

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.



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

DICTAMEN 20

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de la mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**¹, presentado por el grupo parlamentario **Juntos por el Perú**, a iniciativa de la congresista **Ruth Luque Ibarra**, mediante el cual se propone la *Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Segunda Sesión Ordinaria del 16 de marzo de 2026, realizada en la **modalidad semipresencial**, en la Sala 5 “Gustavo Mohme Llona”, edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, y en la sala de reuniones de la plataforma² de videoconferencia del Congreso de la República [virtual], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar³ el dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”, y su envío al archivo. Con el **voto A FAVOR (10) los congresistas**: *Alegría García, Arturo (FP)*⁴; *Barbarán Reyes, Rosángela Andrea (FP)*; *Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP)*; *Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP)*; *Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP-VP-BM)*; *Martínez Talavera, Pedro Edwin (AP)*; *Muñante Barrios, Alejandro (RP)*; *Portero López, Hilda Marleny (AP)*; *Santisteban Suclupe, Magaly (FP)*; y, *Trigozo Reátegui, Cheryl (RP)*.

No **estuvo presente (01)** durante el proceso de votación la señora congresista *Camones Soriano, Lady Mercedes (APP)*. Presentaron **licencia (02)** para la presente sesión los señores congresistas: *Cerrón Rojas, Waldemar José (PL)* y *López Morales, Jeny Luz (FP)*.

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

² Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de Microsoft Teams.

³ 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.

⁴ Congresista accesitario que reemplazó a la señora congresista López Morales, Jeny Luz (FP).

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 9 de marzo de 2022 y fue decretado el 16 del mismo mes a la comisión de Mujer y Familia como única comisión dictaminadora.

La presidencia de la Comisión de Mujer y Familia, del Período Anual de Sesiones 2024-2025, propuso un **dictamen negativo**⁵ respecto del **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**, en la Cuarta Sesión Ordinaria de fecha 30 de setiembre de 2024; no obstante, durante el debate la congresista **Ruth Luque Ibarra**, autora de la iniciativa legislativa, solicitó se realice un mejor estudio de la propuesta de pronunciamiento; pedido que fuera aceptado por la presidencia, disponiéndose se requieran nuevas opiniones al respecto; asimismo, solicitó se le permita sustentar la iniciativa legislativa.

Posteriormente, en la Quinta Sesión Ordinaria de fecha 14 de octubre de 2024, la congresista **Ruth Luque Ibarra**, autora de la iniciativa legislativa, sustentó el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**.

b. Antecedentes legislativos

De la revisión del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República se ha identificado el **Proyecto de Ley 1374/2021-CR**⁶, de autoría de la excongresista Betssy Chávez Chino, mediante el cual propone la *Ley que establece impedimento al acceso a cargos como altos funcionarios del Estado a sentenciados por delitos vinculados a la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar*, es decir, con un propósito similar al proyecto de ley en evaluación. El Proyecto de Ley 1374/2021-CR fue derivado a las comisiones de Constitución y Reglamento, y a Justicia y Derechos Humanos, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

Al respecto, la **Comisión de Justicia y Derechos Humanos**, en su Novena Sesión Ordinaria, celebrada el 16 de noviembre de 2022, acordó⁷ por **MAYORÍA**, la **NO APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 1374/2021-CR**. Con el voto a favor de los congresistas presentes: *Gonza Castillo, Américo; Cruz Mamani, Flavio; Guerra García Campos, Hernando; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Morante Figari, Jorge Alberto; Moyano Delgado, Martha Lupe; Soto Palacios, Wilson; Revilla Villanueva, César Manuel; Jáuregui Martínez de Aguayo, María de los Milagros*; y los votos en contra de los

⁵ <https://wb2server.congreso.gob.pe/service-alfresco/alfresco/detalle/preview/file?idDocument=8dce7bd4-25f4-4c1e-87ca-7292ffb6bd43&key=47j6sp1KH2elP2IphiOp78e>

⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU0Mzg=/pdf>

⁷ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjA1MjE=/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

congresistas Luque Ibarra, Ruth y Limachi Quispe, Nieves Esmeralda; y votos en abstención de los congresistas Balcazar Zelada, José María y Cerrón Rojas, Waldemar José.

Por otro lado, la **Comisión de Constitución y Reglamento**, en su Duodécima Sesión Ordinaria, celebrada el 14 de marzo de 2023, acordó por **MAYORÍA** la **APROBACIÓN** del dictamen⁸ recaído en el **Proyecto de Ley 1374/2021-CR** acumulado a otras 21 iniciativas legislativas, proponiendo la siguiente fórmula legal:

“LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 34-A, 39-B Y EL INCISO 22 DEL ARTÍCULO 139 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, LEY QUE GARANTIZA LA IDONEIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Artículo Único. Modificación de los artículos 34-A, 39-B y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú

Se modifican los artículos 34-A, 39-B y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, los que quedan redactados en los términos siguientes:

"Artículo 34-A. Están impedidas de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.

En el caso de las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada en calidad de autoras, cómplices o instigadoras por la comisión dolosa de los tipos penales referidos al terrorismo, tráfico ilícito de drogas, violación de la libertad sexual, colusión, peculado, corrupción de funcionarios, homicidio, trata de personas, secuestro, contra la seguridad nacional y traición a la patria, contra los poderes del Estado y el orden constitucional; el impedimento resulta aplicable hasta diez años después de haber sido rehabilitadas.

Artículo 39-A. Están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.

⁸ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjE0NjUx/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la "Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar".

En el caso de las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada en calidad de autoras, cómplices o instigadoras por la comisión dolosa de los tipos penales referidos al terrorismo, tráfico ilícito de drogas, violación de la libertad sexual, colusión, peculado, corrupción de funcionarios, homicidio, trata de personas, secuestro, contra la seguridad nacional y traición a la patria, contra los poderes del Estado y el orden constitucional; el impedimento resulta aplicable hasta diez años después de haber sido rehabilitadas.

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.

[...]

22. El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, con excepción de lo dispuesto en los artículos 34-A y 39-A."

[Resaltado y subrayado es nuestro]

Estando en debate en el Pleno del Congreso de la República, con fecha 13 de junio de 2024, a las 19:27 horas se presentó un texto sustitutorio con la siguiente redacción:

"LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 34-A, 39-A Y 139 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, PARA GARANTIZAR LA IDONEIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Artículo Único. *Modificación de los artículos 34-A, 39-A y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú*

Se modifican los artículos 34-A, 39-A y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, los que quedan redactados en los términos siguientes:

"Artículo 34-A. *Están impedidas de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.*

En el caso de las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva, con sentencia consentida o ejecutoriada, en calidad de autoras, cómplices o instigadoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, tráfico ilícito de drogas, así como por los delitos de rebelión, sedición y motín. El impedimento subsiste hasta diez años después de que estas han sido declaradas rehabilitadas.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la "Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar".

Artículo 39-A. Están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, por el mismo periodo, las personas comprendidas en los supuestos establecidos en el artículo 34-A.

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.

[...]

22. El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. La rehabilitación restituye a la persona los derechos suspendidos o restringidos por la sentencia, con excepción de lo dispuesto en los artículos 34-A y 39-A".

Sin embargo, en la misma fecha, habiéndose aprobado una cuestión previa, el **dictamen en cuestión fue retornada a la Comisión de Constitución y Reglamento para un nuevo pronunciamiento.**

Posteriormente, la **Comisión de Constitución y Reglamento**, del Período Anual de Sesiones 2024-2025, en su Novena Sesión Ordinaria, celebrada el 26 de noviembre de 2024, acordó por **MAYORÍA** la **APROBACIÓN** del dictamen⁹ aludido, proponiendo la siguiente fórmula legal:

"LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 34-A, 39-A Y EL INCISO 22 DEL ARTÍCULO 139 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, LEY QUE GARANTIZA LA IDONEIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Artículo Único. Modificación de los artículos 34-A, 39-A y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú

Se modifican los artículos 34-A, 39-A y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, los que quedan redactados en los términos siguientes:

"Artículo 34-A. Están impedidas de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.

En el caso de las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva, con sentencia consentida o ejecutoriada, en calidad de autoras, cómplices o instigadoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, tráfico ilícito de drogas, atentados contra la seguridad nacional y traición a la patria, así como delitos contra los poderes del

⁹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjM4NDAY/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la "Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar".

Estado y el orden constitucional, el impedimento subsiste hasta diez años después de que estas han sido declaradas rehabilitadas.

Artículo 39-A. Están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, por el mismo periodo, las personas comprendidas en los supuestos establecidos en el artículo 34-A.

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.

[...]

22. El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. La rehabilitación restituye a la persona los derechos suspendidos o restringidos por la sentencia, con excepción de lo dispuesto en los artículos 34-A y 39-A".

Este último dictamen fue puesto a debate en el Pleno del Congreso de la República el 13 de diciembre de 2024, **no siendo aprobado**. A la fecha existe dos reconsideraciones a la votación realizada, estando pendiente de su tramitación, antes de enviarse al archivo el pronunciamiento de la Comisión de Constitución y Reglamento.

c. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El Proyecto de Ley 1441/2021-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 1441/2021-CR cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República y propone la *Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*.

El Proyecto de Ley 1441/2021-CR, en su fórmula legal, cuenta con siete artículos; dos Disposición Complementarias Finales y una Disposición Complementaria Transitoria.

El objeto de la ley es asegurar que las autoridades y servidores públicos no estén involucrados en actos de violencia de género y que contribuyan a la igualdad entre hombres y mujeres (**Art.1**); refiere los impedimentos para acceder a cargos públicos (**Art.2**); establece la Declaración Jurada de Idoneidad, que incluye la obligatoriedad y las consecuencias (**Art. 3**); especifica quiénes son los sujetos obligados,

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

considerando los cargos específicos (**Art. 4**); detalla el contenido de la Declaración Jurada de idoneidad para erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (**Art. 5**); señala la Declaración Jurada de Carácter Preventivo, especificando los candidatos a Cargos Públicos (**Art. 6**); determina el Proceso de Separación de la Función Pública siguiendo procedimientos administrativos establecidos (**Art. 7**); sobre las dos Disposiciones Complementarias Finales, abordan: la Primera, la difusión, orientación y supervisión; y la Segunda, establece las disposiciones reglamentarias; por último considera una Primera la Disposición Complementaria Transitoria, que señala el plazo para la presentación de la declaración jurada de intereses de sujetos obligados en funciones.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis del proyecto de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- **Ley 26864**, Ley de Elecciones Municipales.
- **Ley 27683**, Ley Elecciones Regionales.
- **Ley 27815**, Ley del Código de Ética de la Función Pública.
- **Ley 27942**, Ley de prevención y sanción al hostigamiento sexual laboral.
- **Ley 28983**, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombre.
- **Ley 29158**, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- **Ley 30057**, Ley del Servicio Civil.
- **Ley 30314**, Ley para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos.
- **Ley 30364**, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- **Ley 30717**, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos.
- **Ley 31419**, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción.
- **Resolución Ministerial 156-2021-PCM**, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- **Decreto Legislativo 1098**, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la "Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar".

IV. OPINIONES SOBRE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
18.MAR.2022	Ministerio de la Mujer (MIMP)	Oficio 0566-PO-2021-2022-CMF/CR	SÍ
18.MAR.2022	Poder Judicial (PJ)	Oficio 0567-PO-2021-2022-CMF/CR	SÍ
18.MAR.2022	Defensoría del Pueblo (DP)	Oficio 0568-PO-2021-2022-CMF/CR	SÍ
18.MAR.2022	Ministerio Público - Fiscalía de la Nación	Oficio 0569-PO-2021-2022-CMF/CR	SÍ
18.MAR.2022	Ministerio de Economía (MEF)	Oficio 0570-PO-2021-2022-CMF/CR	SÍ
18.MAR.2022	Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio 0571-PO-2021-2022-CMF/CR	SÍ
18.MAR.2022	Pontificia Universidad Católica del Perú	Oficio 0572-PO-2021-2022-CMF/CR	NO
18.MAR.2022	Universidad Sagrado Corazón de Jesús	Oficio 0573-PO-2021-2022-CMF/CR	NO

Por disposición de la presidencia de la Comisión de Mujer y Familia, se solicitaron nuevamente opiniones a las siguientes instituciones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
15.OCT.2024	Ministerio de la Mujer (MIMP)	Oficio 0336-2024-2025-CMF/CR	SÍ
15.OCT.2024	Poder Judicial (PJ)	Oficio 0337-2024-2025-CMF/CR	NO
15.OCT.2024	Defensoría del Pueblo (DP)	Oficio 0338-2024-2025-CMF/CR	SÍ
15.OCT.2024	Ministerio Público Fiscalía de la Nación	Oficio 0339-2024-2025-CMF/CR	NO
15.OCT.2024	Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio 0341-2024-2025-CMF/CR	SÍ

4.2. Opiniones recibidas

En cuanto al **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** se han recibido y considerado las siguientes opiniones de las entidades e instituciones especializadas:

DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través del entonces secretario general, señor **Carlos Alberro Cavagnaro Pizarro**, mediante Oficio N°D001187-2022-PCM-SG¹⁰, de fecha 20 de mayo de 2022, remite el Informe N°D00694-2021-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de

¹⁰ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY3Mjk=/pdf>
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY3Mjk=/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

Ministros, el cual emite opinión **NO VIABLE**, con los siguientes fundamentos, conclusión y recomendación:

*“3.12 En ese sentido, y **de conformidad a lo señalado por SERVIR, se contraviene el derecho fundamental a la presunción de inocencia,** cuando el artículo 2 del Proyecto de Ley N°1441/2021-CR dispone el impedimento para asumir cargos públicos y la separación de la función pública de las personas que han sido condenadas en primera instancia o que tienen proceso vigente por cometer actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar; es decir, **sin que exista sentencia condenatoria firme;** [...]*

Respecto a la falta de un test de proporcionalidad sobre la restricción de derechos fundamentales con la propuesta normativa

*3.15 Al respecto, corresponde precisar que, en principio, **en un Estado constitucional y democrático todo derecho fundamental puede ser válidamente restringido en los casos que exista una afectación a otros derechos fundamentales o intereses constitucionalmente protegidos; no obstante, dicha restricción o afectación solo es posible cuando exista previamente un análisis de ponderación de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida restrictiva.** [...]*

*3.18 En tal sentido, **al no contar la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley con la respectiva prueba de proporcionalidad que permita determinar la constitucionalidad de la restricción del derecho fundamental a la presunción de inocencia, se puede afirmar que la propuesta legislativa no se encuentra adecuadamente sustentada.**”*

IV CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

*4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera **NO VIABLE el Proyecto de Ley N°1441/2021-CR,** Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.*

*4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante los Oficios N°D002978-2022-PCM-SC y N°D003641-2022-PCM-SC, se trasladó a dichos Ministerios 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]

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

Por otro lado, respecto del pedido de actualización de la opinión emitida con el Oficio N°D001187-2022-PCM-SG¹¹, de fecha 20 de mayo de 2022, la Presidencia del Consejo de Ministros remitió el Oficio D002055-2024-PCM-SG¹², de fecha 16 de octubre de 2024, reafirmandose en el contenido de la opinión emitida oportunamente.

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Oficio N°D001112-2022-MIMP-SG¹³, de fecha 31 de mayo de 2022, suscrito por el entonces secretario general, señor **Gonzalo Raúl Ames Ramello**, adjunta el Informe N°D000021-2022-MIMP-GA-OLQ, elaborado por el gabinete de Asesores del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, manifestando su opinión OBSERVABLE, con las siguientes consideraciones, observaciones y conclusiones:

“2.8 [...] debe tenerse presente que, en el marco del artículo 39-A de la Constitución Política del Perú, en el artículo 7 de Ley N°31419 se establecen supuestos de impedimentos para el acceso a cargos de funcionarios y directivos públicos de libre designación y remoción.

[...]

Motivo por el cual, el hecho de tener una sentencia condenatoria en primera instancia por la comisión de un delito doloso, “no puede hacerse extensivo a otro tipo de funcionario o servidor pública cuyo cargo no sea de confianza”, de acuerdo, a los señalado por la Oficina General de Asesoría Jurídica.

Por ello, con la finalidad de aplicar dicho impedimento a otro tipo de funcionarios o servidores se observa que tendría que evaluarse plantear un proceso de reforma constitucional, procedimiento que además tendría que incluir el análisis de constitucionalidad sobre la propuesta de impedimento para los casos en los que se solo tenga “procesos vigentes”, en los términos propuestos en el artículo 2 del proyecto de ley.

2.9.2 [Respecto al artículo 5 del Proyecto de Ley], “recomienda que, en el marco del artículo 5 del proyecto, se evalúe la redacción del objeto del proyecto de ley. Ello con la finalidad de que quede claramente establecido si la referencia a la “idoneidad” es una característica de el no haber cometido actos de

¹¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY3Mjg=/pdf>
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY3Mjk=/pdf>

¹² <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjl0Njg5/pdf>

¹³ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc5Nzg=/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

violencia o, si en sí mismo, se refiere a un segundo supuesto que debería ser precisado en el proyecto de ley.

*2.9.3. **Respecto a las declaraciones juradas de idoneidad y la de carácter preventivo, [...] se dispone que las referidas declaraciones se presenten ante el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Sin embargo, [...] no se evidencia un desarrollo sobre el nivel de intervención y los deberes u obligaciones que tendría el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Motivo por el cual, se recomienda evaluar el presente comentario a fin de que pueda precisarse dicho aspecto en la iniciativa legislativa.***

2.9.4. [...] respecto al listado contenido en el artículo 4, se recomienda tener presente la clasificación de servidores civiles de entidades públicas, contenida en el artículo 2 de la Ley N°30057.] Ello, con la finalidad de que se tome como referencia dicha clasificación.

*2.9.5. **Respecto a la Segunda Disposición Complementaria Final, se señala que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables “no es competente para emitir disposiciones, ni ejecutar acciones para la implementación de la norma, ni garantizar el control, fiscalización y sanción respecto a la presentación de la declaración jurada. Por ello, es necesario que la propuesta sea objeto de revisión y opinión por parte de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, organismo técnico especializado y rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado***

III. CONCLUSIONES:

3.1. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el ente rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de los derechos de las mujeres y de las poblaciones vulnerables.

*3.2. A partir de las opiniones técnicas remitidas por los Despachos Viceministeriales de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables, así como por la Oficina General de Asesoría Jurídica, **se presentan OBSERVACIONES** al Proyecto de Ley N°1441-2021/CR, “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”, de conformidad con los argumentos señalados en los puntos 2.8 y 2.9 del presente informe.”*

[Resaltado y subrayado es nuestro]

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

Por otro lado, respecto del pedido de actualización de la opinión emitida con el Oficio N°D001112-2022-MIMP-SG¹⁴, de fecha 31 de mayo de 2022, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables remitió el Oficio D002101-2024-MIMP-SG¹⁵, de fecha 19 de diciembre de 2024, **reafirmandose en el contenido de la opinión emitida oportunamente.**

DEL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial, mediante Oficio N°001679-2022-SG-CS-PJ¹⁶, de fecha 11 de mayo de 2022, suscrito por el entonces secretario general, el señor William Carlos Peñaloza Matías, adjunta el Informe N°127- 2022-GA-P-PJ, elaborado por el jefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Poder Judicial, manifestando su opinión **INVIABLE**, con las siguientes observaciones y conclusión:

“2.3.[...] sin perjuicio de la importancia de regular en atención la grave problemática de la violencia hacia las mujeres y las intervenciones integrales que se vienen desarrollando desde el Estado, así como la de contar con funcionarios/as que ejerzan la función pública de manera competente y ética, se precisa que el acceso a la función pública es un derecho que cualquier ciudadano o ciudadana podría ejercer. Ello se encuentra reconocido en la Constitución Política, así como en instrumentos internacionales de derechos humanos y normas legales que regulan su naturaleza, características e impedimentos.

2.4 El artículo 39-A de la Constitución Política del Perú¹⁷ señala que “están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso”.

2.5 Este impedimento constitucional establece en concordancia con lo previsto en el artículo 52 de la Ley N°30057, una clasificación de los funcionarios públicos [...] excepto para los congresistas de la República y los parlamentarios andinos, cuyos ingresos son fijados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política del Perú y el artículo 31 de la Ley de Servicio Civil.
[...].

2.6 Asimismo, la Ley N°31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción [...]

¹⁴ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc5Nzg=/pdf>

¹⁵ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjQ0NzE0/pdf>

¹⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY3MjU=/pdf>

¹⁷ Ley 31042, Ley de reforma constitucional que incorpora el artículo 34-A y el artículo 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de septiembre de 2020.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

2.18 [...] sugerimos, entre otros, realizar una evaluación integral de las disposiciones constitucionales y legales vigentes, a fin de presentar una propuesta normativa que responda a las necesidades y sea viable en su implementación. Asimismo, se considera importante incluir en la exposición de motivos un análisis sobre la constitucionalidad y legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de las normas vigentes previamente indicadas. Del mismo modo, se debe establecer un análisis costo-beneficio, a fin de visibilizar los costos que generaría al Estado y a las instituciones involucradas, [...].”

3.. CONCLUSIÓN

*En mérito de las consideraciones expuestas previamente, este Gabinete de Asesores considera que la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N°1441/2021-CR resulta **INVIABLE**.*

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, a través de la entonces primera adjunta, señora **Alicia Abanto Cabanillas** (e), mediante Oficio 333-2022-DP/PAD¹⁸, de fecha 16 de mayo de 2022, adjunta el Informe Jurídico Especializado N°001-2022-DP/ADM elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, el cual emite opinión **VIABLE con observaciones**, con los siguientes fundamentos, observación y conclusión:

*“El proyecto de ley tiene por objeto **prohibir que cualquier persona que haya incurrido o que incurra en actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, forme parte de la administración pública, ya sea como funcionario(a) designado(a) o elegido(a).** [...]*

*En este sentido, es importante recordar lo establecido en el artículo 2 de la Convención [...] a: d) **Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.**”. Asimismo, en el artículo 7 de la Convención “Belem do Para” se establece que: [...] a). **abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación.**”*

Esta obligación se encuentra expresamente establecida en el artículo 6 de la Ley 27815, “Ley del Código de Ética de la Función Pública”, donde se señala que: “El servidor público actúa de acuerdo con los siguientes principios:

¹⁸ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc1OTY=/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

*4. **Idoneidad:** Entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público debe propender a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones.”*

De esta manera, de acuerdo con la legislación nacional e internacional, los servidores o funcionarios (as) públicos deben cumplir con el requisito de idoneidad para poder acceder y ejercer sus funciones, motivo por el cual su responsabilidad en hechos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar les impide acceder a este tipo de cargos.

*No obstante [...]es necesario recordar que de acuerdo con el artículo 2, numeral 24, literal e, de la Constitución Política del Perú, dispone que: “**Toda persona tiene derecho: 24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.**” En virtud del principio de presunción de inocencia [...]. En este sentido, **recomendamos omitir como sujetos pasibles de esta prohibición a quienes aún forman parte de un proceso vigente. No obstante, la institución deberá estar obligada a hacer un seguimiento del proceso en curso para adoptar las medidas correspondientes [...].***

3. CONCLUSIÓN

*Por los argumentos expuestos, la Defensoría del Pueblo considera que la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N°1441-2021/CR “Ley que promueve la inserción laboral de las mujeres víctimas de violencia familiar en el sector laboral privado”; **ES VIABLE** constitucionalmente y fundamental para garantizar el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, **siempre y cuando se cumplan con las observaciones realizadas en el presente informe.**”*

[Resaltado y subrayado es nuestro]

Por otro lado, respecto del pedido de actualización de la opinión emitida con el Oficio 333-2022-DP/PAD¹⁹, de fecha 16 de mayo de 2022, la Defensoría del Pueblo remitió el Oficio 0092-2025-DP/PAD²⁰, de fecha 11 de julio de 2025, **reafirmandose en el contenido de la opinión emitida oportunamente.**

DEL MINISTERIO PÚBLICO - FISCALÍA DE LA NACIÓN

El Ministerio Público - Fiscalía de la Nación, a través de la entonces secretaria general, señora **Ana María Velarde Roa**, mediante Oficio 002223-2022-MP-FN-

¹⁹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc1OTY=/pdf>

²⁰ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzA5ODY1/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

SEFFIN²¹, de fecha 16 de mayo de 2022, adjunta el Informe N°000015-2022-MP-FN-FEVCMYGF, elaborada por la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Violencia contra las Mujeres y los integrantes del Grupo Familiar, el cual emite opinión **VIABLE**, con los siguientes fundamentos y conclusión:

*“2.2. La propuesta legislativa **es viable porque concuerda con la Constitución Política del Perú, Ley N°27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública, y la Ley N°31419 - Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción.***

[...]

El artículo 39° de la Constitución Política del Perú, señala que “los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”; concordante con lo manifestado por el Observatorio de Altos funcionarios, elaborado por Proética y la Asociación Civil Transparencia, que busca lo siguiente: “Difundir información sistematizada sobre trayectoria personal, profesional, política y judicial de las autoridades políticas y los altos funcionarios del Estado peruano. Al publicar esta información en un solo lugar, se facilitará la vigilancia de los cargos públicos, tanto de aquellos que surgen de procesos de elección como de los que son producto de designación”.

*Según el artículo 7° de la Ley N°31419 - Ley que establece disposiciones para Garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de Funcionarios y Directivos de libre Designación y Remoción, **establece disposiciones para garantizar la idoneidad** en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, señalando que “**de conformidad con el artículo 39-A de la Constitución Política del Perú, están impedidas de acceder a los cargos de libre designación (...) las personas con sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso. (...)**”*

Respecto al tema, también se pronunció la Defensoría del Pueblo, señalando “Funcionarios que ejercen violencia contra la mujer deben ser separados de sus puestos”, quien además sostuvo que “La eliminación de la violencia contra la mujer constituye una obligación constitucional e internacional del Estado peruano, por ello forma parte substancial de nuestro ordenamiento jurídico.

²¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY3MjQ=/pdf>
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY3MjM=/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

*En virtud de estos mandatos ha sido establecida como **una política pública nacional, que no puede quedar solo en el papel, debe ser obligatoriamente asumida por todo funcionario público como un código de conducta.**” [...]*

III. CONCLUSION

El Estado tiene un deber internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, a través de la garantía de autoridades, funcionarios, personal y agentes e instituciones respetuosas de los derechos humanos de las mujeres y los integrantes del grupo familiar.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través del entonces ministro de Estado, señor **Oscar Graham Yamahuchi**, mediante Oficio 315-2022-EF/10.01²², de fecha 29 de marzo de 2022, remite copia el Memorando N°0296-2022-EF/42.02 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que adjunta el Informe N°0249-2022-EF/42.02, elaborado por la por la Oficina de Asuntos Jurídicos Económicos y Administrativos de la citada Oficina General, el cual comunica su **ABSTENCIÓN** de opinar, con la siguiente fundamentación y conclusión:

“2.7 [...] se puede colegir que del Proyecto de Ley y de su Exposición de Motivos, no se advierte que se desarrolle o encargue alguna función general o específica a cargo del MEF relacionada al objeto de la norma; por lo que este Ministerio no resulta competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N°1441/2021-CR.

3. CONCLUSIONES

Por lo antes expuesto, se concluye lo siguiente:

*3.1 El Ministerio de Economía y Finanzas **no resulta competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N°1441/2021-CR**, que propone la Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. [...]”*

4.3 Opiniones ciudadanas

Respecto al **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**, hasta la fecha de aprobación de este dictamen, no se ha recibido ninguna opinión ciudadana en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

²² <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgzMzk=/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1 Materia legible de la iniciativa legislativa

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. *“La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley”*²³. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del **hecho** o **problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con las iniciativas legislativas?

El Proyecto de Ley 1441/2021-CR, según su exposición de motivos, expone una problemática grave en la sociedad peruana: la violencia contra la mujer y el grupo familiar en todas sus formas, que afecta todos los sectores, incluido el ámbito de la función pública. La alta incidencia de autoridades y servidores públicos involucrados en estos actos resalta la urgencia de implementar medidas preventivas y correctivas para erradicar esta conducta y garantizar una gestión pública comprometida con la igualdad y el respeto a los derechos humanos.

Al respecto, lo que se pretende resolver con el Proyecto de ley 1441/2021-CR es **garantizar que quienes ejercen funciones públicas sean personas sin antecedentes de violencia contra las mujeres o integrantes del grupo familiar, a través de medidas que impidan su participación en la administración pública y aseguren que los servidores sean idóneos y comprometidos con la erradicación de esta violencia.**

En ese sentido, el proyecto propone las siguientes medidas:

- a) Establecer un impedimento legal que haga incompatible el ejercicio de la función pública con la comisión de actos de violencia contra las mujeres.
- b) Exigir la presentación de una declaración jurada donde se certifique que las personas son idóneas y se encuentran alejadas de cualquier tipo de violencia contra las mujeres.
- c) Extender esta obligación a los candidatos a cargos públicos, ya sea mediante

²³ Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

elección popular u otros mecanismos legales.

- d) Disponer la separación de la función pública para aquellos que hayan incurrido en actos de violencia contra las mujeres

En consecuencia, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** tiene como objetivo establecer un marco jurídico que impida a personas con antecedentes de violencia contra la mujer y el grupo familiar ocupar o continuar en cargos públicos de alto nivel. **Para enfrentar esta problemática, resulta fundamental implementar medidas que garanticen que las autoridades y servidores públicos estén exentos de antecedentes por violencia de género**, tal como se ha señalado previamente.

5.2 Propuesta normativa

El **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**, busca garantizar que las autoridades, servidores y candidatos a cargos públicos no se encuentran incurso en actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y cuentan con idoneidad para contribuir a la plena igualdad entre varones y mujeres, en el marco de sus competencias.

En la Quinta Sesión Ordinaria, de fecha 14 de octubre de 2024, la congresista **Ruth Luque Ibarra**, autora de la iniciativa legislativa, sustentó el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** señalando lo siguiente:

Presidenta, esta iniciativa se presentó el 9 de marzo del 2022, así que, digamos, le agradezco que después de tantos años se me invite a sustentar esta iniciativa para un poquito discutir sobre algunos temas que me parecen importantes a raíz de la propuesta que se han planteado y que entiendo, además, hubo en su momento una postura de archivar y quiero un poco cuestionar y explicar un poco por qué razón creo yo que esta es una iniciativa que más bien debería generar un debate y poner en la mesa algunos temas que me parecen sustanciales de cara a la lucha contra la violencia de la mujer.

Una primera cosa, es que esta propuesta no niega que existe un desarrollo legislativo en la materia de lucha contra la violencia familiar, sino lo que trata de poner en evidencia es que propone un conjunto de impedimentos para que autoridades sean elegidas por mandato popular o funcionarios de alta confianza, no es cierto, que estén involucrados en hechos vinculados a violencia hacia la mujer, no sean parte del funcionamiento del Estado.

Eso es en esencia lo que propone la propuesta. Y entonces, para eso la iniciativa plantea un conjunto de mecanismos como, por ejemplo, generar una declaración jurada de idoneidad que permita, digamos, que el funcionario que acceda a un cargo, sea de elección popular, sea de confianza o quien esté en el cargo

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

que fuese, no es cierto, en el sector público, al momento de acceder a un cargo público, digamos, pueda llenar esta declaración, el cual pueda narrar si es que tiene casos, sean en proceso, investigación, denuncia, o en aquellos que hayan, este, condenados.

Y eso, digamos, permita tener una información al Estado para tomar ciertas decisiones, si corresponde o no corresponde que un funcionario, digamos, siga o por lo menos esté a cargo.

¿Y por qué lo planteo, presidenta? Y no sé si pueden ir a, por favor, proyectar a las imágenes. Y voy a poner algunos casos para un poco comentar, digamos, cuál es la, digamos, la atención que llama esta iniciativa y por qué precisamente varios medios le dieron atención a esta iniciativa cuando lo presenté en su momento.

Por ejemplo, esta imagen que estoy colocando aquí en la parte izquierda superior, es un caso que una persona que trabajó en la Contraloría de la República y que fue denunciado hasta en cuatro oportunidades por violencia familiar, y la persona estaba en el cargo. O sea, era una persona que fue contratada en el cargo y que tenía cuatro denuncias por violencia contra la mujer.

Luego otro caso, en mi región, que además ha merecido toda una movilización, incluso, que es del actual presidente del directorio de la empresa de servicios de Cusco, que estando en el cargo, además fue denunciado por agresión y que hace poco se han dictado incluso medidas de protección, pero fue luego, revisando los hechos, el señor tenía otras denuncias de violencia contra la mujer.

Y así, digamos, uno puede ir revisando en la historia y en distintos casos en regiones, donde, digamos, puede encontrar, por ejemplo, el caso del gerente de seguridad ciudadana de la Municipalidad Provincial de Sullana, en Piura, digamos, que además no solo tenía sentencia por alimentos, sino haber denuncia de violencia de su excónyuge, etcétera, y que recién se dieron conocimiento porque se presentó otro hecho de violencia.

Entonces, y uno puede seguir. [Siguiente, por favor].

Otros casos, digamos, por ejemplo, el caso del alcalde del distrito de Cotaruce, en la provincia de Ayмараes, que fue denunciado el 23 de mayo por violencia a mujer, violencia familiar, que golpeó brutalmente a su esposa y que, además, esta persona ya había tenido antecedentes. O sea, en realidad, digamos, la iniciativa plantea una interrogante, que quiero señalar.

Nosotros sabemos que la normativa, digamos, quien tiene una sentencia, ¿no?, condenatoria, no puede participar en ciertos cargos de función. Está establecida la

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la "Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar".

norma, por ejemplo, para casos de delito de terrorismo o se han generado ciertas inhabilitaciones.

Entonces, una pregunta que surge a raíz de esta iniciativa es, ¿cómo es que en los casos de violencia contra la mujer, que además en cifras somos uno de los países con más alto índice en América Latina o en regiones donde los altos índices son muy altos y donde tienes funcionarios, sea elegidos en mandato popular o cargos de confianza o de distinta índole?, digamos, se presentan situaciones de esta naturaleza, sea durante la gestión o cuando se han presentado, digamos, se presenta una denuncia, pero esa denuncia no es de ahora, porque han habido antecedentes de violencia.

Entonces, ¿qué tiene que suceder en ese caso? ¿el funcionario tiene que seguir en el cargo?, el funcionario tiene que mantener, como ha sucedido en el caso del directorio, por ejemplo, que en el caso de mi región se abrió un debate entre sectores que decían que no tenía una condena, no podía ser separado, solo era una denuncia, porque hay posturas de esa naturaleza.

Yo tengo una postura y lo planteo en la iniciativa. Yo creo que en un país en el nuestro, con altos índices, un funcionario debe ser separado de su cargo, especialmente cuando hay cargos de confianza o cargos que requieran la conducción de ciertas entidades o incluso cargos de cierta elección popular, porque en el caso particular, por ejemplo de nuestro país, quien conduce los espacios de concertación de lucha contra la violencia son las autoridades locales, entonces no puede ser que un alcalde, estando en el ejercicio del cargo y que tenga denuncias, no es cierto, siga conduciendo un espacio de esta naturaleza.

Entonces, mi iniciativa, digamos, plantea y formula, interpela eso. ¿Hay que esperar que la persona ya sea condenada a esa instancia? O es que, en los casos de violencia contra la mujer, además, el Estado tendría el derecho de actuar medidas de prevención o medidas que permitan generar separaciones de cargo, y es una cosa que de hecho plantea la propuesta, que haya decisiones de separación de cargo.

Y eso que estoy diciendo no está regulado, no está regulado, la ley no prevé eso. La ley lo que establece es que la persona es retirada, no es cierto, cuando tiene sentencia.

Entonces, la propuesta apunta a que haya un nivel de separación de cargo en una sentencia de primera instancia o en su defecto cuando haya denuncias de esta naturaleza.

Y un mecanismo que ayuda, digamos, para generar niveles de mayor transparencia o compromisos de lucha, digamos, para tener información sobre un funcionario que

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

va a asumir, la propuesta que hemos planteado es que haya precisamente una declaración jurada de idoneidad que hemos propuesto.

Y por eso, [...] uno de los artículos incluso dedicamos al proceso de separación de la función pública, en el cual señalamos que las autoridades, servidores, candidatos, etcétera, que incurran en actos de violencia contra la mujer, luego de haber presentado la declaración jurada, sean separados de la función pública.

Es decir, que permita una valoración a quien conduce la entidad o a quien va a contratar, si es que, digamos, esta persona va a continuar o no va a continuar. Porque en este momento esa valoración no existe.

El Estado toma conocimiento cuando se presenta la denuncia y de hecho en el Congreso la República se han dado situaciones así, asesores que han tenido denuncias y que uno se ha enterado después, ¿no es cierto?

Entonces, eso es en resumen lo que plantea la propuesta, y por eso es que yo entiendo que algunas de las opiniones parten sobre una reproducción legal exacta que se plantea en la ley.

Pero, como digo, la propuesta interpela sobre si acaso en nuestro país necesitamos que se ejerza separaciones de cargo cuando se presentan este tipo de situaciones, para evitar, digamos, los ejemplos que he puesto y podríamos exponer muchos más casos que existen en el país, ¿no es cierto?, de funcionarios, sea en elección popular, sea en cargo de confianza o en cargos, digamos, que desempeñan en empresas público-mixtas, etcétera, que durante el ejercicio de cargo tienen denuncias y/o en su defecto ya estando en el cargo se toma conocimiento que ha tenido denuncias. Son las dos situaciones que se puedan presentar.

Entonces, eso es en concreto, presidenta. Yo agradezco, digamos, que me hayan invitado, digamos, a plantear.

De verdad me hubiera gustado que se hubiera generado un debate, pero creo que es una propuesta legítima que planteo sobre una situación que en los hechos y en la realidad se presenta.

Es decir, ¿qué hacer cuando existe un funcionario, una autoridad, que estando en el ejercicio del cargo se presentan denuncias?, porque las denuncias no se resuelven rápido, no se sentencian rápido. O ¿qué sucede cuando presentada esa denuncia, esa persona ya ha tenido antecedentes de distinta índole?

Claro, si estuviéramos en un país donde todos los registros están cruzados, eso sería distinto, permite una valoración, pero eso no existe.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

Y lo que tenemos en la práctica es que muchas veces por presión pública, digamos, el funcionario o la persona se ve obligada a renunciar, pero eso no es parte de una decisión pública.

Entonces, mi postura es que sí debería ser separada y debería haber un mecanismo para eso. Y un mecanismo que se propone, digamos, para garantizar transparencia y esa información, es una declaración de idoneidad, no es cierto.

Y en el cual, digamos, tenga de acuerdo, digamos, al cargo o la función que está desempeñando, la posibilidad de que esa persona sea separada de acuerdo a la gravedad o seguramente impacto que una denuncia vinculada a violencia contra la mujer en el marco de la Ley 30364 pueda generar. Muchas gracias, presidenta.

[Lo resaltado y subrayado es nuestro]

En ese contexto, la Comisión de Mujer y Familia considera que, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** propone lo siguiente:

1. Garantizar que las autoridades, servidores y candidatos a cargos públicos no estén involucrados en actos de violencia contra las mujeres o el grupo familiar, asegurando que sean personas idóneas.
2. Establecer el impedimento y separación de la función pública a aquellas personas condenadas en primera instancia o con procesos vigentes por violencia contra mujeres o el grupo familiar y no podrán acceder a cargos públicos. Si están en ejercicio y son condenadas o tienen procesos, serán separadas de la función pública.
3. Obligar a las autoridades, servidores y candidatos a presentar una declaración jurada de idoneidad ante el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, asegurando que no tienen antecedentes de violencia. La no presentación o falsedad en la información conllevará la nulidad del cargo.
4. Aplicar estas disposiciones a cargos de alto nivel, como el presidente, congresistas, ministros, jueces, fiscales, gobernadores, alcaldes, y otros altos funcionarios públicos.
5. Que los funcionarios declaren que no han cometido actos de violencia contra mujeres o el grupo familiar, y deben presentarla dentro de siete días hábiles de asumir el cargo.
6. Que los candidatos a cargos de elección popular y otros altos cargos deben presentar esta declaración jurada preventiva antes de su elección o designación.
7. Que cualquier autoridad o servidor público que sea condenado en primera instancia o tenga un proceso vigente por violencia será separado de la función pública mediante los procedimientos legales correspondientes.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

8. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, junto con otras instituciones, se encargará de la difusión, supervisión y control del cumplimiento de esta ley.
9. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene 30 días hábiles desde la promulgación de la ley para emitir las disposiciones reglamentarias.
10. Los funcionarios ya en funciones tienen 15 días para presentar su declaración jurada de intereses de sujetos obligados en funciones una vez que se emitan las disposiciones.

La propuesta se fundamenta en la necesidad de **fortalecer de manera integral la lucha contra la violencia hacia la mujer y los integrantes del grupo familiar**; lo que implica no solo sancionar y prevenir dichos actos, sino también **garantizar que los funcionarios públicos, como representantes del Estado sean referentes de idoneidad y compromiso con la erradicación de la violencia en todas sus formas, promoviendo una administración pública más justa, ética y alineada con los principios de igualdad y respeto a los derechos humanos.**

Consecuentemente, se puede colegir que el Proyecto de Ley 1441/2021-CR propone regular principalmente cinco ejes, en los siguientes aspectos:

- a. Creación de un régimen de **impedimentos para el acceso a cargos públicos** por razones de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- b. Establecimiento de una **declaración jurada** de idoneidad en materia de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- c. **Extensión del control de idoneidad a los candidatos a cargos públicos.**
- d. Disponer la **separación de la función pública** frente a denuncias, procesos o sentencias por violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- e. **Ampliación del universo de sujetos obligados** y de los momentos de control.

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

Habiéndose concluido que sí existe materia legible en la iniciativa legislativa, siendo ésta **garantizar que quienes ejercen funciones públicas sean personas sin antecedentes de violencia contra las mujeres o integrantes del grupo familiar, a través de medidas que impidan su participación en la administración pública y aseguren que los servidores sean idóneos y comprometidos con la erradicación de esta violencia**; ahora corresponde, analizar las opiniones recibidas de las entidades especializadas para evaluar las posibles observaciones a la **necesidad**, la **viabilidad** y la **oportunidad** de las propuestas normativas en resolver los problemas identificados.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

Análisis de la NECESIDAD NORMATIVA

La Comisión de Mujer y Familia, en cumplimiento del artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, **debe determinar si el Proyecto de Ley 1441/2021-CR responde a una necesidad normativa real**, es decir, si existe un problema que no se encuentra adecuadamente atendido por el ordenamiento vigente y cuya solución requiere una intervención legislativa en los términos propuestos por la iniciativa.

Para ello, se parte de dos premisas:

- a) El grave contexto de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en el país, frente al cual el Estado tiene obligaciones reforzadas de prevención, protección y sanción; y
- b) La existencia de un conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias que ya regulan la idoneidad, los impedimentos para el acceso a la función pública y los mecanismos disciplinarios aplicables a autoridades y servidores públicos.

Con esta base, se analiza la necesidad normativa en función de los cinco ejes que articula el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**: (a) régimen de impedimentos; (b) declaración jurada de idoneidad; (c) extensión del control a candidatos; (d) separación de la función pública por denuncias o procesos; y (e) ampliación del universo de sujetos obligados y de los momentos de control, incorporando las opiniones de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, incluyendo las opiniones de SERVIR y de la Secretaría de Integridad Pública), así como del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Respecto del problema público y finalidad del Proyecto de Ley 1441/2021-CR

La autora del **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** ha expuesto que la iniciativa legislativa responde a una situación que se verifica en la práctica: la presencia de autoridades, funcionarios y servidores públicos que, estando en ejercicio del cargo o postulando a él, registran denuncias, investigaciones o incluso antecedentes reiterados de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, sin que el Estado cuente con mecanismos sistemáticos para conocer, valorar y reaccionar frente a dicha información.

En esa línea, la **Defensoría del Pueblo** y el **Ministerio Público** coinciden en reconocer que el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** se asienta sobre un problema público real. La Defensoría señala que la violencia contra las mujeres constituye una violación grave de derechos humanos y que el Estado tiene el deber de garantizar

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

que quienes ejercen la función pública actúen con especial respeto a esos derechos. El Ministerio Público, por su parte, resalta que la idoneidad ética y moral de las autoridades y funcionarios es un presupuesto indispensable para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención y erradicación de la violencia.

Por su parte, el **MIMP**, en su opinión original ratificada posteriormente, también admite que la propuesta “*contribuye al rol que desempeña el Estado en la lucha contra la violencia de género*” en la medida en que busca fortalecer la administración pública mediante la exigencia de idoneidad respecto de la violencia contra las mujeres y el grupo familiar.

En consecuencia, desde la perspectiva del problema y de la finalidad, existe consenso en que:

- El objetivo del proyecto es constitucionalmente legítimo y socialmente relevante; y
- La presencia de funcionarios con antecedentes de violencia genera un problema de confianza, coherencia institucional e idoneidad que amerita ser atendido.

La cuestión que corresponde resolver en este apartado es, sin embargo, otra: si ese problema exige una nueva ley en los términos y con el alcance propuesto por el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** o si, por el contrario, puede y debe ser abordado dentro del marco constitucional y legal ya existente mediante ajustes de política pública, mejora de instrumentos y desarrollo reglamentario.

Respecto del régimen de impedimentos para el acceso a cargos públicos

El **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** propone crear un régimen de impedimentos que impida el acceso a cargos públicos a personas que:

- Cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por violencia contra las mujeres o integrantes del grupo familiar, o
- Se encuentren con proceso penal vigente o “*antecedentes*” relacionados con dicha violencia.

En este punto, la mayoría de entidades consultadas coincide en que no existe un vacío normativo que justifique una regulación adicional de la forma en que la plantea el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**. Al respecto, el **Poder Judicial**, la **PCM** (incluyendo las opiniones de SERVIR y la Secretaría de Integridad Pública) y el **MIMP** destacan que el artículo 39-A de la Constitución Política, incorporado

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

mediante reforma constitucional, **ya establece un impedimento para el ejercicio de la función pública respecto de aquellas personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delito doloso**, incorporando un desarrollo complementario en la Ley 31419, *Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción*. **Estos marcos incluyen dentro de los delitos dolosos los vinculados a violencia contra la mujer y el grupo familiar**, de modo que el impedimento por condena ya se encuentra constitucional y legalmente previsto, al menos respecto de los cargos de confianza y altos funcionarios que el propio artículo 39-A ha definido como sujetos a dicho estándar.

Por otro lado, la **Defensoría del Pueblo**, que considera legítimo reforzar la idoneidad, también **reconoce que cualquier impedimento debe estar vinculado a la existencia de sentencia condenatoria y no a meros procesos vigentes**, precisamente para no vulnerar la presunción de inocencia. En el mismo sentido, el MIMP advierte que extender el régimen de impedimentos más allá de lo previsto en el artículo 39-A – por ejemplo, a todo tipo de funcionarios o servidores – **exigiría una reforma constitucional, por lo que el objetivo no puede lograrse mediante una ley ordinaria como la que se propone**.

Por su parte, la PCM y el Poder Judicial subrayan que el elemento “*proceso penal vigente*” no solo no cubre un vacío, sino que **introduce un mecanismo de restricción de derechos que contradice la presunción de inocencia al impedir el acceso a la función pública por la mera existencia de un proceso en trámite, sin sentencia**. La Defensoría comparte este criterio y recomienda expresamente eliminar del Proyecto de Ley 1441/2021-CR cualquier referencia a procesos vigentes como causal de impedimento.

El **Ministerio Público** valora positivamente el propósito de impedir que agresores ocupen espacios de poder, pero su opinión no analiza el detalle de compatibilidad con el artículo 39-A ni con la presunción de inocencia, por lo que no aporta elementos para contradecir las observaciones constitucionales de los demás sectores.

En síntesis, respecto del primer eje: **del régimen de impedimentos para el acceso a cargos públicos**, puede afirmarse que:

- Existe necesidad legítima de asegurar que personas con sentencia condenatoria por violencia no accedan a determinados cargos de poder.
- Sin embargo, esa necesidad ya se encuentra atendida en buena medida por el artículo 39-A de la Constitución Política y la Ley 31419, al menos respecto de un amplio segmento de cargos de confianza y altos funcionarios.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

- La única “novedad” del proyecto –incorporar procesos vigentes y antecedentes no sentenciados como causal de impedimento generalizado– **no responde a un vacío normativo, sino que se proyecta sobre una esfera protegida por la presunción de inocencia y los derechos políticos,** generando conflictos constitucionales.

Desde esta perspectiva, la Comisión de Mujer y Familia constata que **no se acredita una necesidad normativa que justifique, en el plano de ley ordinaria, la creación de un régimen adicional de impedimentos** en los términos planteados por el Proyecto de Ley 1441/2021-CR.

Respecto de la declaración jurada de idoneidad en materia de violencia

El segundo eje del **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** propone la creación de una declaración jurada de idoneidad específica en materia de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, que sería presentada ante el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** y serviría como condición para el acceso y permanencia en diversos cargos públicos.

Aquí se advierte una diferencia importante respecto del eje anterior. Tanto la **Defensoría del Pueblo** como el **MIMP** y el **Ministerio Público** reconocen que no existe actualmente una declaración jurada que exija de manera expresa la información sobre antecedentes de violencia hacia la mujer y los integrantes del grupo familiar, y que ello generaría un déficit de transparencia y de herramientas para que las entidades públicas puedan valorar la idoneidad de los postulantes o designados.

En ese sentido, puede identificarse una necesidad parcial: dotar al sistema de integridad pública de instrumentos que obliguen a declarar antecedentes relevantes en materia de violencia contra las mujeres y el grupo familiar, a fin de que las entidades competentes los valoren conforme a la Constitución Política, la Ley 30364, *Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*, la Ley 31419, *Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción*, y las normas de servicio civil. Esta necesidad es coherente con el objetivo de reforzar la idoneidad y la confianza en la función pública.

No obstante, las entidades también resaltan que **esta necesidad no exige, ni justifica necesariamente, una ley especial como la propuesta, ni mucho menos un régimen centralizado en el MIMP**. El MIMP indica, con claridad, que no es la entidad competente para administrar, custodiar, controlar y sancionar el cumplimiento de declaraciones juradas de carácter general en materia de función

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

pública; ello corresponde al sistema de recursos humanos del Estado, bajo la rectoría de **SERVIR** y, según el caso, a los sistemas de integridad que lidera la **Secretaría de Integridad Pública** de la PCM.

A ello se suma que **PCM**, **SERVIR** y el **Poder Judicial** advierten que el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** no define adecuadamente quién custodia, cómo se verifica, qué consecuencias se derivan de la falsedad o el incumplimiento de la declaración, ni cómo se articula con las declaraciones juradas de intereses, de situación patrimonial y otros instrumentos existentes. Es decir, reconocida la utilidad de contar con un mejor instrumento de declaración, **el diseño normativo del proyecto no se muestra necesario ni adecuado en los términos en que está formulado.**

En consecuencia, en este segundo eje: **Respecto de la declaración jurada de idoneidad en materia de violencia**, la Comisión de Mujer y Familia aprecia que:

- Sí existe una necesidad de mejorar la transparencia e incorporar información sobre antecedentes de violencia en los instrumentos de declaración jurada del sistema de integridad pública.
- Sin embargo, **esa necesidad puede ser razonablemente atendida mediante desarrollo reglamentario y directivas del Poder Ejecutivo y de SERVIR, modificando o ampliando las declaraciones juradas existentes**, sin que resulte imprescindible una nueva ley con el diseño y alcances del **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** ni la asignación de competencias al MIMP que no corresponden a su rol rector.

La necesidad normativa, por tanto, es limitada y acotada: no se justifica la creación de un régimen legal completo como el propuesto, pero sí emerge la conveniencia de que el Poder Ejecutivo incorpore el componente de violencia hacia la mujer y los integrantes del grupo familiar en los instrumentos de declaración y evaluación de idoneidad ya existentes.

Respecto de la extensión del control de idoneidad a candidatos a cargos públicos

El **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** propone extender la obligación de presentar la declaración de idoneidad también a candidatos a cargos públicos, sea por elección popular o por otros mecanismos de designación.

En este punto, el **Poder Judicial** y la **PCM** señalan que las condiciones para postular a cargos de elección popular se encuentran extensamente reguladas en la Ley 26859, *Ley Orgánica de Elecciones*, la Ley 27683, *Ley de Elecciones Regionales*, la Ley 26864, *Ley de Elecciones Municipales*, la Ley 28094, *Ley de Organizaciones Políticas*, y normas especiales (incluidas las reformas que incorporan el artículo 34-A de la Constitución

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

Política). Estas normas ya definen los impedimentos y condiciones para la postulación, incluyendo la situación de personas condenadas por determinados delitos.

Ninguna de las opiniones técnicas identifica un vacío normativo sustantivo en este campo que justifique imponer un nuevo requisito de inscripción electoral vía ley ordinaria de carácter general, menos aun cuando este se basa, nuevamente, en categorías ambiguas como “proceso vigente” o “antecedentes” no definidos. La Defensoría del Pueblo y el MIMP no desarrollan específicamente este eje, pero su exigencia de respeto a la presunción de inocencia es plenamente trasladable al caso de candidaturas.

En consecuencia, la Comisión de Mujer y Familia advierte que no se acredita una necesidad normativa adicional que justifique incorporar, mediante una ley como la propuesta, un nuevo régimen de control de idoneidad para candidatos, cuando ya existe un marco electoral detallado y una cláusula constitucional (artículo 34-A) que fija los parámetros de impedimentos para postular.

Respecto de la separación de la función pública por denuncias, procesos o sentencias

El cuarto eje identificado en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR se refiere a la separación de la función pública de autoridades, servidores y candidatos que incurran en actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, a partir de la información contenida en la declaración jurada.

Las opiniones recabadas coinciden, casi de manera unánime, en que no existe necesidad normativa que justifique la creación de un régimen de separación automática basado en denuncias o procesos vigentes, por las graves tensiones que ello genera con la presunción de inocencia, el debido proceso y los derechos laborales y políticos de las personas involucradas.

La Defensoría del Pueblo, aunque reconoce la legitimidad de velar por la idoneidad moral, es enfática en señalar que, mientras no exista sentencia condenatoria, no corresponde aplicar un impedimento o causal de separación automática, dado que ello implicaría restringir el derecho al trabajo y otros derechos fundamentales sobre la base de una situación aún no resuelta por el sistema de justicia.

El MIMP, la PCM y el Poder Judicial coinciden en que la separación automática por “proceso vigente” no solo no es necesaria, sino que resulta abiertamente contraria al diseño constitucional vigente, en la medida en que la propia Constitución Política

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

ha optado por utilizar la “*condena en primera instancia*” como punto de referencia para establecer incapacidades y restricciones específicas (artículos 34-A y 39-A).

Ahora bien, la Defensoría introduce un elemento relevante para este análisis: aun cuando no se pueda separar automáticamente a quien solo tiene una denuncia o proceso, **sí existe una necesidad de regular mecanismos de seguimiento institucional de dichos procesos por parte de las entidades empleadoras**, a fin de que, dentro del marco de la Ley 30364, la normativa de servicio civil y los regímenes disciplinarios vigentes, se puedan adoptar medidas razonables y proporcionadas según el caso (por ejemplo, reubicaciones, suspensiones preventivas conforme a ley, medidas de protección a la víctima, etc.).

De este modo, respecto del cuarto eje: **respecto de la separación de la función pública por denuncias, procesos o sentencias**, la Comisión de Mujer y Familia concluye que:

- No existe necesidad normativa de crear un régimen de separación automática de la función pública por denuncias o procesos vigentes, en los términos en que lo plantea el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**, por ser incompatible con principios y normas del bloque de constitucionalidad.
- Sí se identifica, en cambio, una necesidad de mejorar los protocolos y lineamientos para la actuación de las entidades públicas cuando toman conocimiento de denuncias o procesos de violencia contra sus funcionarios, **lo que puede ser abordado mediante desarrollo reglamentario y manuales de gestión de recursos humanos, sin requerir una ley como la propuesta.**

Respecto de la ampliación del universo de sujetos obligados y de los momentos de control

Finalmente, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** amplía el universo de sujetos obligados abarcando a las más altas autoridades del Estado, altos directivos, funcionarios de confianza, asesores, representantes del Estado en empresas públicas, universidades públicas, miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, así como otros servidores, y pretende que el régimen se aplique en tres momentos: acceso, permanencia y postulación.

Al respecto, la **PCM, SERVIR** y el **Poder Judicial** destacan que ese diseño configura, en la práctica, la creación de un sistema paralelo de idoneidad y control, que se superpone y entra en tensión con los regímenes ya establecidos en la Constitución Política, la Ley 30057, *Ley del Servicio Civil*, la Ley 31419, *Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción*, las normas electorales, los regímenes

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

especiales de carrera (magistrados, diplomáticos, militares, policiales), los estatutos universitarios y las normas de buen gobierno corporativo aplicables a empresas del Estado.

Ninguna de las entidades identifica un vacío transversal que justifique unificar en una sola ley y bajo un único mecanismo (la declaración jurada ante el MIMP) el control de idoneidad en todos estos ámbitos tan diversos. Por el contrario, las opiniones apuntan a que el fortalecimiento de la lucha contra la violencia debe pasar por perfeccionar y articular los sistemas ya existentes, más que por superponer un nuevo sistema de alcance general cuya implementación, además, no está adecuadamente desarrollada en la exposición de motivos ni en la fórmula legal.

Por ello, desde la perspectiva de la necesidad normativa, la Comisión de Mujer y Familia aprecia que la ampliación masiva del universo de sujetos y de los momentos de control no se encuentra justificada; antes bien, genera riesgos de duplicidad, confusión competencial y sobrecarga administrativa para las entidades, sin acreditarse una mejora sustantiva que no pueda lograrse por la vía de ajustes sectoriales y administrativos en los marcos ya vigentes.

En conclusión, luego de analizar el contenido del **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**, el marco normativo vigente y las opiniones recabadas, la Comisión de Mujer y Familia considera que: Si bien el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** parte de un problema público grave y real y persigue un objetivo constitucionalmente legítimo – garantizar la idoneidad de quienes ejercen la función pública en materia de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar –, no se acredita la necesidad de aprobar una nueva ley en los términos y con el alcance propuesto por la iniciativa, por cuanto: i) los impedimentos por condena ya están previstos en la Constitución Política y la Ley 31419; ii) los impedimentos y separaciones basados en denuncias o procesos vigentes no responden a un vacío, sino que colisionan con la presunción de inocencia; iii) la extensión a candidatos y al conjunto de poderes y niveles de gobierno se superpone con regímenes específicos ya existentes; y, iv) el componente innovador relativo a declaraciones juradas e instrumentos de seguimiento puede ser razonablemente atendido a través de mecanismos infralegales y de política pública, sin necesidad de la aprobación del **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**.

Por tanto, en el análisis de la necesidad normativa, la Comisión de Mujer y Familia concluye que la fórmula legal propuesta por el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** no resulta necesaria, aun cuando reconoce la importancia del problema que motiva la iniciativa y la conveniencia de que el Poder Ejecutivo y los órganos rectores del sistema de servicio civil e integridad pública adopten medidas específicas para

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la "Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar".

reforzar la idoneidad y la respuesta institucional frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en el ámbito de la función pública.

Análisis de la VIABILIDAD NORMATIVA

Para el análisis de viabilidad normativa del **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** es necesario determinar si la fórmula legal propuesta es compatible con la Constitución Política, con las leyes que regulan el acceso y ejercicio de la función pública, con los sistemas administrativos del Estado y con las competencias de los distintos poderes y entidades del sector público. Esta evaluación es realizada a la luz de las opiniones remitidas por la **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**, la **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**, el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**, el **Poder Judicial (PJ)**, el **Ministerio Público (MP)**, la **Defensoría del Pueblo** y otras entidades, evidenciando que la propuesta presenta limitaciones constitucionales, legales y competenciales insalvables, que impiden su viabilidad en los términos planteados.

Respecto de la compatibilidad constitucional

a) Consideraciones sobre la presunción de inocencia y el debido proceso

El **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** plantea establecer impedimentos y separaciones automáticas de la función pública basadas en dos supuestos:

- La existencia de procesos penales vigentes,
- La existencia de antecedentes o denuncias por violencia.

Estos supuestos, **al no requerir sentencia condenatoria, configuran una sanción anticipada que opera sin la determinación de responsabilidad penal o administrativa**. Todas las entidades que se pronunciaron técnicamente sobre este punto –PCM, MIMP, PJ, Defensoría del Pueblo, SERVIR– concluyen que ello vulnera directamente la presunción de inocencia, principio estructural del Estado constitucional.

Al respecto, el derecho a la presunción de inocencia forma parte del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, precisado en el artículo 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estableciendo que *"Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. (...)".* Así también, el derecho a la presunción de inocencia está respaldada por el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que: *"(...) la Corte ha afirmado que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito*

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la "Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar".

de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad es demostrada".

Así también, la Constitución Política también reconoce la presunción de inocencia como un derecho fundamental, expresada en el artículo 2, inciso 24, que establece: *"Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad"*. El fundamento del derecho a la presunción de inocencia se halla tanto en el principio-derecho de dignidad humana (*"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*, artículo 1 de la Constitución), como en el principio *pro homine*.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha sostenido reiteradamente que: el derecho fundamental a la presunción de inocencia, en tanto que presunción *iuris tantum*, implica que *"[...] a todo procesado se le considera inocente mientras no se pruebe su culpabilidad: vale decir, hasta que no se exhiba prueba en contrario. Rige desde el momento en que se imputa a alguien la comisión de un delito, quedando el acusado en condición de sospechoso durante toda la tramitación del proceso, hasta que se expida la sentencia definitiva"* (STC 0618-2005-PHC/TC, fundamentos 21 y 22). De igual forma, se ha dicho que *"la presunción de inocencia se mantiene 'viva' en el proceso penal siempre que no exista una sentencia judicial que, como corolario del cauce investigador llevado a cabo con las garantías inherentes al debido proceso, logre desvirtuarla (...)"*. (STC 2915-2004-PHC/TC, fundamento 12). Consecuentemente, ningún efecto jurídico desfavorable puede derivarse de una imputación que no haya sido resuelta mediante sentencia condenatoria firme.

De las normas y jurisprudencia referida, se puede colegir que, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** al pretender producir efectos desfavorables intensos – impedir el acceso al cargo, forzar separación automática, generar inhabilidades de facto – sin procedimiento disciplinario ni sentencia, **lo convertiría en una medida abiertamente inconstitucional**, al ser incompatible con los artículo 2 inciso 24, y el artículo 139 inciso 3 y con la jurisprudencia constitucional sobre presunción de inocencia y debido proceso.

b) Existencia de conflicto con los artículos 39-A y 34-A de la Constitución

El artículo 39-A, producto de reforma constitucional, dispone que ciertos altos funcionarios y cargos de confianza se encuentran impedidos de ejercer función pública si cuentan con sentencia condenatoria en primera instancia por delito doloso.

Esta disposición constitucional tiene tres consecuencias jurídicas fundamentales:

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

1. La Constitución Política define expresamente la única causal general de impedimento.
2. La causal es taxativa: solo sentencia condenatoria en primera instancia.
3. La Constitución Política determina el universo personal al que es aplicable.

No obstante, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** pretende:

- Extender el impedimento a procesos vigentes, denuncias y “antecedentes”,
- Aplicarlo a prácticamente *toda* la administración pública, sin excepción.

Ello constituye una expansión de los impedimentos constitucionales sin reforma constitucional, situación jurídicamente prohibida. Así lo señalaron la PCM, el MIMP, el PJ, SERVIR y la Defensoría: **no es posible ampliar impedimentos constitucionales mediante ley ordinaria.**

Asimismo, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** intenta exigir declaración de idoneidad y generar impedimentos para candidatos a cargos de elección popular, incluso con procesos vigentes. El artículo 34-A de la Constitución Política establece los impedimentos para postular mediante una *lista cerrada* fijada por reforma constitucional.

De la revisión constitucional se puede colegir que, los requisitos e impedimentos para postular o para permanecer en el cargo solo pueden establecerse por norma de rango constitucional. Por tanto, cualquier intento de crear impedimentos electorales mediante ley ordinaria carece de viabilidad jurídica.

En este extremo, es necesario referirnos al **Proyecto de Ley 1374/2021-CR**—que perseguía un objetivo similar al del Proyecto de Ley 1441/2021-CR pero mediante la vía constitucional—ya que se evidencia que el Congreso de la República ya se pronunció sobre la materia, **concluyendo que los impedimentos para el ejercicio y acceso a cargos públicos vinculados con delitos de violencia requieren modificación constitucional y no una ley ordinaria.** El citado proyecto obtuvo un dictamen favorable en dos oportunidades por la Comisión de Constitución y Reglamento; sin embargo, **el Pleno del Congreso rechazó la propuesta de reforma constitucional en su sesión del 13 de diciembre de 2024.**

Este antecedente parlamentario revela que: (i) la materia es de reserva constitucional, (ii) una ley ordinaria como el **Proyecto de Ley 1374/2021-CR** no es el instrumento idóneo; y, (iii) **incluso una reforma constitucional específicamente diseñada para estos efectos no alcanzó consenso político ni constitucional en el Pleno.** Es decir, el actual Congreso de la República, ya se ha pronunciado sobre la materia en cuestión.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

Consecuentemente, este antecedente refuerza la inviabilidad jurídica y política del Proyecto de Ley 1441/2021-CR.

c) Autonomía de poderes del Estado y de organismos constitucionales

El Proyecto de Ley 1441/2021-CR impone obligaciones y efectos sancionadores a:

- Poder Judicial,
- Ministerio Público,
- JNE, ONPE y JNJ,
- Contraloría General de la República,
- Universidades públicas,
- Empresas del Estado,
- Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú,
- Gobiernos regionales y gobiernos locales.

La autonomía de estas instituciones está garantizada en los artículos 139, 146, 147, 149, 152, 174, 176, 177, 178 y 191 de la Constitución Política. Ninguna ley puede imponerles un régimen de evaluación, verificación o separación automática de personal sin fundamento constitucional.

La PCM, el PJ, SERVIR y la Defensoría advierten que el Proyecto de Ley 1441/2021-CR afecta la autonomía funcional, administrativa y disciplinaria, pues impone reglas uniformes sin respetar los regímenes sectoriales establecidos por ley.

Respecto de la compatibilidad con la legislación vigente

a) Ley 31419 y su reglamento: idoneidad para el acceso a la función pública

La Ley 31419, *Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción*, creó un sistema nacional uniforme de idoneidad para altos funcionarios y cargos de confianza, regulando:

- Impedimentos por sentencia condenatoria en primera instancia,
- Procedimiento y verificación,
- Declaración jurada de intereses,
- Criterios éticos y de integridad.

El Proyecto de Ley 1441/2021-CR establece un sistema paralelo, con criterios, procedimientos y autoridades distintas (MIMP), sin justificar su necesidad, contraviniendo el principio de jerarquía normativa y de coherencia del sistema

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

legal. Tal superposición fue observada expresamente por: PCM, MIMP, SERVIR, PJ y la Defensoría del Pueblo.

b) Ley 30057 y Decreto Legislativo 1295: regímenes disciplinarios especiales

La Ley 30057, *Ley del Servicio Social*, establece:

- Procedimientos disciplinarios,
- Sanciones proporcionales,
- Estándares de idoneidad y ética,
- Competencias exclusivas de SERVIR.

No obstante, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** pretende:

- Imponer separación automática sin procedimiento,
- Asignar al MIMP competencias en materia disciplinaria,
- Desnaturalizar los principios rectores de proporcionalidad y gradualidad.

El Decreto Legislativo 1295, *Decreto Legislativo que modifica el artículo 242 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y establece disposiciones para garantizar la integridad en la administración pública*, exige procedimiento administrativo sancionador y debido proceso, incompatibles con la separación automática por denuncia.

Los regímenes especiales (magistrados, policías, militares, diplomáticos, docentes universitarios, empresas del Estado) cuentan con leyes propias y autoridades disciplinarias exclusivas. El **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** invade esas competencias sin coordinación ni fundamento.

c) Ley 30364: medidas especiales ante casos de violencia

La Ley 30364, *Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*, ya establece medidas especiales ante casos de violencia hacia la mujer y los integrantes del grupo familiar, tales como:

- Medidas de protección,
- Medidas cautelares,
- Actuaciones administrativas,
- Coordinación interinstitucional.

Desde la perspectiva de la Comisión de Mujer y Familia el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** propone mecanismos que duplican, desarticulan e invaden los espacios ya regulados por la Ley 30364, incluso al pretender transformar

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

denuncias en causales de separación automática, cuando las medidas administrativas ya están reguladas.

d) Normativa electoral

Las leyes electorales (Ley 26859, *Ley Orgánica de Elecciones*, la Ley 27683, *Ley de Elecciones Regionales*, la Ley 26864, *Ley de Elecciones Municipales*) y la Ley 28094, *Ley de Organizaciones Políticas*, regulan de manera exhaustiva:

- Inscripción de candidatos,
- Requisitos, impedimentos y tachas,
- Competencias del JNE.
- Requisitos de afiliación a las organizaciones políticas

El **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** altera el sistema electoral sin reforma constitucional y sin intervención de los organismos electorales, lo que constituye una infracción al principio de competencia y a los artículos 177 y 178 de la Constitución Política.

Respecto de las competencias institucionales

Todas las entidades consultadas coinciden en que el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)** no es el ente competente para: recibir declaraciones juradas de idoneidad; verificar información penal o administrativa; cruzar bases de datos del PJ, MP, MININTER; imponer sanciones; ni administrar registros nacionales de funcionarios.

Estas competencias pertenecen a varias entidades, entre ellas: SERVIR (gestión de recursos humanos); Secretaría de Integridad Pública (declaraciones juradas y estándares éticos); JNE/ONPE (candidaturas); y, Contraloría General de la República (control gubernamental). Por tanto, asignarlas al **MIMP** contraviene la Ley 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, y el principio de legalidad administrativa.

Por otro lado, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** desconoce las competencias rectoras de SERVIR, quien dirige el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, y de la Secretaría de Integridad Pública, quien dirige el Sistema de Integridad y Ética Pública; porque el proyecto: crea un sistema paralelo; introduce nuevas causales de impedimento; establece procedimientos no previstos; y, asigna competencias fuera de todo marco legal.

Por estas consideraciones, **SERVIR** y la **PCM** declaran que el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** no es viable competencialmente.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

Luego del análisis detallado del marco constitucional, legal y competencial, así como de las opiniones técnicas recibidas, la Comisión de Mujer y Familia concluye que el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** no es jurídicamente viable ni en forma ni en fondo.

En síntesis, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**: (i) Vulnera principios constitucionales: presunción de inocencia, debido proceso, autonomía de poderes, legalidad y proporcionalidad; (ii) Contradice disposiciones constitucionales expresas: artículos 39-A y 34-A sobre impedimentos y requisitos para ejercer función pública o postular; (iii) Desconoce sistemas legales vigentes: Ley 31419, Ley 30057, Decreto Legislativo 1295, Ley 30364, normas electorales y regímenes especiales; (iv) Invade competencias establecidas por ley: asigna al MIMP funciones que corresponden a SERVIR, PCM y otros órganos del Estado; y, (v) Genera un sistema paralelo y desarticulado de idoneidad, sin justificación técnica ni compatibilidad normativa.

En consecuencia, el Proyecto de Ley 1441/2021-CR no supera el análisis de viabilidad normativa exigido por el Reglamento del Congreso de la República, por lo que no resulta posible avanzar con su aprobación en los términos planteados.

Análisis de la OPORTUNIDAD NORMATIVA

El análisis de oportunidad normativa tiene por objeto evaluar si, más allá de la legitimidad del objetivo y de la eventual necesidad de intervención del Estado, es conveniente y razonable aprobar el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** en el contexto político, institucional y normativo actual, considerando tanto sus efectos prácticos como el mensaje que transmite el Congreso de la República a la ciudadanía, a las víctimas y al propio aparato estatal.

En el caso concreto, desde la perspectiva de la Comisión de Mujer y Familia, la oportunidad debe valorarse a partir de tres dimensiones:

- i. El contexto de grave violencia contra las mujeres y la demanda social de reforzar los estándares de idoneidad en la función pública;
- ii. El estado actual del marco constitucional y legal, así como de los esfuerzos institucionales en curso; y
- iii. Los riesgos de fragmentar, duplicar o desordenar el sistema mediante la aprobación de una norma jurídicamente inviable que genere expectativas que no pueda cumplir.

Respecto del contexto social y político: gravedad del problema y demanda de “tolerancia cero”

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

El Perú enfrenta desde hace años niveles críticos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, situación reconocida por la **Defensoría del Pueblo**, el **MIMP** y los organismos internacionales de derechos humanos. Desde esta perspectiva, el propósito político y simbólico del **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** es comprensible: transmitir un mensaje de “*tolerancia cero*” frente a la presencia de agresores en cargos de poder, cualquiera sea el nivel de la administración pública.

La autora de la iniciativa ha documentado casos concretos de autoridades y funcionarios que, contando con múltiples denuncias o incluso medidas de protección dictadas a favor de las víctimas, permanecieron en sus cargos o accedieron a ellos sin que existan mecanismos preventivos eficaces. Estos hechos revelan no solo un déficit en la respuesta estatal oportuna, sino también en la coherencia institucional entre el discurso de lucha contra la violencia y la práctica concreta al interior del Estado.

En consecuencia, desde un punto de vista estrictamente político y valorativo, **no puede negarse que existe una fuerte presión social e institucional para elevar los estándares de idoneidad y para evitar que quienes ejercen la violencia contra las mujeres representen o dirijan al Estado.** La oportunidad de abordar este problema es, por tanto, incuestionable: el tema es actual, sensible y prioritario en la agenda de derechos humanos y de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Sin embargo, la oportunidad legislativa no se agota en el reconocimiento de la importancia del tema; **exige evaluar si el instrumento normativo propuesto es el adecuado, y si su aprobación, en los términos planteados, contribuye efectivamente a mejorar la protección de las mujeres o, por el contrario, genera efectos contraproducentes.**

Respecto de los riesgos de aprobar una ley ordinaria jurídicamente inviable

Como se ha expuesto en los apartados de necesidad y viabilidad jurídica, el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** presenta serias incompatibilidades constitucionales y legales: vulnera la presunción de inocencia, se superpone al artículo 39-A de la Constitución Política, pretende regular impedimentos que son materia de reserva constitucional (incluyendo el artículo 34-A), invade competencias propias de otros sistemas administrativos y órganos autónomos, y asigna al **MIMP** funciones que no le corresponden.

En este contexto, la aprobación de una ley ordinaria que no podrá ser aplicada en los términos planteados, o que será inevitablemente objeto de acciones de

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

inconstitucionalidad y controversias judiciales, consecuentemente, no resulta oportuna por varias razones:

- Genera una expectativa irreal en la ciudadanía y, particularmente, en las víctimas de violencia, al prometer mecanismos de separación e impedimento que el propio ordenamiento constitucional no permite materializar de la forma propuesta.
- Expone al Congreso de la República y al Estado a escenarios de litigiosidad constitucional y contencioso-administrativa, debilitando el mensaje de seriedad y rigor técnico en materia de lucha contra la violencia.
- Puede derivar en una aplicación desigual o discrecional de la norma, en la medida en que los operadores se enfrentan a disposiciones incompatibles con los regímenes disciplinarios y electorales vigentes.
- Desvía el foco del debate público hacia la discusión sobre la constitucionalidad de la norma, en lugar de concentrarse en la mejora efectiva de los mecanismos de prevención, sanción y protección de las víctimas.

Desde esta perspectiva, **la Comisión de Mujer y Familia considera que no es oportuno avanzar con un proyecto cuya estructura normativa es, desde el inicio, jurídicamente insostenible**, pues ello debilita la credibilidad del sistema legislativo y no beneficia, en los hechos, a las mujeres y a los integrantes del grupo familiar que se pretende proteger.

Respecto de la coherencia con el proceso de reforma constitucional ya debatido por el Congreso de la República

Un elemento clave en la evaluación de la oportunidad lo constituye el antecedente del **Proyecto de Ley 1374/2021-CR** y del dictamen de reforma constitucional que modificaba los artículos 34-A, 39-A y 139 de la Constitución Política, con la finalidad, precisamente, de **ampliar los impedimentos para postular y ejercer función pública respecto de personas condenadas por delitos graves, incluidos aquellos vinculados a la violencia**.

Este antecedente demuestra que el propio Congreso de la República ha reconocido que el tema de los impedimentos es de naturaleza constitucional y que, en consecuencia, **la vía idónea para modificarlo es la reforma de la Constitución, no la aprobación de una ley ordinaria**. Asimismo, revela que el Pleno ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una propuesta de reforma constitucional con ese contenido y que, tras un debate, no alcanzó el consenso suficiente para ser aprobada.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

En este contexto, **pretender, mediante el Proyecto de Ley 1441/2021-CR, introducir por ley ordinaria efectos que el Pleno ha discutido y no ha querido consagrar a nivel constitucional, no resulta políticamente oportuno ni institucionalmente coherente.** Podría interpretarse como un intento de “puentear” la decisión del constituyente derivado, trasladando a una ley ordinaria lo que no se logró plasmar en la Constitución Política, pese a que el propio análisis técnico de las entidades consultadas revela que dicho camino es jurídicamente inviable.

La prudencia institucional y el respeto a la secuencia de decisiones del Congreso de la República aconsejan, más bien, que cualquier debate futuro sobre impedimentos para agresores de mujeres y del grupo familiar se recanalice, si así se estima, por la vía de una reforma constitucional integral, técnicamente sólida y con amplio consenso político, no mediante iniciativas fragmentarias de rango legal.

Respecto del impacto en la arquitectura institucional y en la gestión de la política pública

Otro aspecto de oportunidad se refiere al impacto institucional que tendría la aprobación del **Proyecto de Ley 1374/2021-CR** en la arquitectura de sistemas y competencias actualmente vigentes. Las opiniones de la PCM, SERVIR, MIMP, Poder Judicial y Defensoría del Pueblo advierten que el proyecto:

- Crea un sistema paralelo de idoneidad que se superpone a la Ley 31419 y a la Ley 30057, generando confusión y duplicidad en la evaluación de funcionarios y servidores.
- Asigna al MIMP roles de registro, verificación y sanción que exceden su mandato, debilitando su rol central como ente rector de políticas de igualdad de oportunidades y lucha contra la violencia, al convertirlo en un órgano de control administrativo generalizado.
- Interfiere con las competencias de órganos con autonomía constitucional (Poder Judicial, Ministerio Público, JNE, Contraloría, universidades públicas, FF.AA. y PNP), sin un diseño consensuado ni articulado con los regímenes especiales.

Desde el punto de vista de la oportunidad normativa, no es conveniente introducir una norma que reordena de manera desarticulada sistemas administrativos complejos, sin un estudio orgánico y sin procesos de concertación interinstitucional suficientes, particularmente en materias tan sensibles como la carrera judicial, la carrera fiscal, el servicio civil, las empresas del Estado o los regímenes universitarios.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

Por el contrario, parece más oportuno fortalecer líneas de acción específicas, tales como:

- La mejora de las declaraciones juradas de intereses e idoneidad a cargo de SERVIR y la Secretaría de Integridad Pública;
- La incorporación de información relevante sobre antecedentes de violencia en los sistemas de recursos humanos, dentro del marco constitucional;
- El perfeccionamiento de protocolos internos para la actuación de las entidades frente a denuncias y procesos de violencia, con base en la Ley 30364 y en los regímenes disciplinarios vigentes.

Desde la perspectiva de la Comisión de Mujer y Familia, estas medidas pueden implementarse mediante reglamentos, directivas, manuales y otros instrumentos de política pública, de forma más ágil y consistente, sin necesidad de una ley ordinaria como la propuesta, que tensiona el sistema constitucional y administrativo.

En este extremo, es necesario precisar que, **la Comisión de Mujer y Familia debe velar porque sus pronunciamientos sean coherentes con la defensa de los derechos de las mujeres y, al mismo tiempo, respetuosos del orden constitucional y del sistema de fuentes del Derecho. Ello implica un equilibrio delicado entre la exigencia legítima de “tolerancia cero” frente a la violencia y la necesidad de no sacrificar principios estructurales del Estado de Derecho.**

En este sentido, declarar la no aprobación del **Proyecto de Ley 1374/2021-CR** no puede ni debe interpretarse como una indiferencia frente al problema que motiva la iniciativa. Por el contrario, el dictamen deja constancia de que:

- La Comisión de Mujer y Familia reconoce la gravedad del fenómeno de la violencia contra las mujeres y el grupo familiar, así como la necesidad de reforzar la idoneidad de quienes ejercen la función pública.
- Sin embargo, considera que el instrumento normativo propuesto no es el adecuado, por resultar inconstitucional, inviable competencialmente e innecesario frente al marco vigente, y por el riesgo de generar falsas expectativas.
- En consecuencia, corresponde impulsar, dentro del ámbito de competencia del Poder Ejecutivo y de los sistemas administrativos, medidas complementarias y específicas (mejoras en declaraciones juradas, protocolos, coordinación interinstitucional, seguimiento de procesos, fortalecimiento de la Ley 30364, entre otras) que sí puedan implementarse de manera eficaz y respetuosa de la Constitución Política.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

En esa línea, sin perjuicio de lo expuesto, **la Comisión de Mujer y Familia exhorta al Poder Ejecutivo, a SERVIR y a la Secretaría de Integridad Pública, a que evalúen la incorporación, en los instrumentos de idoneidad y declaratorias juradas ya existentes, de campos específicos vinculados a antecedentes de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, así como el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento institucional de procesos por violencia cometidos por funcionarios y servidores públicos.**

A la luz de los elementos expuestos, la Comisión de Mujer y Familia concluye que, aunque el problema identificado por el **Proyecto de Ley 1441/2021-CR** es actual, grave y demanda respuestas más eficaces por parte del Estado, no resulta oportuna la aprobación de la iniciativa en los términos planteados, porque:

- Se apoya en un diseño jurídico que ha sido ya descartado por el propio Pleno del Congreso de la República en sede de reforma constitucional,
- Intenta producir, por vía de ley ordinaria, efectos que colisionan con la Constitución y con los sistemas administrativos vigentes,
- Genera el riesgo de frustrar expectativas legítimas de las víctimas y de la sociedad, al ser previsible su inconstitucionalidad o inaplicabilidad,
- Y podría debilitar la coherencia de la arquitectura institucional del Estado, desviando al MIMP y a otros órganos de sus funciones propias.

Por ello, desde el punto de vista de la oportunidad normativa, **la Comisión de Mujer y Familia considera que no corresponde aprobar el Proyecto de Ley 1441/2021-CR**, sin perjuicio de la exhortación efectuada a las entidades competentes a adoptar medidas infralegales y de política pública que fortalezcan, de manera constitucionalmente adecuada, la idoneidad y la respuesta del Estado frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en el ámbito de la función pública.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 1441/2021-CR**, mediante el cual se propone la *Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar* y, por consiguiente, su envío al archivo.

Dese cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 16 de marzo de 2026.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 1441/2021-CR mediante el cual se propone la “Ley que garantiza la idoneidad de funcionarios públicos para construir una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

[Siguen firmas ...]



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2026 19:48:19-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 12:37:59-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2026 19:49:03-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 12:47:55-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 15:59:07-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 17:42:21-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/03/2026 10:15:14-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/03/2026 21:25:52-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/03/2026 10:19:40-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2026 11:39:39-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2026 15:48:25-0500