión de “inclusión social” amplía la perspectiva interseccional sin necesidad de listar exhaustivamente grupos.

En conclusión, la **Comisión de Mujer y Familia** acoge el núcleo funcional de las observaciones: otorga al Congreso lineamientos claros y exigibles para producir y depurar normas en pro de la igualdad y para fiscalizar su ejecución; se incorporará equidad, igualdad de oportunidades e inclusión social como criterios de producción legislativa; y delimitará el ámbito del artículo al Poder Legislativo, en línea con la mejora de gobernanza propuesta por la PCM. Aun cuando no se mantuvo el término “género” ni la mención textual a “tratados” en este artículo, la viabilidad se sostiene por el anclaje constitucional, la arquitectura de igualdad material y acciones afirmativas del sustitutorio, y la técnica legislativa que reserva el parámetro convencional a disposiciones generales. Con este equilibrio, el artículo queda jurídicamente sólido y operativo para los fines de la ley.

#### Respecto de la modificación del artículo 6 de la Ley 28983:

La fórmula legal del Proyecto de Ley 8731/2024-CR propone modificar el artículo 6 de la Ley 28983 en los siguientes literales:

1. En el literal g) propone eliminar “y los trabajadores”.
2. En el literal i), propone eliminar “con especial énfasis en la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos”.
3. En el literal l) propone modificar “los niños, niñas y adolescentes” por “toda la niñez y adolescencia”. Asimismo, en el mismo literal se elimina el término “integral”, y se propone agregar “...y valores; respetando el derecho de los padres o tutores a participar del proceso educativo de sus hijos, cautelando que reciban la educación de acuerdo a sus convicciones morales y religiosas”.

Respecto de la modificación propuesta, el **Ministerio de Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)** observa que eliminar la referencia a derechos sexuales y reproductivos y reemplazar la Educación Sexual Integral (ESI) por “educación sexual” carece de sustento y rebaja el estándar pedagógico y de derechos. La ESI es integral, científica y adecuada a la edad (MINEDU); los derechos sexuales y reproductivos integran el derecho a la salud (PIDESC/Comité DESC) y su garantía exige educación e información. CEDAW, ICPD y Beijing obligan al Estado a asegurar servicios e información; el Tribunal Constitucional reconoce la salud sexual y reproductiva como manifestación del derecho a la salud. En consecuencia,

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

para el MIMP la propuesta es no viable. Asimismo, el MIMP advierte que sustituir “niñas, niños y adolescentes” por fórmulas genéricas (“niños y adolescentes” o “niñez y adolescencia”) invisibiliza a las niñas como titulares de derechos y constituye un retroceso. A la luz de la Constitución Política, la Cuarta DFT y la Convención sobre los Derechos del Niño, el lenguaje debe ser claro y no excluyente, manteniendo la referencia expresa a “niñas, niños y adolescentes” en las disposiciones pertinentes.

Por su parte, el **Ministerio de Educación (MINEDU)**, respecto de la modificación del literal l), refiere que: el artículo 5 de la Ley 28044, Ley General de Educación, sobre la libertad de enseñanza se establece que “*(...) es reconocida y garantizada por el Estado. Los padres de familia, o quienes hagan sus veces, tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho a participar en el proceso educativo y a elegir las instituciones en que éstos se educan, de acuerdo con sus convicciones y creencias (...)*”. En ese sentido, el **MINEDU** advierte que, **la propuesta legislativa redonda sobre lo señalado en la Ley 28044**. Respecto de la referencia “*educación sexual integral con calidad científica y ética y valores*”, menciona que dicho punto se encuentra regulado en los documentos normativos vigentes que rigen el sector, tanto en el CNEB, como en los Lineamientos para la Educación Sexual Integral; que definen la Educación Sexual Integral incluyendo los aspectos biológicos reproductivos, socio-afectivos, éticos y morales, como componentes o dimensiones.

Asimismo, el **MINEDU** refiere que, uno de los enfoques transversales del **Curriculum Nacional de Educación Básica (CNEB)**, es el de igualdad de género, que busca promover valores como la igualdad, la dignidad, la empatía y la justicia. De acuerdo con el CNEB, “*Todas las personas tienen el mismo potencial para aprender y desarrollarse plenamente. La Igualdad de Género se refiere a la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de mujeres y varones. En una situación de igualdad real, los derechos, deberes y oportunidades de las personas no dependen de su identidad de género, y, por lo tanto, todos tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos, así como para ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados*”. En consecuencia, para el **MINEDU** el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, en todos sus aspectos, se encuentra transversalizado en las competencias que se busca que logren los estudiantes.

A su turno, el **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)** propone las siguientes modificaciones:

- En la última oración del literal f) se debe eliminar el último párrafo mencionado e incorporar dos literales con la siguiente redacción: “*Promover la prevención y sanción del hostigamiento sexual en el ámbito laboral, por ser considerado una forma de violencia y de discriminación por motivos de género.*”

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

*“Promover la conciliación de la vida familiar y laboral, mediante la difusión de las normas vigentes que permita a los trabajadores cumplir con sus responsabilidades familiares sin descuidar sus obligaciones laborales”.*

- Reformular el texto del literal h), con la finalidad de precisar que, para garantizar un trato no discriminatorio en favor de este grupo de trabajadores, corresponde promover el cumplimiento de los diversos documentos normativos que establecen sus derechos laborales, para lo cual se propone la siguiente redacción: *“h) Garantizar un trato no discriminatorio a las personas trabajadoras del hogar, promoviendo el cumplimiento de sus derechos laborales”*.
- Reformular el literal d) del numeral 2) del artículo 3, a efectos de que se incluya a otros grupos humanos considerados de especial protección, proponiendo la siguiente redacción: *“d) El reconocimiento y respeto de los derechos de los niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y otros grupos que requieren especial protección, en atención a su vulnerabilidad frente a posibles actos discriminatorios”*.

La **Defensoría del Pueblo** advierte que, conforme al artículo 50 de la Constitución Política, el Estado peruano es independiente y autónomo en materia religiosa: reconoce el papel histórico-cultural de la Iglesia Católica y respeta a las demás confesiones, sin religión oficial; en esa línea, el Tribunal Constitucional<sup>44</sup> ha precisado que la laicidad exige neutralidad estatal absoluta frente a creencias y prácticas, sin favorecer ni perjudicar a ninguna. Por tanto, la educación pública debe permanecer libre de injerencia religiosa, sin menoscabo de las convicciones morales o religiosas de las familias, mientras que en la educación privada los responsables pueden elegir centros cuyos valores coincidan con los propios; en este marco, **para la Defensoría del Pueblo no resulta necesaria la inclusión de un lineamiento específico adicional**.

Finalmente, lo **Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género** advierte que, restringir la **educación sexual integral (ESI)** vulneraría la **Constitución Política** (artículos 7 y 13), la **Ley 26842, Ley General de Salud** (derecho a información en salud) y la **Ley 28044, Ley General de Educación** (formación integral), así como la **PNIG (DS 009-2019-MIMP)**, que ordena fortalecer la ESI (OP2, lineamiento 2.2). A nivel internacional, la **CEDAW** (artículo 10), el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-** (artículo 13) y el **Comité DESC** exigen educación **integral, científica, no discriminatoria y adecuada a la edad**. Por tanto, la propuesta sería **no viable** si reduce el estándar vigente o desarticula la ESI del ejercicio de los **derechos sexuales y reproductivos**.

<sup>44</sup> Pleno Sentencia 558/2021. En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00175-2017-AA.pdf>.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Al respecto, la **Comisión de Mujer y Familia**, respecto de las observaciones a la modificación del artículo 6 de la Ley 28983, que considera tres cambios sensibles: retirar la referencia a los “trabajadores” en materia laboral (lit. g), suprimir el énfasis en los derechos sexuales y reproductivos (lit. i) y reemplazar “niños, niñas y adolescentes” por “niñez y adolescencia”, además de sustituir la educación sexual integral por “educación sexual” e incorporar una cláusula sobre la participación de padres y tutores según sus convicciones (lit. l). Las entidades consultadas – especialmente el **MIMP**, **MINEDU** y la sociedad civil – objetaron que la supresión de la ESI y del énfasis en DSR rebaja el estándar pedagógico y de derechos (Constitución arts. 7 y 13; Ley 26842 y Ley 28044; compromisos internacionales), y advirtieron el riesgo de invisibilizar a las niñas al abandonar la nominación explícita. La **Defensoría** añadió que introducir referencias a convicciones religiosas en educación pública puede tensionar la laicidad; y el **MTPE** formuló ajustes de técnica normativa para separar el tratamiento del hostigamiento sexual laboral, precisar la conciliación trabajo-familia y fortalecer la protección de personas trabajadoras del hogar.

La Comisión considera necesario plantear un texto sustitutorio para reordenar el contenido en el artículo 8 (lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales) y se asumirá una aproximación más operativa. En clave sociolaboral, la Comisión acoge de manera sustantiva las propuestas del **MTPE**: se creará un lineamiento específico de prevención y sanción del hostigamiento sexual como forma de violencia y discriminación (literal g); se establecerá otro distinto para la conciliación de la vida familiar y laboral (literal h); y consagrará un mandato de trato no discriminatorio a las personas trabajadoras del hogar, promoviendo el cumplimiento de sus derechos (literal j). Complementariamente, el literal f reforzará el estándar de igual remuneración por trabajo de igual valor y la prohibición de discriminación en acceso, formación, promoción y condiciones de trabajo. Este bloque corregirá ambigüedades del texto vigente, alinearán la ley con el marco de fiscalización existente y mejorará la exigibilidad.

Asimismo, en materia de salud, si bien el texto sustitutorio no enunciará expresamente los derechos sexuales y reproductivos, se mitigará el riesgo de regresividad introduciendo obligaciones materiales: el literal k garantizará el derecho a la salud bajo los parámetros de disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad, incorpora la prevención del embarazo adolescente y la maternidad segura; y el literal l ordenará la cobertura integral de programas de salud para población en pobreza y pobreza extrema, sin discriminación. La Comisión sostiene que, aunque el rótulo “DSR” (derechos sexuales y reproductivos) no figurará, el contenido esencial para su ejercicio queda protegido por estos mandatos, manteniendo la coherencia con los deberes estatales de prevención y acceso efectivo a servicios.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

En el ámbito educativo, la Comisión no acogerá mantener la ESI: el literal n dispondrá una “*educación sexual con base científica, biológica y ética, y en valores*”, reconocerá la participación de padres o tutores y la “*libertad de conciencia*”. La Comisión justifica la decisión en dos planos: (i) técnico-material, al fijar como piso la base científica y la adecuación a la etapa de desarrollo implícita en la protección de la niñez y adolescencia, preservando contenidos de prevención; y (ii) competencial, al no invadir la regulación curricular de detalle – propia del MINEDU – y limitarse a enunciar lineamientos generales compatibles con la Ley 28044 y la normativa sectorial vigente. Asimismo, frente a la objeción de la **Defensoría** sobre laicidad, se precisa que la cláusula no subordinará el currículo a creencias particulares ni autorizará contenidos confesionales, sino que reconocerá la participación familiar ya prevista en el ordenamiento, manteniendo como criterio rector la científicidad.

Respecto de la terminología “*niñas, niños y adolescentes*”, la Comisión no repondrá la nominación expresa de “*niñas*” y opta por “*niñez y adolescencia*”. Se fundamenta esta opción en criterios de neutralidad terminológica dentro de un artículo de lineamientos generales y remite la focalización sustantiva a la ejecución sectorial (programas diferenciales) y a la medición: el literal n ordena perfeccionar la estadística oficial incorporando desagregaciones por sexo y edad, así como por área, etnia y discapacidad, condición indispensable para identificar y corregir brechas que afectan de modo particular a las niñas.

Finalmente, desde la perspectiva de gobernanza, el artículo 8 atiende la recomendación de la **PCM** de diferenciar ámbitos de actuación: delimita con claridad los lineamientos del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y locales, evitando lineamientos indiferenciados que generen solapamientos y mejorando la asignación de responsabilidades para la implementación. En síntesis, la **Comisión de Mujer y Familia** acoge el paquete sociolaboral y la arquitectura de datos para gestión por resultados; mitiga la supresión del énfasis en DSR mediante obligaciones concretas de salud pública; y rechaza mantener la ESI y la nominación expresa de “*niñas*”, optando por una educación sexual con base científica y por mecanismos de focalización a través de estadísticas e implementación sectorial. Con este equilibrio, el artículo resultará viable constitucional y convencionalmente, mejora la operatividad de la política pública y reduce los riesgos de regresividad mediante salvaguardas materiales y medición de brechas.

#### Respecto de la modificación del artículo 7 de la Ley 28983:

La fórmula legal del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, respecto del literal c) del artículo 7 de la Ley 28983, propone sustituir “**contenidos sobre género**” por “**contenidos sobre igualdad entre mujeres y hombres**”; asimismo, en el mismo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

literal c), se propone agregar “Bajo ninguna circunstancia se encuentra permitido que los programas de formación y capacitación sean brindados por organizaciones no gubernamentales cuyos integrantes participen en demandas o denuncias tanto en fueros nacionales como internacionales”.

Respecto de la propuesta de modificación, el **Ministerio de Salud (MINSA)** precisa que el concepto “mujeres y hombres” está referido fundamentalmente a la acepción sexual (características biológicas y fisiológicas), y sus diferencias entre ellos, por ejemplo, las mujeres tienen menstruación, pero los hombres no. Mientras que “género” se refiere a los atributos sociales y las oportunidades asociadas a ser hombre o mujer, y las relaciones entre mujeres y hombres, niñas y niños. Estos atributos, oportunidades y relaciones se aprenden en la sociedad, son específicos al contexto o tiempo, y pueden cambiar, por ejemplo: el hecho de que las mujeres hagan más tareas del hogar que los hombres, por lo que, para el MINSA no resulta apropiado, cambiar arbitrariamente el concepto “género” por, “mujeres y hombres”.

Asimismo, el MINSA advierte que la propuesta ha retirado el extremo “*con especial énfasis en la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos*”, el mismo que se encuentra en el literal i) del artículo 6 de la Ley 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, vigente, y que en la actualidad constituye un marco transversal para sustentar diversas acciones que se han venido priorizando como por ejemplo que a las mujeres gestantes se les brinde la cobertura de sus prestaciones de salud que se encuentran reconocidas en el PEAS, las cuales tienen un financiamiento subsidiado público, total y gratuito a cargo de la IAFAS SIS, en el marco de protección de dichos derechos.

Así también, el MINSA advierte respecto de lo propuesto en el literal j) del artículo 7 del proyecto de ley, en el cual se establece que: se “*Garantiza que los programas de salud den cobertura integral a la población en situación de extrema pobreza y pobreza, en los riesgos de enfermedad y maternidad, sin discriminación alguna (...)*”; considera que debe de realizarse la revisión de la normativa vigente, como es el Reglamento de la Ley 29414, aprobado con el Decreto Supremo 027-2015-SA, en el cual se establece como derecho el respeto a la dignidad sin discriminación por acción u omisión de algún tipo por parte de los profesionales de salud.

Por su parte, la **Defensoría del Pueblo** observa que, propuesta de modificación elimina toda referencia al concepto de “género” e impone, además, una prohibición de convocar a organizaciones que interpongan demandas o denuncias en fueros nacionales o internacionales para participar en programas de formación y capacitación de funcionarios públicos; sin embargo, son precisamente esas organizaciones las que activan los mecanismos de control cuando el Estado

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

**incumple su debida diligencia reforzada para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia contra las mujeres y para reducir las brechas de género que la alimentan**; por ello, la prohibición incluida en el literal c) resulta no solo innecesaria, sino un retroceso respecto del estándar vigente.

Finalmente, la **Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género** advierte que, la inhabilitación para que quienes participen en demandas o denuncias ante fueros nacionales o internacionales **no puedan dictar ni liderar programas de formación** vulneraría el **Estado social y democrático de derecho** (Constitución Política, artículo 43) y la doctrina del **Tribunal Constitucional** que reconoce el **rol esencial** de las ONG en la democracia (Expedientes 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC)<sup>45</sup>. Asimismo, contraría los estándares de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** sobre **personas defensoras**, al imponer un obstáculo general que no supera el **test de proporcionalidad** y genera **efecto inhibidor**. En consecuencia, la modificación propuesta resulta **no viable** en los términos planteados.

Al respecto, la **Comisión de Mujer y Familia** luego de evaluar las observaciones a las dos variaciones relevantes en el ámbito justicia: (i) sustituir “*contenidos sobre género*” por “*contenidos sobre igualdad entre mujeres y hombres*” en los programas de capacitación, y (ii) introducir una inhabilitación para que ONG cuyos integrantes participen en demandas o denuncias contra el Perú (fueros nacional o internacional) puedan brindar dichas capacitaciones, formulará un texto sustitutorio para reordenar la materia en el artículo 9 (Lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia) y, en su literal c), se mantendrá el cambio terminológico y consolidará la prohibición, añadiendo además que los contenidos deberán incorporar interculturalidad y derechos humanos.

Sobre el reemplazo de “*género*” por “*igualdad entre mujeres y hombres*”. Las observaciones del **MINSA**, **JNE** y sociedad civil advirtieron que “*género*” nombra patrones socioculturales y relaciones de poder que explican las brechas estructurales, mientras que “*mujeres y hombres*” remite principalmente a la diferencia sexual; por tanto, desde esta perspectiva el reemplazo puede empobrecer el diagnóstico y el diseño de políticas. La Comisión no acoge esa objeción en este artículo y sostiene el enfoque sex-basado en el diseño de la capacitación judicial. Desde la técnica normativa, la Comisión considera que el mandato final –modificar concepciones, actitudes y valores discriminatorios de los operadores (art. 9.a) y capacitar con contenidos de igualdad entre mujeres y hombres, interculturalidad y derechos humanos (art. 9.c)– preserva la finalidad material de remover

<sup>45</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia. Pleno Jurisdiccional. 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC (acumulados) de fecha 29 de agosto de 2007, f.j. 7. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00009-2007-AI%2000010-2007-AI.html>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

estereotipos y prácticas discriminatorias, aun sin usar la palabra “género”. En consecuencia, se considera viable mantener la fórmula a adoptar, siempre que el desarrollo curricular especifique contenidos que aborden estereotipos de sexo y sus efectos probatorios y procesales (revictimización, sesgos en valoración de prueba, etc.), asegurando que la falta del término no derive en vaciamiento de contenidos.

Sobre la prohibición a ONG que litigan contra el Estado de brindar capacitaciones. Las observaciones de la **Defensoría** y de la sociedad civil cuestionan la medida por su carácter general y abstracto, su potencial efecto inhibidor sobre la labor de defensa de derechos, y su tensión con la jurisprudencia constitucional e interamericana que reconoce el rol de las ONG en un Estado social y democrático de derecho. La Comisión no acoge estas objeciones y se mantendrá la inhabilitación, justificándola en razones de imparcialidad y neutralidad en la formación de operadores de justicia: se trata de criterios de elegibilidad de proveedores de capacitación con recursos públicos, no de una restricción a la libertad de asociación, expresión o litigio de las ONG, las cuales pueden seguir litigando; la regla solo delimita quiénes pueden ser contratados para capacitar al sistema de justicia.

En conclusión, en este artículo, la **Comisión de Mujer y Familia** rechaza mantener el término “género” y opta por “igualdad entre mujeres y hombres”, incorporando interculturalidad y derechos humanos en la capacitación judicial, lo que mantiene la finalidad sustantiva de remover sesgos y resulta viable si el currículo aborda expresamente los estereotipos de sexo y sus manifestaciones procesales. Asimismo, mantiene la prohibición a ONG cuyos integrantes litigan contra el Estado para brindar capacitaciones; la medida es defendible como criterio de selección de proveedores públicos, pero demanda desarrollo procedural para no vulnerar la proporcionalidad y la igualdad. Con estas salvedades, el artículo 9 presentará una arquitectura aplicable y alineada con la finalidad de mejorar la idoneidad y neutralidad de la formación del sistema de justicia, aunque con riesgos de litigiosidad que deberán mitigarse en la implementación.

#### **Aportes para modificar el artículo 8 de la Ley 28983:**

Si bien el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** no propone modificaciones a la Ley 28983, no obstante, el **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)** advierte que, respecto del literal c), el término “Concluir” supone acabar, finiquitar, terminar con la indocumentación, no obstante, no se considera que la acción de la documentación tiene un carácter permanente, que busca garantizar el cierre de brechas. En ese sentido, propone la siguiente redacción: “c) Del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: Continuar con las acciones orientadas a la adecuada identificación de la población que se encuentra marginada del registro de ciudadanos, especialmente las mujeres y niñas.”

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Asimismo, la **Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)** precisa que, *a través de la Ley N° 32058, “Ley que modifica la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas a fin de establecer medidas para la optimización del proceso electoral”, publicada el 14JUN2024, entre otras reformas, se eliminó la alternancia de género en la fórmula presidencial así como la paridad horizontal para las elecciones regionales y municipales; lo que representa un retroceso en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. En esa línea se recomienda reevaluar y fomentar la aprobación de medidas y condiciones orientadas a garantizar una mayor participación efectiva e igualitaria de las mujeres en la vida política del país.*

Al respecto, la **Comisión de Mujer y Familia**, luego de evaluar las recomendaciones, acepta lo recomendado por RENIEC, en ese sentido se propondrá un texto sustitutorio modificando lo solicitado al artículo correspondiente. Respecto de lo advertido por la ONPE, corresponderá a los señores congresistas formular sus iniciativas legislativas a efectos de fomentar una mayor participación efectiva e igualitaria de las mujeres en la vida política del país, la presente ley no es la más idónea para incorporar dichas recomendaciones.

#### **Observaciones a la modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 28983:**

La fórmula legal del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, respecto de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 28983, propone sustituirla por la siguiente redacción:

**“El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables elaboran el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, renovable cada cinco años en el marco de la ejecución de la presente Ley”.**

Respecto de la modificación propuesta, la **Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género** señala que, no debe confundir el “Enfoque de Género” con el mal llamado “Enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, hacerlo rompería con el orden jurídico vigente que existe en el Perú, en tanto que se ignoraría que la Ley 30364 recoge al primero -Enfoque de Género- puesto que como bien lo señala la PNIG, la igualdad de género no es equivalente a igualdad de oportunidades, ya que, desde el enfoque de género, se reconoce que la igualdad no solo se orienta al acceso a oportunidades, sino también al goce efectivo de los derechos humanos.

Al respecto, el proyecto inicial proponía que el **MIMP** elabore un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, renovable cada cinco años. La observación principal de la sociedad civil advirtió que equiparar “igualdad de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

“oportunidades” con el enfoque de género desestructura el marco vigente (PNIG), cuyo propósito va más allá del mero acceso a oportunidades y pone el acento en el goce efectivo de derechos (igualdad material). Al respecto, se formulará un texto sustitutorio no adoptando el modelo de “*plan quinquenal*”; en su lugar, se dispondrá que el **MIMP** sustituya el **PNIG** por una **Política Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres**.

En ese sentido, la Comisión acoge que el instrumento rector sea una política nacional –y no un plan–, lo que es consistente con la arquitectura del sistema de políticas públicas (la definición del problema, servicios, metas e indicadores se establecen en una política, no en una ley ni en un plan con plazo rígido). Asimismo, confirma la rectoría del **MIMP** para conducir el proceso de adecuación y evita petrificar en la ley un cronograma de renovación, dejando que el ciclo y la actualización se rijan por las reglas generales de formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales.

Por otro lado, la observación de mantener el PNIG y su enfoque de género no se acogerá: la Comisión optará por sustituir el PNIG por una Política de Igualdad de Oportunidades (sex-basada), en coherencia con la reorientación general del proyecto. Tampoco se incorporará, en esta disposición, una cláusula explícita de no regresividad ni de continuidad programática.

Desde la competencia normativa, el Congreso de la República puede mandatar la adecuación o sustitución de una política nacional sectorial; la formulación concreta del nuevo instrumento corresponde al Ejecutivo (**MIMP**), siguiendo el marco metodológico de políticas nacionales (diagnóstico del problema público, objetivos, servicios, metas, indicadores, seguimiento y evaluación). En términos de técnica legislativa, es más correcto ordenar la adecuación a un nuevo marco legal que crear un “*plan quinquenal*” por ley, pues la planificación estratégica y la programación multianual son funciones propias del Ejecutivo. Con esa premisa, la sustitución es viable, siempre que el proceso se ejecute conforme al ciclo de políticas y sin generar vacíos operativos.

La fórmula legal sustitutoria exige, para su plena viabilidad, que el **MIMP**: (i) conduzca la sustitución garantizando continuidad de servicios y prestaciones ya en curso (para evitar interrupciones), (ii) mantenga y actualice líneas de base e indicadores que permitan medir brechas y resultados (no solo acceso a oportunidades, sino igualdad material), y (iii) armonice la nueva política con las obligaciones constitucionales y convencionales y con los instrumentos sectoriales vigentes (salud, educación, trabajo), de modo que la reorientación terminológica no se traduzca en menor protección sustantiva. Estos aspectos podrán precisarse en instrumentos de gestión del propio **MIMP**.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Consecuentemente, la **Comisión de Mujer y Familia** acepta la reconducción institucional (sustitución del PNIG por una Política Nacional de Igualdad de Oportunidades bajo rectoría del MIMP) y rechaza mantener el PNIG con enfoque de género. La opción es jurídicamente viable y más consistente con la gobernanza de políticas que la alternativa de “*plan quinquenal*”, pero su éxito depende de que la adecuación preserve la igualdad material, la continuidad de servicios y la medición de brechas. Bajo esas condiciones, la disposición resulta aplicable, mantiene la coherencia del sistema de políticas y evita vacíos durante la transición.

**Respecto de la incorporación del artículo “Del enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” a la Ley 28983:**

La fórmula legal del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, propone incorporar un artículo (5) **“Del enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”**, con la siguiente redacción:

*El enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es una herramienta que busca nivelar las relaciones entre mujeres y hombres basados en el derecho a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de la vida pública y privada, proponiendo plena igualdad de oportunidades, reconociendo los caracteres que los distinguen y complementan.*

*Los titulares de las instituciones públicas del nivel nacional, regional y local, bajo responsabilidad, garantizan la incorporación progresiva del enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las políticas nacionales y sectoriales, y en todas las estrategias, planes, programas, acciones y proyectos que se diseñen e implementen en los tres niveles de gobierno para prevenir y resolver problemas sociales, según sus competencias.*

Respecto de la propuesta, la **Asociación Civil por la Diversidad Sexual y de Género** sostiene que, incorporar un “enfoque de igualdad de oportunidades” como eje autónomo rompería la coherencia con la Ley 30364 y la PNIG (DS 009-2019-MIMP), que sitúan el **enfoque de género** como transversal y orientador de las políticas para alcanzar la **igualdad de oportunidades**. A ello se suma que el **Tribunal Constitucional (Exp. 05121-2015-PA/TC)** ha reconocido la **obligatoriedad** de dicho enfoque en el sistema de justicia. Sustituirlo por una noción neutra implicaría **regresividad** frente a los estándares de **CEDAW** y **Belém do Pará**. En consecuencia, la propuesta resulta **no viable** en los términos planteados.

En esta materia, el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** propone incorporar un artículo autónomo que define el “*enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*” como herramienta para equilibrar las relaciones entre ambos sexos, impedir la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

discriminación en todas las esferas y promover la plena igualdad de oportunidades, además de imponer a los titulares de entidades la obligación —“*bajo responsabilidad*”— de transversalizar dicho enfoque en políticas, planes y programas de los tres niveles de gobierno. La observación principal advirtió que sustituir el enfoque de género por un nuevo enfoque sex-basado rompería la coherencia con la Ley 30364 y con el PNIG, así como con la jurisprudencia constitucional que ordena aplicar el enfoque de género, lo que podría implicar regresividad convencional.

Al respecto, la **Comisión de Mujer y Familia** optará por mantener la incorporación del nuevo artículo —ahora como artículo 6— y, por tanto, no se acoge la solicitud de conservar el “*enfoque de género*” en la literalidad de la ley. Sin embargo, se robustecerá la definición para asegurar su suficiencia material: el texto sustitutorio 6.1 reafirmará que el enfoque tiene por finalidad impedir la discriminación en toda la vida pública y privada y promover la plena igualdad de oportunidades, y el 6.2 impondrá a las entidades públicas la incorporación progresiva del enfoque en todos sus instrumentos de gestión, según competencias y bajo responsabilidad. Con ello, la Comisión preserva la transversalización obligatoria que antes se exigía para el enfoque de género y la reordena hacia un enfoque de igualdad de oportunidades, manteniendo la exigibilidad y la rendición de cuentas.

Desde la técnica jurídica, la decisión es viable por tres razones. Primero, el nuevo enfoque no vacía el contenido constitucional de la igualdad: se integra con otros preceptos del sustitutorio que consagran la igualdad material, las medidas de acción positiva y el deber de remover obstáculos (roles del Estado y lineamientos), de modo que la sustitución terminológica no produce regresividad en los mandatos sustantivos. Segundo, la transversalización “*bajo responsabilidad*” asegurará continuidad funcional con el régimen previo: el cambio de rótulo no exime al Estado de identificar y neutralizar prácticas y concepciones que generan discriminación, y se articula con la obligación de producir datos desagregados e indicadores para gestión por resultados. Tercero, la referencia a “*las particularidades que distinguen y complementan*” se entiende como reconocimiento descriptivo de diferencias sexuales; no autoriza la reproducción de estereotipos ni la asignación de roles rígidos, pues el propio artículo 6.1 proscribe toda discriminación y el resto del texto impone medidas concretas de corrección.

En síntesis, la **Comisión de Mujer y Familia** rechaza la observación que pedía mantener el “*enfoque de género*” y acoge la creación de un enfoque de igualdad de oportunidades con el mismo nivel de transversalización y exigibilidad institucional. La coherencia con la Ley 30364 y con los estándares convencionales se preserva sistemáticamente mediante las cláusulas del sustitutorio que aseguran igualdad de hecho, acciones afirmativas y eliminación de prácticas discriminatorias; así, el nuevo artículo 6 resulta viable y operativo, siempre que su implementación precise —como criterio vinculante— que el reconocimiento de “*particularidades*” no puede

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres".

derivar en validación de estereotipos y que el enfoque se ejecuta con evidencia, indicadores y control.

### Observaciones a la incorporación de la "Tercera Disposición Complementaria Final" a la Ley 28983:

La fórmula legal del Proyecto de Ley 8731/2024-CR, propone incorporar la **"Tercera Disposición Complementaria Final"** a la Ley 28983, con la siguiente redacción:

*Para efectos de dar cumplimiento a la presente ley y hasta que se aprueben las nuevas normas, políticas, estrategias, planes, programas, acciones y proyectos, se entenderá que toda mención al "enfoque de género", "enfoque de equidad de género", "enfoque de igualdad de género" u otro término similar, se refiere al "enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres".*

Respecto de la propuesta, la **Defensoría del Pueblo** advierte que, el pretender eliminar el término *"género"* y sustituirlo por *"enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres"*, lo que supone un retroceso respecto de tres décadas de políticas públicas y un incumplimiento de obligaciones estatales, además de evidenciar desconocimiento conceptual: el género es el conjunto de roles, atributos y expectativas socioculturales asignados a personas a partir de diferencias biológicas, que construyen modelos de masculinidad y feminidad aprendidos desde el nacimiento; el enfoque de género permite reconocer y deconstruir esos mandatos, cuyos estereotipos han promovido y justificado discriminación y violencia contra las mujeres a lo largo de su vida, limitando su acceso y goce de derechos fundamentales.

En este punto, el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** incorpora una disposición complementaria de equivalencia terminológica que dispone que, hasta que se aprueben las nuevas normas y políticas, toda mención a *"enfoque de género"* (y sus variantes) debe entenderse como *"enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres"*. La Defensoría del Pueblo observó que esta sustitución general y automática puede comportar regresividad frente a tres décadas de políticas públicas, además de desconocer que el término *"género"* no es un rótulo meramente nominal sino una categoría analítica que identifica roles y estereotipos socioculturales subyacentes a la discriminación y la violencia; en tal sentido, su reemplazo por una fórmula neutra podría empobrecer el diagnóstico y la respuesta estatal.

Al respecto, la **Comisión de Mujer y Familia** mantendrá la cláusula propuesta – ahora como Tercera Disposición Complementaria Final: Equivalencia de términos – y, por tanto, no acoge la observación de la Defensoría. El fundamento es

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

técnico-normativo: se trata de una regla interpretativa transitoria destinada a asegurar continuidad y certeza en la aplicación del ordenamiento mientras se adecuan políticas, planes, programas y documentos de gestión al nuevo marco legal. De este modo se evita una “*doble pista*” conceptual en la administración pública y se facilita la transversalización del nuevo enfoque en los tres niveles de gobierno.

Con todo, la **Comisión de Mujer y Familia** reconoce que una equivalencia amplia podría generar riesgos si se la entendiera como reducción del contenido protector asociado históricamente al “*enfoque de género*” (identificación y remoción de estereotipos, acciones afirmativas, corrección de barreras estructurales). Para mitigar ese riesgo, la viabilidad de la disposición descansa en la lectura sistemática del texto sustitutorio: i) los roles del Estado incluyen la igualdad de hecho y la adopción de medidas de acción positiva para acelerarla; ii) se ordena remover obstáculos que impiden el ejercicio efectivo de derechos; iii) se incorporan lineamientos de prevención de la violencia y de no discriminación en empleo y servicios; y iv) se perfecciona la estadística oficial con desagregación por sexo y edad, condición necesaria para identificar y corregir brechas. Bajo ese andamiaje, la equivalencia no implica vaciamiento material, sino una unificación terminológica mientras se actualizan los instrumentos de política.

Desde la técnica legislativa, la disposición es viable como cláusula de cierre transitorio, pero su implementación exige salvaguardas: (a) que el **MIMP**, como ente rector, emita en el breve plazo una directiva de adecuación que establezca un “mapa de correspondencias” entre el antiguo “*enfoque de género*” y el nuevo “*enfoque de igualdad de oportunidades*”, dejando claro que subsisten los deberes de identificar y eliminar estereotipos de sexo y de adoptar medidas especiales cuando corresponda; (b) que la equivalencia no afecte la vigencia ni el alcance de obligaciones constitucionales y convencionales (CEDAW, Belém do Pará), extremo que, aunque no se enuncia en esta disposición, opera ex Constitutione y se ve reforzado por los mandatos materiales del propio sustitutorio; y (c) que la equivalencia tenga un carácter estrictamente temporal, cesando con la aprobación de los instrumentos actualizados, para evitar una prolongación que pudiera generar ambigüedad interpretativa.

En consecuencia, la **Comisión de Mujer y Familia** ratifica la equivalencia terminológica como mecanismo de seguridad jurídica y transición ordenada, rechaza la observación de mantener el rótulo “*género*” en esta cláusula, y condiciona su adecuada aplicación a lineamientos rectorales que preserven el contenido sustantivo de protección: eliminación de estereotipos, igualdad material y acciones afirmativas.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

En mérito al análisis realizado a todas las observaciones planteadas, artículo por artículo, la **Comisión de Mujer y Familia** concluye que la viabilidad del **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** queda debidamente acreditada mediante la fórmula legal sustitutoria, la cual perfecciona la propuesta legislativa y ordena su implementación. En el proceso se acogieron las observaciones y recomendaciones que fortalecen el diseño normativo –alguna de ellas son: (i) la reafirmación del derecho a la igualdad con proscripción expresa de la discriminación por sexo en el objeto de la ley; (ii) la incorporación de igualdad material con medidas de acción positiva y el deber de remover obstáculos; (iii) la diferenciación de lineamientos por poderes del Estado y por niveles de gobierno, propuesta por la PCM; (iv) el paquete sociolaboral sugerido por el MTPE (prevención y sanción del hostigamiento sexual, conciliación trabajo-familia, protección de personas trabajadoras del hogar, igualdad de remuneración por trabajo de igual valor); (v) el reforzamiento de los estándares de salud pública (prevención del embarazo adolescente y maternidad segura; cobertura sin discriminación); y (vi) la mejora de la gobernanza basada en evidencia mediante la obligación de perfeccionar la estadística oficial con desagregación por sexo, edad, etnia, discapacidad y territorio.

Asimismo, la **Comisión de Mujer y Familia** acogió parcialmente observaciones orientadas a preservar la compatibilidad constitucional y la operatividad del sistema: aunque no se repite en cada artículo la referencia a los tratados, se mantiene el anclaje constitucional y la interpretación conforme a través de cláusulas generales; y, aunque se sustituye el rótulo “*enfoque de género*” por “*enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*”, se transversaliza su aplicación “*bajo responsabilidad*” y se preserva su contenido material (remoción de estereotipos y barreras, acciones afirmativas, prevención de la violencia). Del mismo modo, se opta por fórmulas generales (“*niñez y adolescencia*”) compensadas con focalización programática e indicadores desagregados.

Fueron rechazadas –con la debida motivación– aquellas observaciones que, a juicio de la Comisión, no comprometían la validez constitucional ni la eficacia del modelo: la exigencia de mantener el término “*género*” en cada disposición; la mención expresa y reiterada a los tratados en todos los artículos (al operar ex Constitutione); la reposición de la ESI como rótulo, optándose por “*educación sexual con base científica, biológica y ética*” con participación familiar sin invadir competencias curriculares; y la supresión de la cláusula de inhabilitación para que determinadas ONG capaciten al sistema de justicia, la cual se mantiene como criterio de selección de proveedores públicos y cuya proporcionalidad se garantizará en procedimientos normativos mediante criterios objetivos y verificables.

Con este conjunto de ajustes, la fórmula sustitutoria eleva la claridad, coherencia y exigibilidad de la ley; alinea sus mandatos con la Constitución Política, respeta el

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

bloque de constitucionalidad/convencionalidad mediante interpretación conforme, delimita competencias y prioriza resultados verificables con métricas de cierre de brechas. En consecuencia, la Comisión de Mujer y Familia declara superada la fase de viabilidad y deja listo el texto para la evaluación de la oportunidad legislativa.

### Análisis de la OPORTUNIDAD de la iniciativa legislativa

La oportunidad legislativa se aprecia cuando (i) existe un problema público vigente y prioritario, (ii) la intervención propuesta es idónea para corregir fallas de gobernanza o ejecución, y (iii) el cambio normativo agrega claridad, coherencia y exigibilidad sin provocar disrupciones ni regresividad. Bajo estos criterios, la aprobación del **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** con fórmula legal sustitutoria es oportuna.

Primero, persisten brechas sustantivas entre mujeres y hombres que justifican una respuesta normativa que fortalezca la ejecución del Estado: subrepresentación femenina en puestos directivos, violencia basada en sexo, desigual cobertura previsional y fenómenos como el embarazo adolescente, todos ellos ya documentados por los sectores competentes en el expediente. Ello revela que el marco vigente, aunque valioso, no ha alcanzado la eficacia deseada y que se requiere reordenar los mandatos para traducirlos en resultados verificables.

Segundo, la fórmula sustitutoria corrige problemas de gobernanza señalados por las entidades consultadas: diferencia lineamientos por poder del Estado y por nivel de gobierno, evita solapamientos y asigna obligaciones claras (legislar/fiscalizar en el Congreso; lineamientos ejecutivos y subnacionales en políticas, planes y servicios; pautas para el sistema de justicia). Esta clarificación atiende las recomendaciones de técnica normativa y reduce costos de coordinación que hoy merman la implementación.

Tercero, el texto perfeccionado refuerza la exigibilidad material de la igualdad sin depender de rótulos conceptuales: consagra la igualdad de hecho, habilita medidas de acción positiva y ordena remover obstáculos que impiden el ejercicio efectivo de derechos, todo ello en coherencia con el parámetro constitucional y con la interpretación conforme. En el frente sociolaboral, incorpora obligaciones operativas (igual remuneración por trabajo de igual valor, prevención y sanción del hostigamiento sexual, conciliación trabajo-familia, protección de personas trabajadoras del hogar) que cierran brechas con instrumentos exigibles y fiscalizables.

Cuarto, la fórmula incorpora un enfoque de resultados y de evidencia: ordena perfeccionar la estadística oficial con desagregación por sexo, edad, etnia,

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

discapacidad y territorio, condición sine qua non para gestionar por objetivos, monitorear avances y rendir cuentas. Con ello, la política deja de anclarse en la sola declaración de principios y se vincula a métricas que permiten correcciones a tiempo.

Quinto, la transición institucional queda ordenada y sin vacíos: la sustitución de la PNIG por una Política Nacional de Igualdad de Oportunidades a cargo del **MIMP** se encarga al ente rector, respetando el ciclo de las políticas nacionales; y la disposición de equivalencia terminológica temporal garantiza continuidad de gestión mientras se adecúan instrumentos, evitando incertidumbre administrativa. Estas decisiones mitigan riesgos de implementación y permiten una adopción gradual y responsable.

Sexto, la fórmula sustitutoria absorbe y equilibra observaciones sustantivas: mantiene el anclaje constitucional y la interpretación conforme, preserva contenidos materiales en salud (prevención de embarazo adolescente y maternidad segura; cobertura sin discriminación) y ordena la capacitación del sistema de justicia en igualdad, interculturalidad y derechos humanos. Allí donde se han mantenido opciones de política discutidas (por ejemplo, proveedoras de capacitación al sistema de justicia, lineamientos de educación sexual), la Comisión ha previsto criterios objetivos para asegurar proporcionalidad, neutralidad e idoneidad en la implementación.

En síntesis, el momento regulatorio es propicio: la evidencia de brechas, la necesidad de coordinación multinivel, la orientación a resultados y la previsión de una transición ordenada hacen conveniente y pertinente aprobar el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** con la fórmula sustitutoria. El texto perfeccionado potencia la capacidad del Estado para garantizar la igualdad material, mejora la coherencia del ordenamiento, fortalece la exigibilidad y la rendición de cuentas y reduce riesgos de litigiosidad y de regresividad mediante salvaguardas explícitas. Por estas razones, la **Comisión de Mujer y Familia** estima oportuna la aprobación del proyecto en los términos del sustitutorio y recomienda su pase a la etapa siguiente del procedimiento legislativo.

## VII. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA.

La fórmula legal sustitutoria del Proyecto de Ley 8731/2024-CR reemplazará a la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y se inserta adecuadamente en el bloque constitucional de igualdad y no discriminación (artículo 2.2 de la Constitución Política) y se aplica e interpreta conforme al parámetro de convencionalidad que integra a los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú (artículo 55 y Cuarta Disposición Final y Transitoria).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Aunque la mención a los tratados no se reitera artículo por artículo, su fuerza normativa opera ex Constitutione y condiciona la interpretación y ejecución de toda la ley. El texto perfeccionado, además, reafirma la proscripción de discriminación por sexo y reconoce la igualdad material mediante la habilitación de medidas de acción positiva, lo que garantiza compatibilidad con estándares como CEDAW y la Convención de Belém do Pará.

En el plano de la técnica y jerarquía normativa, la ley se adecua a la organización del Estado al diferenciar lineamientos por poderes (legislativo, judicial) y por niveles de gobierno (nacional, regional y local), respetando el marco competencial de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. El Poder Legislativo recibe mandatos de producción y depuración normativa (derogar o modificar disposiciones discriminatorias) y de fiscalización; el Poder Judicial y el sistema de administración de justicia deben implementar formación en igualdad entre mujeres y hombres, interculturalidad y derechos humanos, con reglas de elegibilidad de proveedores a efectos de asegurar neutralidad e idoneidad; y el Poder Ejecutivo, así como gobiernos regionales y locales, deben incorporar lineamientos operativos en políticas, planes y programas. Esta arquitectura corrige solapamientos del régimen anterior y favorece la gobernanza multinivel.

En cuanto a la articulación con el ordenamiento vigente, la ley sustituye la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG) por una Política Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, cuya formulación corresponde al **MIMP** como ente rector, siguiendo el ciclo metodológico de las políticas nacionales (diagnóstico del problema público, objetivos, servicios, metas, indicadores, seguimiento y evaluación). La Tercera Disposición Complementaria Final establece una equivalencia transitoria de términos para asegurar continuidad en la gestión mientras se adecúan normas y documentos de política; ello evita vacíos aplicativos y no afecta la vigencia de obligaciones constitucionales y convencionales que siguen siendo exigibles. La sustitución de rótulos conceptuales no implica reducción de contenidos protectores, por cuanto el propio texto consagra igualdad de hecho, acciones afirmativas, remoción de obstáculos, prevención de la violencia y reglas de no discriminación en empleo y servicios.

En materias sectoriales, la ley preserva la coherencia con la Ley 28044, Ley General de Educación, y el Currículo Nacional al enunciar lineamientos de educación sexual con base científica, biológica y ética, dejando la determinación curricular específica al **MINEDU**; en salud, explicita estándares de disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad, además de la prevención del embarazo adolescente y la garantía de maternidad segura, compatibles con la Ley 26842, Ley General de Salud, y con los programas de aseguramiento público. En el ámbito sociolaboral, refuerza obligaciones ya fiscalizables (igual remuneración por trabajo de igual

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

valor, prevención y sanción del hostigamiento sexual, conciliación trabajo-familia, trato no discriminatorio a personas trabajadoras del hogar), alineadas con el sistema de inspección del trabajo. La exigencia de estadísticas oficiales desagregadas por sexo, edad, etnia, discapacidad y territorio asegura la trazabilidad de resultados y la gestión por indicadores, condición para la rendición de cuentas intergubernamental.

Respecto de los efectos de la vigencia, la entrada en vigor producirá: (i) mandatos inmediatos para el Congreso (agenda de depuración normativa y control político); (ii) obligaciones de diseño e implementación para el Poder Ejecutivo y los gobiernos subnacionales (ajuste de políticas, planes y programas a los nuevos lineamientos, sin interrupción de servicios); (iii) deberes de capacitación para el sistema de justicia con sujeción a criterios de idoneidad y neutralidad en la selección de proveedores; y (iv) la activación, por parte del **MIMP**, del proceso de sustitución de la política nacional, asegurando continuidad de prestaciones y actualización de líneas de base e indicadores. Estos efectos se materializan sin crear estructuras burocráticas nuevas ni alterar la distribución constitucional de competencias, lo que minimiza costos de transacción y facilita la implementación dentro de los marcos presupuestales y programáticos existentes.

Finalmente, para blindar la no regresividad y la seguridad jurídica durante la transición, corresponde al **MIMP** emitir lineamientos de adecuación (mapa de correspondencias entre instrumentos previos y los nuevos), fijar cronogramas razonables de actualización y coordinar con **CEPLAN** y los sectores involucrados la armonización de metas e indicadores. Con estas previsiones, la vigencia de la norma mejora la coherencia del sistema, incrementa la exigibilidad de los mandatos de igualdad y orienta la acción estatal a resultados verificables, sin desarticular el andamiaje protector ya existente.

## VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El balance costo-beneficio de la propuesta, leído con la fórmula legal sustitutoria, es favorable. La iniciativa no crea nuevas entidades ni estructuras paralelas; reordena mandatos, diferencia lineamientos por poder del Estado y nivel de gobierno y refuerza mecanismos ya existentes (inspección laboral, capacitación judicial, estadística oficial, políticas sectoriales). Con ello, los costos de implementación son principalmente administrativos y transitorios, mientras que los beneficios son recurrentes y se acumulan por mayor eficacia regulatoria, reducción de duplicidades y disminución de costos sociales asociados a la discriminación y a la violencia basada en el sexo.

### Costos esperados

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

- **Adecuación normativa y de gestión (one-off).** Emisión de directivas, actualización de planes y documentos de política, y armonización terminológica (disposición de equivalencia). Son costos de coordinación y redacción normativa absorbibles por los equipos jurídicos y de planeamiento de cada entidad, dentro de sus funciones regulares.
- **Sustitución de la PNIG por la Política Nacional de Igualdad de Oportunidades.** Implica el ciclo metodológico ordinario (diagnóstico, objetivos, servicios, metas e indicadores). Se ejecuta por el MIMP con recursos existentes y asistencia técnica intersectorial; no demanda partidas nuevas si se programa en el marco de la planificación multianual.
- **Capacitación al sistema de justicia y administración pública.** El artículo 9 impone formación en igualdad entre mujeres y hombres, interculturalidad y derechos humanos. El costo es programable en los planes de capacitación ya vigentes (Escuelas de la Magistratura, ministerios y gobiernos subnacionales), priorizando contenidos y modalidades costo-eficientes (capacitaciones en línea, formadores internos).
- **Fortalecimiento de la estadística oficial.** La desagregación por sexo, edad, etnia, discapacidad y territorio requiere ajustes de instrumentos de recolección y procesos de integración de datos. Es un costo moderado que aprovecha plataformas e inventarios estadísticos existentes (encuestas, registros administrativos), con alto rendimiento en toma de decisiones.
- **Riesgo de costos de litigio.** La inhabilitación de ciertos proveedores para capacitar al sistema de justicia podría generar impugnaciones. El riesgo y su costo se mitigan con normas procedimentales que incorpore criterios objetivos (conflicto de interés, alcance temporal, evaluación de idoneidad), reduciendo probabilidad y cuantía de controversias.

### Beneficios esperados

- **Mejor gobernanza y menor “costo de agencia”.** La diferenciación de lineamientos por poderes y niveles de gobierno disminuye solapamientos y duplicidad de esfuerzos, lo que reduce tiempos de coordinación y costos administrativos, y acelera la ejecución de políticas.
- **Exigibilidad de la igualdad material y acciones afirmativas.** Al ordenar remover obstáculos y habilitar medidas de acción positiva, se corrigen fallas de mercado y de gestión pública que mantienen brechas salariales, de acceso a empleo y promoción. Ello eleva productividad (mejor asignación de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

talento) y reduce costos por rotación y ausentismo vinculados a entornos discriminatorios.

- **Reducción de costos laborales y judiciales por hostigamiento sexual.** Las obligaciones específicas (prevención, sanción, conciliación trabajo-familia, derechos del trabajo del hogar) tienden a disminuir litigios, multas y pérdidas de productividad. La evidencia comparada muestra que políticas claras de prevención y canales efectivos de denuncia reducen siniestralidad y costos asociados.
- **Beneficios en salud pública.** La garantía de maternidad segura y la prevención del embarazo adolescente disminuyen costos de atenciones de alto riesgo, mortalidad/morbilidad materna y abandono escolar, con efectos positivos intergeneracionales (mayor ingreso futuro y menor presión en programas sociales).
- **Eficiencia por gestión basada en evidencia.** La orden de mejorar la estadística desagregada permite focalizar intervenciones, priorizar territorios y grupos, y evitar gasto ineficiente. El retorno es alto: pequeñas mejoras en focalización reducen sustancialmente el costo unitario por resultado.
- **Depuración normativa.** El mandato al Legislativo de derogar o modificar normas discriminatorias reduce costos de cumplimiento contradictorio, fortalece seguridad jurídica y mejora el clima regulatorio para inversión y empleo femenino.
- **Continuidad sin costos de transición excesivos.** La equivalencia terminológica transitoria evita interrupciones en programas y convenios, minimizando costos de “parálisis” administrativa mientras se adecúan instrumentos.

### **Incidencia fiscal y sostenibilidad**

El **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** no crea órganos ni regímenes presupuestarios nuevos. Las obligaciones se ejecutan vía reasignaciones y priorización en planes de capacitación, salud pública, educación y empleo, y dentro de los sistemas de seguimiento de políticas nacionales. La mayor parte de los costos son hundidos y de corta duración (adecuación normativa, actualización de instrumentos), mientras que los beneficios (productividad, menor litigio, mejor salud materna y reducción de embarazo adolescente, focalización del gasto) son permanentes y con rendimientos acumulativos. El saldo fiscal neto esperado es no deficitario e incluso

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

positivo en el mediano plazo por ahorros en justicia, salud y programas sociales, y por mayor recaudación ligada al incremento de participación y permanencia laboral femenina.

Consecuentemente, bajo la fórmula sustitutoria, el **Proyecto de Ley 8731/2024-CR** maximiza beneficios regulatorios y sociales con costos marginales de transición. Ordena competencias, consolida la exigibilidad de la igualdad material, reduce riesgos y costos asociados a la discriminación y a la violencia, y fortalece la gestión por resultados. En términos de eficiencia del gasto, la propuesta es fiscalmente responsable y sostenible, con beneficios netos positivos en el horizonte de implementación.

## IX. 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 8731/2024-CR**, mediante el cual se propone el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

## **NUEVA LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES**

### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo e institucional para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, proscribiendo toda forma de discriminación basada en el sexo y promoviendo la igualdad en los ámbitos político, laboral, económico, social, cultural y en cualquier otra esfera, de conformidad con la Constitución Política del Perú.

### **Artículo 2. Ámbito de aplicación**

La presente ley se aplica a los siguientes sujetos y materias:

- a) Las entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, así como los demás organismos, programas y proyectos del sector público, en el marco de sus competencias.
- b) Las personas naturales y jurídicas de derecho privado se sujetan a lo dispuesto en esta ley en lo que les resulte aplicable, conforme a la normativa vigente sobre

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

igualdad y no discriminación, así como a las obligaciones derivadas de su vinculación con el Estado.

- c) La formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas, servicios e instrumentos de gestión pública orientados a prevenir, eliminar y sancionar la discriminación basada en el sexo y a promover la igualdad de oportunidades.
- d) Las medidas previstas en esta ley se orientan a impedir la discriminación en las esferas pública y privada, conforme al ordenamiento jurídico y sin menoscabo de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política del Perú.

### **Artículo 3. Concepto de discriminación**

Para los efectos de la presente ley, se entiende por discriminación cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, laboral, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú.

### **Artículo 4. Principios de la Ley**

- 4.1. La presente ley se basa en los principios fundamentales de igualdad, respeto por la libertad, dignidad, seguridad, vida humana, así como el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la nación peruana.
- 4.2. El Estado impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, considerando básicamente los siguientes principios:
  - a) El reconocimiento de la equidad entre mujeres y hombres, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social.
  - b) La prevalencia de los derechos humanos, en su concepción integral, resaltando los derechos de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida.
  - c) El respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio en condiciones de equidad, democracia y enriquecimiento mutuo.
  - d) El reconocimiento y respeto de los derechos de los niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas, personas adultas mayores, personas con discapacidad y otros grupos que requieren especial protección, en razón de su mayor vulnerabilidad frente a posibles actos discriminatorios.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

- 4.3. Las medidas previstas en esta ley se orientan a impedir la discriminación en las esferas pública y privada, conforme al ordenamiento jurídico y sin menoscabo de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política del Perú.

#### **Artículo 5. Roles del Estado**

Son roles del Estado, para los efectos de la presente ley, los siguientes:

- a) Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación.
- b) Adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se deben considerar discriminatorias.
- c) Incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno. El uso de lenguaje inclusivo no implica el desdoblamiento del lenguaje para referirse por separado a mujeres y hombres cuando exista un término genérico que ya incluya a ambos.

#### **Artículo 6. Enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres**

- 6.1. El enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es una herramienta que busca equilibrar las relaciones entre ambos, sobre la base del derecho a la igualdad, la dignidad, el libre desarrollo, el bienestar y la autonomía. Asimismo, impide la discriminación en todas las esferas de la vida pública y privada y promueve la plena igualdad de oportunidades, reconociendo las particularidades que los distinguen y complementan.
- 6.2. Los titulares de las instituciones públicas de los niveles nacional, regional y local, bajo responsabilidad, garantizan la incorporación progresiva del enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las políticas nacionales y sectoriales, así como en todas las estrategias, planes, programas, acciones y proyectos que se diseñen e implementen en los tres niveles de gobierno, según sus competencias, para prevenir y atender problemas sociales.

#### **Artículo 7. Lineamientos del Poder Legislativo**

Para los efectos del cumplimiento de la presente ley, son lineamientos del Poder Legislativo los siguientes:

- a) Aprobar normas que garanticen la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en los ámbitos político, laboral, económico, social, cultural y en cualquier otra esfera, de conformidad con la Constitución Política del Perú.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Dichas normas deben incorporar la equidad entre mujeres y hombres, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, así como derogar, modificar o dejar sin efecto aquellas normas que generen discriminación.

- b) Fiscalizar la aplicación y el cumplimiento de las normas y las políticas que garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

#### **Artículo 8. Lineamientos del Poder Ejecutivo, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales**

El Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, en todos los sectores y según sus competencias, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos:

- a) Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático.
- b) Garantizar la participación y el desarrollo de los mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- c) Desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres.
- d) Fomentar el acceso a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos para la producción y titulación de tierras, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural, lingüística y las zonas afectadas por la violencia política.
- e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas, así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres.
- f) Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor.
- g) Promover la prevención y sanción del hostigamiento sexual en el ámbito laboral, por constituir una forma de violencia y una manifestación de discriminación basada en el sexo.
- h) Promover la conciliación de la vida familiar y laboral, mediante la difusión de las normas vigentes que permitan a los trabajadores cumplir con sus responsabilidades familiares sin descuidar sus obligaciones laborales.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

- i) Promover la formalización de las trabajadoras de la economía informal en las zonas urbanas y rurales.
- j) Garantizar un trato no discriminatorio hacia las personas trabajadoras del hogar, promoviendo el cumplimiento de sus derechos laborales.
- k) Garantizar el derecho a la salud, asegurando la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad de los servicios, la prevención del embarazo adolescente y, en particular, el derecho a una maternidad segura.
- l) Garantizar que los programas de salud brinden cobertura integral a la población en situación de extrema pobreza y pobreza, en los riesgos de enfermedad y maternidad, sin discriminación alguna, de acuerdo a ley.
- m) Garantizar el acceso a la educación pública y la permanencia en todas las etapas del sistema educativo, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente en las zonas rurales, promoviendo el respeto y valoración de las identidades culturales.
- n) Promover el desarrollo pleno y equitativo de toda la niñez y la adolescencia, asegurándoles una educación sexual con base científica, biológica y ética, y en valores, respetando el derecho de los padres o tutores a participar en el proceso educativo de sus hijos y cautelando que reciban la educación de acuerdo con sus convicciones morales y con libertad de conciencia.
- ñ) Perfeccionar el sistema de estadística oficial, incorporando datos desagregados por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad.

#### **Artículo 9. Lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia**

Para los efectos del cumplimiento de la presente ley, son lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia los siguientes:

- a) Garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades, impulsándose la modificación de concepciones, actitudes y valores discriminatorios de los operadores de justicia.
- b) Implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual; asimismo, la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas, eliminando los obstáculos para el acceso a la justicia, en particular de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas.
- c) Desarrollar programas de formación y capacitación del personal de la administración de justicia y de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, incorporando en dichos programas contenidos sobre igualdad entre mujeres y hombres, interculturalidad y derechos humanos. Los programas de formación y capacitación no pueden ser brindados por organizaciones no gubernamentales cuyos integrantes participen en demandas o denuncias contra el Perú, tanto en fueros nacionales como internacionales.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

### **Artículo 10. Lineamientos de los organismos constitucionales autónomos**

- 10.1. Para los efectos del cumplimiento de la presente ley, los organismos constitucionales autónomos cuentan con los siguientes lineamientos:
- Defensoría del Pueblo. Reportar al Congreso de la República, en su informe anual, los avances en el cumplimiento de la presente ley.
  - Sistema electoral competente. Implementar acciones educativas y de promoción de la participación política de la mujer en el ejercicio del derecho de sufragio, como electora y como candidata, así como en el uso de mecanismos de participación ciudadana.
  - Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Continuar con las acciones orientadas a garantizar la adecuada identificación de la población que se encuentra marginada del registro de ciudadanos, especialmente las mujeres y niñas.

- 10.2. Todos los organismos constitucionales autónomos, en el desarrollo de sus funciones, aplican los principios y las normas establecidas en la presente ley.

### **Artículo 11. Órganos responsables del cumplimiento de la Ley**

Para el cumplimiento de la presente ley:

- El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el ente rector encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer. En tal sentido, es responsable de coordinar y vigilar la aplicación de la presente ley por parte de las entidades de los sectores público y privado, en los ámbitos nacional, regional y local.
- La Presidencia del Consejo de Ministros sustenta ante el Pleno del Congreso de la República, anualmente, en el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer, los avances en el cumplimiento de la presente ley.
- El gobernador regional de los gobiernos regionales incluye los avances del cumplimiento de la presente ley, de acuerdo con lo previsto en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

### **Artículo 12. Cumplimiento de la Ley**

Los funcionarios o servidores públicos deben cumplir con lo dispuesto en la presente ley, bajo responsabilidad.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA. Adecuación del clasificador funcional programático**

El Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, adecúa en la estructura programática vigente los códigos y metas necesarios para identificar y financiar la implementación de la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

presente ley en un plazo máximo de noventa días calendario contados desde su entrada en vigor.

**SEGUNDA. Adecuación de la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG)**  
El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sustituye la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), aprobada mediante el Decreto Supremo 008-2019-MIMP, por la Política Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, en el marco de la ejecución de la presente ley.

**TERCERA. Equivalencia de términos**

Para efectos del cumplimiento de la presente ley y hasta la aprobación de las nuevas normas, políticas, estrategias, planes, programas, acciones y proyectos, se entiende que toda mención a enfoque de género, enfoque de equidad de género, enfoque de igualdad de género u otro término similar, se refiere al enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

**CUARTA. Plazo de adecuación**

En un plazo máximo de un año contado desde la entrada en vigor de la presente ley, todas las instituciones públicas adecúan, según corresponda, sus políticas, estrategias, planes, programas, acciones y proyectos a lo dispuesto en la presente ley.

**QUINTA. Lineamientos para la transversalización del enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres**

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables emite lineamientos para la transversalización del enfoque de igualdad entre mujeres y hombres en todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en reemplazo de los lineamientos de transversalización del enfoque de género.

**SEXTA. Lineamientos para la educación sexual con base científica, biológica y ética**

El Ministerio de Educación emite lineamientos para la educación sexual con base científica, biológica y ética, los cuales se incorporan en la actualización del Currículo Nacional de la Educación Básica y en los currículos regionales de educación, eliminando toda referencia a la educación sexual integral (ESI).

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**ÚNICA. Derogación de la Ley 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres**

Se deroga la Ley 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Dese cuenta,  
Sala de Sesiones del Congreso de la República

Arequipa, 3 de octubre de 2025

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8731/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Nueva Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

[Siguen firmas...]