

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.



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

DICTAMEN 40

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**¹, presentado por el grupo parlamentario **Perú Libre**, a iniciativa² de la congresista **María Elizabeth Taipe Coronado**, mediante el cual se propone la *Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia en su Décima Octava Sesión Ordinaria, del 8 de junio de 2026, realizada en la **modalidad semipresencial**, en la sala 5 “Gustavo Mohme Llona”, edificio “Víctor Raúl Hayya de la Torre” [**presencial**], y en la sala de reuniones de la plataforma³ de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar⁴ el **dictamen negativo** recaído en el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**, mediante el cual se propone *reconocer y fortalecer el rol de las organizaciones de mujeres como actores estratégicos para el desarrollo social, la reducción de brechas y la promoción de la igualdad de género en el país*, con el **voto A FAVOR (11) los señores congresistas**: Barbarán Reyes, Rosángella Andrea (FP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP-VP-BM); López Morales, Jeny Luz (FP); Martínez Talavera, Pedro Edwin (AP); Muñante Barrios, Alejandro (RP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Rivas Chacara, Janet Milagros (BS); Santisteban Suclupe, Magaly (FP) y Trigozo Reátegui, Cheryl (RP).

Solicitaron **licencia (02)** para la presente sesión los señores congresistas: Cerrón Rojas, Waldemar José (PL) y Camones Soriano, Lady Mercedes (APP).

¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzk2MzM3/pdf>

² En la condición de coautores los señores congresistas: Cruz Mamani, Flavio; Gonza Castillo, Américo; Portalatino Ávalos, Kelly Roxana; Mita Alanoca, Isaac; y, Agüero Gutiérrez, María Antonieta.

³ 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.

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

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 20 de mayo de 2026 y fue decretado al día siguiente a la Comisión de Mujer y Familia, como única comisión dictaminadora.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El **Proyecto de Ley 14636/2025-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 14636/2025-CR** propone la aprobación de una ley orientada a promover el fortalecimiento y la articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado peruano. **La iniciativa tiene como objeto reconocer y fortalecer el rol de dichas organizaciones como actores estratégicos para el desarrollo social, la reducción de brechas y la promoción de la igualdad de género en el país.** En esa línea, la propuesta parte de la premisa de que las organizaciones de mujeres cumplen una función relevante en los territorios, especialmente en contextos de vulnerabilidad, pobreza, violencia de género, informalidad y limitada presencia estatal.

Para alcanzar dicho propósito, la iniciativa propone, en primer término, la creación del **Registro Nacional de Organizaciones de Mujeres –RENOM–**, a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Este registro sería concebido como una herramienta destinada a reconocer, visibilizar y fortalecer a las organizaciones de mujeres a nivel nacional. La propuesta establece que el RENOM se rija por los principios de gratuidad, simplicidad, inclusión y progresividad, de modo que la inscripción no genere costos, sea accesible y permita incorporar gradualmente a organizaciones que incluso se encuentren en proceso de organización o formalización. Asimismo, se precisa que la inscripción en dicho registro facilitaría y priorizaría el acceso a los programas, servicios y mecanismos previstos en la ley, sin constituir una condición obligatoria para participar en acciones iniciales de fortalecimiento.

En segundo término, el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** atribuye al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la rectoría y articulación multisectorial de las políticas, programas y acciones dirigidas al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres. Para tal efecto, se prevé que dicho ministerio coordine con los gobiernos

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

regionales y locales, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Economía y Finanzas y otras entidades competentes. Además, la iniciativa dispone que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno incorporen de manera obligatoria la participación de las organizaciones de mujeres en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas vinculadas al desarrollo social y económico.

En tercer lugar, la propuesta plantea la creación del **Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres**, bajo la conducción del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Dicho programa tendría como finalidad acompañar, potenciar y reconocer el trabajo que realizan las organizaciones de mujeres en todo el país. Entre sus principales líneas de acción se encuentran el fortalecimiento de capacidades organizativas y de liderazgo, el acompañamiento de procesos de formalización progresiva, la facilitación del acceso a mercados, recursos y oportunidades económicas, así como la contribución a la prevención de la violencia de género mediante el fortalecimiento del rol comunitario de protección y soporte que cumplen estas organizaciones.

La iniciativa también establece criterios de priorización para la intervención del referido programa. En particular, se propone atender preferentemente a organizaciones ubicadas en zonas rurales y contextos de mayor vulnerabilidad, a poblaciones indígenas u originarias, y a territorios con alta incidencia de pobreza y violencia. Con ello, el proyecto busca orientar la intervención estatal hacia espacios donde el fortalecimiento organizativo de las mujeres tendría mayor relevancia para el desarrollo local, la cohesión social y la prevención de situaciones de violencia.

Asimismo, el proyecto incorpora disposiciones destinadas a promover el acceso de las organizaciones de mujeres a mecanismos de financiamiento. Para ello, prevé que el Estado impulse fondos concursables públicos accesibles, programas de desarrollo productivo e instrumentos financieros coordinados con la Corporación Financiera de Desarrollo –COFIDE– y el Banco de la Nación. Del mismo modo, plantea promover el diseño de productos financieros pertinentes, flexibles y adecuados a las características de las organizaciones de base, reconociendo su diversidad y formas de organización.

En esa misma línea, la propuesta contempla la implementación de un mecanismo de garantía, en coordinación con el sistema financiero, con la finalidad de facilitar el acceso de las organizaciones de mujeres al crédito en condiciones más justas y acordes con su realidad. El proyecto señala que dicho mecanismo buscaría reducir las barreras que enfrentan estas organizaciones para financiar sus iniciativas, fortalecer sus emprendimientos y promover su autonomía económica. Asimismo,

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

establece que su diseño e implementación se sujetarían a las disposiciones del Ministerio de Economía y Finanzas, con el propósito de asegurar su sostenibilidad y el uso responsable de los recursos públicos.

Adicionalmente, el proyecto regula el acceso a infraestructura pública. Para tal efecto, dispone que las entidades públicas puedan otorgar en cesión en uso bienes inmuebles de su propiedad a organizaciones de mujeres debidamente identificadas, con la finalidad de apoyar el desarrollo de sus actividades sociales, comunitarias y productivas. La cesión se realizaría por plazo determinado, bajo condiciones de uso específico y sujeta a supervisión y evaluación periódica, a fin de asegurar el adecuado aprovechamiento del inmueble.

Finalmente, el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** establece que la implementación de la ley se realice de manera progresiva, priorizando las zonas de mayor vulnerabilidad social y económica. Además, dispone que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables implemente un sistema de seguimiento y evaluación que incluya indicadores vinculados al número de organizaciones fortalecidas, el acceso a financiamiento, el nivel de formalización y el impacto en la reducción de brechas económicas y sociales, cuyos resultados deberán ser publicados anualmente.

En síntesis, el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** no se limita a declarar la importancia de las organizaciones de mujeres, sino que propone establecer un conjunto de instrumentos de intervención pública orientados a institucionalizar su relación con el Estado. Para ello, plantea la creación de un registro nacional, un programa nacional de fortalecimiento, mecanismos de articulación multisectorial, acceso a financiamiento, un mecanismo de garantía, cesión en uso de infraestructura pública y un sistema de seguimiento y evaluación a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

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 25307**, Declaran de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno-Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos.
- **Ley 27731**, Ley que regula la participación de los Clubes de Madres, Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

- **Ley 29151**, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- **Ley 29158**, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- **Ley 31168**, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas.
- **Ley 31458**, Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento.
- **Ley 32097**, Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los comedores populares y ollas comunes, para impulsar su desarrollo social y económico.
- **Decreto Legislativo 1440**, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- **Decreto Supremo 012-2022-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba la Estrategia Nacional Mujer Emprendedora.
- **Decreto Supremo 017-2025-PRODUCE**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 32097, Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los Comedores Populares y Ollas Comunes, para impulsar su desarrollo social y económico.

IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
26.MAY.2026	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio 0875-2025-2026-CMF/CR	NO
26.MAY.2026	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Oficio 0877-2025-2026-CMF/CR	NO
26.MAY.2026	Ministerio de la Producción	Oficio 0878-2025-2026-CMF/CR	NO
26.MAY.2026	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio 0876-2025-2026-CMF/CR	NO
26.MAY.2026	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Oficio 0880-2025-2026-CMF/CR	NO
26.MAY.2026	Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio 0879-2025-2026-CMF/CR	NO

4.2. Opiniones recibidas

Respecto del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la fecha de la aprobación del presente dictamen no se evidenció el registro opiniones institucionales.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

4.3. Opiniones ciudadanas:

Respecto del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la fecha de la aprobación del presente dictamen no se evidenció el registro opiniones ciudadanas.

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. ¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con la iniciativa legislativa?

De acuerdo con la exposición de motivos del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**, el hecho o problema que se pretende atender está referido a la limitada articulación entre el Estado peruano y las organizaciones de mujeres que desarrollan actividades sociales, comunitarias, productivas y de prevención de la violencia en distintos territorios del país. **La iniciativa parte de la premisa de que dichas organizaciones cumplen un rol relevante en la reducción de brechas, la generación de oportunidades económicas, el soporte comunitario y la protección de derechos, especialmente en contextos de pobreza, ruralidad, violencia de género, informalidad y limitada presencia estatal.**

En esa línea, el proyecto sostiene que las organizaciones de mujeres —entre ellas, comedores populares, comités de vaso de leche, asociaciones productivas, federaciones de mujeres y redes comunitarias— constituyen espacios de organización social que contribuyen al bienestar de miles de familias, a la atención de necesidades básicas y al desarrollo local. Según la exposición de motivos, estas organizaciones cumplen una función especialmente importante en zonas donde la acción estatal resulta insuficiente o no llega oportunamente, por lo que su fortalecimiento permitiría mejorar la eficacia de las intervenciones públicas y ampliar el impacto de las políticas sociales y económicas dirigidas a mujeres.

Asimismo, la iniciativa identifica como parte del problema la persistencia de condiciones estructurales que afectan de manera particular a las mujeres, tales como la pobreza, la informalidad laboral, las brechas económicas, las dificultades de acceso a financiamiento y la violencia de género. **El proyecto señala que muchas mujeres desarrollan actividades económicas o comunitarias en condiciones de informalidad y precariedad, lo que limita su acceso a derechos, protección social, capacitación, financiamiento y oportunidades de crecimiento.** Del mismo modo, sostiene que la violencia contra las mujeres constituye una problemática estructural que exige fortalecer redes comunitarias y mecanismos de prevención, detección temprana y acompañamiento a las víctimas.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

Desde esa perspectiva, el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** considera que las organizaciones de mujeres tienen un potencial estratégico para contribuir a la prevención de la violencia de género, la autonomía económica, la inclusión social y la reducción de brechas. Sin embargo, **advierte que dichas organizaciones operarían con recursos limitados, escasa asistencia técnica y sin un reconocimiento institucional suficiente dentro de los sistemas de intervención pública.** Esta situación, según la iniciativa, restringiría su capacidad de acción, reduciría su sostenibilidad y limitaría su articulación con programas, servicios y oportunidades estatales.

El Proyecto de Ley 14636/2025-CR también plantea que la relación entre estas organizaciones y el Estado sería fragmentada, limitada y carente de mecanismos permanentes que aseguren su participación real en la gestión pública, el acceso a recursos y el fortalecimiento continuo de sus capacidades. En esa línea, sostiene que, si bien existen espacios de participación ciudadana, estos no necesariamente garantizan continuidad, financiamiento, incidencia o impacto sostenido en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

En consecuencia, el problema identificado por el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** puede resumirse en cinco aspectos principales: **primero**, la insuficiente articulación institucional entre el Estado y las organizaciones de mujeres; **segundo**, la falta de reconocimiento y visibilización sistemática de dichas organizaciones; **tercero**, las limitaciones que enfrentan para acceder a capacitación, formalización, mercados, financiamiento e infraestructura; **cuarto**, la necesidad de fortalecer su rol comunitario en la prevención de la violencia de género; y **quinto**, la ausencia – según la propuesta – de un marco normativo integral que ordene dicha articulación.

No obstante, corresponde precisar que, si bien el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** identifica una problemática socialmente atendible, su formulación presenta una debilidad relevante desde el análisis de necesidad legislativa: **no desarrolla un diagnóstico suficiente que permita determinar la magnitud exacta del problema, el universo de organizaciones comprendidas, las deficiencias concretas de los mecanismos estatales actualmente vigentes ni la razón por la cual la solución normativa debe consistir en crear un nuevo Registro Nacional de Organizaciones de Mujeres y un nuevo Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres.**

Esta precisión resulta necesaria porque el ordenamiento jurídico y la actuación estatal ya contienen diversos instrumentos relacionados con la materia que la iniciativa pretende abordar. Existen normas y mecanismos sobre organizaciones sociales de base, comedores populares, ollas comunes, emprendimiento femenino,

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

mujeres rurales, indígenas y afroperuanas, autonomía económica de las mujeres, capacitación técnico-productiva, inclusión financiera y acceso a mercados. Incluso, esta Comisión ha evaluado recientemente iniciativas vinculadas a la autonomía económica de las mujeres, como el **Proyecto de Ley 13005/2025-CR**, cuyo dictamen reconoce la existencia de políticas, programas y estrategias vigentes y orienta la intervención legislativa hacia la articulación y fortalecimiento de dichos instrumentos.

Por tanto, el hecho o problema que el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** busca resolver es real en términos generales: **la necesidad de fortalecer la participación, articulación y capacidad de acción de las organizaciones de mujeres frente a brechas económicas, sociales y de violencia**. Sin embargo, el proyecto no acredita de manera suficiente que dicho problema derive de un vacío normativo que exija crear nueva institucionalidad, ni demuestra que los instrumentos vigentes sean inadecuados o insuficientes para atenderlo mediante mecanismos de articulación, mejora o fortalecimiento administrativo.

5.2. Propuesta normativa

El **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** propone la siguiente fórmula legal:

“LEY QUE PROMUEVE EL FORTALECIMIENTO Y ARTICULACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES CON EL ESTADO PERUANO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto reconocer y fortalecer el rol de las organizaciones de mujeres como actores estratégicos para el desarrollo social, la reducción de brechas y la promoción de la igualdad de género en el país.

Artículo 2. Registro Nacional

Créase el Registro Nacional de Organizaciones de Mujeres (RENOM), a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como una herramienta que permite reconocer, visibilizar y fortalecer a las organizaciones de mujeres en todo el país.

2.1. El RENOM se rige por los siguientes principios:

- a) Gratuidad, garantizando que ninguna organización tenga que asumir costos para inscribirse o mantenerse en el registro.*
- b) Simplicidad, con procedimientos accesibles, ágiles y adecuados a la diversidad cultural, territorial y lingüística del país.*
- c) Inclusión y progresividad, promoviendo la incorporación gradual de organizaciones, sin excluir a aquellas que aún se encuentran en proceso de organización o formalización.*

2.2. La inscripción en el RENOM facilita y prioriza el acceso a los programas, servicios y mecanismos establecidos en la presente ley, sin constituir una condición obligatoria para participar en acciones iniciales de fortalecimiento.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables establece, mediante reglamento, los procedimientos y requisitos necesarios para el funcionamiento del RENOM, asegurando su implementación de manera descentralizada y accesible.

Artículo 3. Rectoría y articulación multisectorial

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en su calidad de ente rector en materia de igualdad de género, establece lineamientos, coordina y supervisa la implementación de políticas, programas y acciones dirigidas al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres. Para tal efecto, articula con:

- Gobiernos regionales y locales
- El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
- El Ministerio de la Producción
- El Ministerio de Economía y Finanzas
- Otras entidades competentes

Las entidades públicas de los tres niveles de gobierno incorporan de manera obligatoria la participación de las organizaciones de mujeres en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas vinculadas al desarrollo social y económico.

Artículo 4. Creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres

Créase el Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres, bajo la conducción del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como una iniciativa orientada a acompañar, potenciar y reconocer el trabajo que realizan las organizaciones de mujeres en todo el país.

4.1. El programa tiene como finalidad:

- a) Fortalecer sus capacidades organizativas y de liderazgo, promoviendo su autonomía y sostenibilidad.
- b) Acompañar procesos de formalización de manera progresiva, respetando sus tiempos y realidades.
- c) Facilitar su acceso a mercados, recursos y oportunidades económicas que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida.
- d) Contribuir a la prevención de la violencia de género, fortaleciendo su rol en la protección y el soporte comunitario.

4.2. El programa prioriza la atención de:

- a) Zonas rurales y contextos de mayor vulnerabilidad.
- b) Poblaciones indígenas y originarias, reconociendo su identidad cultural y saberes propios.
- c) Territorios con alta incidencia de pobreza y violencia, donde el fortalecimiento organizativo resulta clave para el desarrollo y la cohesión social.

Artículo 5. Acceso a financiamiento

El Estado promueve y facilita el acceso de las organizaciones de mujeres a mecanismos de financiamiento que les permitan fortalecer sus iniciativas, crecer de manera sostenible y mejorar sus condiciones de vida.

Para ello, impulsa:

- a) Fondos concursables públicos accesibles y adecuados a su realidad.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

- b) Programas de desarrollo productivo que acompañen sus emprendimientos.
 - c) Instrumentos financieros, en coordinación con la COFIDE y el Banco de la Nación, orientados a ampliar sus oportunidades de acceso al crédito y otros servicios.
- Asimismo, se promueve el diseño de productos financieros pertinentes, flexibles y acordes a las características de las organizaciones de base, reconociendo su diversidad y formas de organización.

Artículo 6. Fondo de garantía

El Estado impulsa la implementación de un mecanismo de garantía, en coordinación con el sistema financiero, que facilite a las organizaciones de mujeres el acceso al crédito en condiciones más justas y acordes a su realidad.

Este mecanismo busca reducir las barreras que enfrentan para financiar sus iniciativas y fortalecer sus emprendimientos, promoviendo su crecimiento y autonomía económica.

Su diseño e implementación se realizan conforme a las disposiciones del Ministerio de Economía y Finanzas, asegurando su sostenibilidad y el uso responsable de los recursos públicos.

Artículo 7. Acceso a infraestructura

Las entidades públicas pueden otorgar en cesión en uso bienes inmuebles de su propiedad a organizaciones de mujeres debidamente identificadas, con el fin de apoyar el desarrollo de sus actividades sociales, comunitarias y productivas.

Esta cesión se realiza de manera transparente y responsable:

- a) Por un plazo determinado, que brinde estabilidad para el desarrollo de sus iniciativas.
- b) Bajo condiciones de uso específico, acordes a los fines para los cuales se otorga el bien.
- c) Sujeta a supervisión y evaluación periódica, que aseguren el adecuado aprovechamiento del inmueble.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación.

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia, asegurando las condiciones necesarias para su adecuada implementación en todo el país.

Segunda. Implementación progresiva.

La implementación de la presente ley se realiza de manera progresiva, priorizando las zonas de mayor vulnerabilidad social y económica.

Tercera. Supervisión

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables implementa un sistema de seguimiento y evaluación que incluya indicadores como el número de organizaciones fortalecidas, el acceso a financiamiento, el nivel de formalización y el impacto en reducción de brechas económicas y sociales. Los resultados son publicados de manera anual.”

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

Habiéndose determinado que la iniciativa legislativa contiene un hecho concreto que atender, corresponde realizar el análisis técnico – jurídico a la necesidad, la

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

viabilidad y la oportunidad de la propuesta normativa en resolver los problemas identificados.

Análisis de la NECESIDAD de la iniciativa legislativa

El análisis de necesidad de una iniciativa legislativa exige verificar si el problema público identificado requiere una respuesta normativa con rango de ley y si la fórmula legal propuesta resulta idónea, indispensable y diferenciada respecto de los mecanismos jurídicos e institucionales ya existentes. En ese sentido, no basta con acreditar la existencia de una problemática socialmente relevante; corresponde determinar si el ordenamiento vigente carece de herramientas suficientes para atenderla y si la intervención legislativa propuesta aporta un valor normativo real, evitando duplicidades, superposiciones funcionales o la creación de estructuras innecesarias.

En el caso del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**, la Comisión reconoce que las organizaciones de mujeres cumplen un rol relevante en el desarrollo social, la reducción de brechas, la prevención de la violencia, la promoción de la autonomía económica y el fortalecimiento de la participación comunitaria. La propia exposición de motivos de la iniciativa destaca la importancia de comedores populares, comités de vaso de leche, asociaciones productivas, federaciones de mujeres y redes comunitarias, especialmente en contextos de pobreza, ruralidad, violencia de género e insuficiente presencia estatal. Por tanto, **el problema social que motiva la iniciativa es atendible y se vincula con fines constitucionalmente legítimos, como la igualdad de oportunidades, la protección de las mujeres frente a situaciones de vulnerabilidad y la promoción del desarrollo social.**

Sin embargo, la cuestión central no radica en determinar si las organizaciones de mujeres merecen reconocimiento o fortalecimiento, sino en establecer si resulta necesario aprobar una nueva ley que cree un **Registro Nacional de Organizaciones de Mujeres –RENOM–** y un **Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres**, además de mecanismos de financiamiento, garantía, acceso a infraestructura pública y seguimiento anual. En esa línea, **debe advertirse que el proyecto no acredita suficientemente la existencia de un vacío normativo o institucional que justifique la creación de nueva institucionalidad a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.**

El artículo 2 del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** propone crear el RENOM como una herramienta destinada a reconocer, visibilizar y fortalecer a las organizaciones de mujeres en todo el país. No obstante, **la iniciativa no desarrolla un diagnóstico que permita determinar cuántas organizaciones de mujeres existen actualmente,**

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

cuáles carecen de reconocimiento estatal, qué registros o padrones resultan insuficientes, ni por qué un nuevo registro nacional sería la alternativa normativa más adecuada. Tampoco precisa con claridad la naturaleza jurídica del RENOM, sus efectos administrativos, su relación con registros municipales, padrones sectoriales, plataformas existentes o mecanismos de participación ya reconocidos en el ordenamiento vigente.

Este aspecto es especialmente relevante porque el propio proyecto señala que la inscripción en el RENOM facilitaría y priorizaría el acceso a los programas, servicios y mecanismos previstos en la ley. Aunque se indica que la inscripción no constituiría una condición obligatoria para participar en acciones iniciales de fortalecimiento, en la práctica la priorización derivada del registro podría convertirlo en una condición material para acceder a beneficios públicos. **Ello podría generar un efecto contrario al buscado: en lugar de simplificar la relación entre las organizaciones de mujeres y el Estado, podría crear una nueva carga administrativa para organizaciones de base que, precisamente por su situación de vulnerabilidad, informalidad o limitada capacidad de gestión, podrían enfrentar mayores dificultades para cumplir requisitos registrales.**

Asimismo, el artículo 4 del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** propone crear el **Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres**, bajo conducción del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con la finalidad de fortalecer capacidades organizativas y de liderazgo, acompañar procesos de formalización, facilitar el acceso a mercados, recursos y oportunidades económicas, y contribuir a la prevención de la violencia de género. Sin embargo, **el proyecto tampoco demuestra que dichas finalidades no puedan ser atendidas mediante políticas, programas, estrategias, plataformas o mecanismos actualmente vigentes.** La exposición de motivos identifica una problemática general, pero no desarrolla una evaluación comparativa que permita concluir que la creación de un nuevo programa nacional sea indispensable, eficiente o superior frente al fortalecimiento de instrumentos ya existentes.

En efecto, de la revisión del marco normativo e institucional vigente se advierte que el Estado peruano ya cuenta con diversos mecanismos orientados al reconocimiento, fortalecimiento, capacitación, articulación y promoción económica de organizaciones sociales integradas mayoritariamente por mujeres o dirigidas a mujeres en situación de vulnerabilidad. Las organizaciones sociales de base, como comedores populares, clubes de madres, comités de vaso de leche y ollas comunes, ya cuentan con reconocimiento normativo y participación en programas públicos vinculados a apoyo alimentario, gestión comunitaria y desarrollo social. Asimismo,

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

muchas de estas organizaciones son reconocidas por gobiernos locales y se encuentran vinculadas a registros municipales o padrones sectoriales.

En esa misma línea, la Ley **32097**, *Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los comedores populares y ollas comunes*, **ya establece medidas orientadas a generar oportunidades económicas mediante capacitación, formación de emprendimientos, asesoramiento y acompañamiento técnico-empresarial a cargo del Ministerio de la Producción**. Dicha norma, además, articula la información del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social con los programas especializados de PRODUCE, lo que evidencia que el ordenamiento ya prevé mecanismos de identificación y fortalecimiento económico de organizaciones sociales de base vinculadas principalmente a mujeres.

También debe considerarse la existencia de la **Red Nacional de Mujeres Indígenas u Originarias y Afroperuanas Emprendedoras – Red MIA –**⁵, promovida por el Ministerio de Cultura, que cuenta con un padrón nominal nacional y está orientada a fortalecer emprendimientos de mujeres indígenas, originarias y afroperuanas, promover su acceso a mercados y valorizar sus conocimientos tradicionales. Este instrumento resulta relevante porque coincide parcialmente con uno de los grupos priorizados por el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**, referido a poblaciones indígenas y originarias, así como a territorios con mayor vulnerabilidad social y económica.

De igual manera, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ya cuenta con la plataforma “**Mujer Emprendedora**”⁶, vinculada a la **Estrategia Nacional Mujer Emprendedora**⁷, que comprende un padrón nominal, catálogo de emprendimientos, centro de acompañamiento, aula virtual, calendario de actividades y reportes estadísticos. **Este mecanismo también se orienta a promover la autonomía económica de las mujeres mediante capacitación, acompañamiento, acceso a información y articulación con oportunidades de mercado**. Por ello, la creación de un nuevo registro y de un nuevo programa nacional exige una justificación reforzada que el proyecto no desarrolla de manera suficiente.

A ello se suma que esta Comisión ha evaluado recientemente iniciativas vinculadas al empoderamiento y autonomía económica de las mujeres. En particular, el

⁵ <https://www.gob.pe/institucion/cultura/campa%C3%B1as/105158-red-nacional-de-mujeres-indigenas-u-originarias-y-afroperuanas-emprendedoras>

⁶ <https://mujeremprendedora.mimp.gob.pe/>

⁷ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2092771-8>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

dictamen de insistencia⁸ recaído en los **Proyectos de Ley 4382/2022-CR⁹ y 7070/2023-CR¹⁰**, referido a la modificación de la Ley 31168, **tuvo por finalidad ampliar acciones y beneficios en favor de mujeres rurales, indígenas y afroperuanas, incorporando medidas de capacitación técnico-productiva y financiera, asistencia técnica, asociatividad, productividad, gestión empresarial, inclusión financiera y acceso a créditos con pertinencia cultural y lingüística.**

Asimismo, el dictamen favorable¹¹ recaído en el **Proyecto de Ley 13005/2025-CR¹²**, mediante el cual se propone la *Ley que promueve la autonomía económica de las mujeres*, **reconoció la existencia de políticas, estrategias y programas vigentes en esta materia y optó por una técnica legislativa orientada a la articulación y fortalecimiento de intervenciones existentes, evitando la creación de nuevas estructuras o la duplicidad de funciones.** Dicho dictamen consideró instrumentos como la **Estrategia Nacional Mujer Emprendedora**, el **Programa Nacional Tu Empresa, Mujer Produce** y otros mecanismos sectoriales vinculados a capacitación, inclusión financiera, acceso a mercados y fortalecimiento de capacidades productivas de las mujeres.

Este antecedente resulta especialmente importante para el análisis de necesidad del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**. Si la propia Comisión ha reconocido recientemente que existen políticas, programas y estrategias vigentes en materia de autonomía económica de las mujeres, y ha considerado técnicamente más adecuado promover su articulación y fortalecimiento antes que crear nuevas estructuras, el proyecto bajo análisis debía acreditar de manera específica cuál sería el valor agregado del RENOM y del Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres. Sin embargo, **la iniciativa no explica cómo estos nuevos instrumentos se integrarían con la Estrategia Nacional Mujer Emprendedora, la plataforma Mujer Emprendedora, la Red MIA, la Ley 32097, los programas de PRODUCE, los registros municipales de organizaciones sociales o las medidas previstas en la Ley 31168 y sus modificaciones legislativas en trámite.**

En consecuencia, la propuesta presenta una debilidad sustantiva en el plano de la necesidad normativa. La existencia de organizaciones de mujeres que requieren apoyo estatal no conduce necesariamente a la conclusión de que debe crearse un nuevo registro nacional y un nuevo programa nacional. Una respuesta legislativa

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

⁹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODE4MTk=/pdf>

¹⁰ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY0Njc4/pdf>

¹¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzg1NDY3/pdf>

¹² <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQxMDE1/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

técnicamente más adecuada habría requerido demostrar, primero, que los mecanismos existentes son insuficientes; segundo, que no pueden ser fortalecidos mediante adecuaciones normativas o administrativas; tercero, que el nuevo registro y nuevo programa evitarían duplicidades; y cuarto, que su implementación generaría un beneficio institucional superior al costo administrativo y fiscal que implicaría su puesta en marcha.

Además, el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** no define de manera precisa la categoría “organizaciones de mujeres”. Esta omisión afecta directamente el análisis de necesidad, porque impide determinar el universo de destinatarias de la norma y, por tanto, la magnitud real del problema que se pretende resolver. No queda claro si la propuesta comprende únicamente asociaciones formalmente constituidas, organizaciones sociales de base, colectivos no inscritos, redes comunitarias, federaciones, organizaciones indígenas, asociaciones productivas, comedores populares, ollas comunes, clubes de madres, comités de vaso de leche, emprendimientos colectivos o agrupaciones territoriales sin personería jurídica. **Esta indeterminación dificulta evaluar si el RENOM fuera una herramienta de reconocimiento, un padrón de beneficiarias, un registro administrativo, un mecanismo de priorización o una condición para acceder a servicios estatales.**

La falta de definición también incide en la posible duplicidad normativa. Al no delimitar el universo de organizaciones comprendidas, el proyecto podría superponerse con categorías ya reguladas por normas especiales, como organizaciones sociales de base, comedores populares, ollas comunes, mujeres rurales, mujeres indígenas, mujeres afroperuanas, mujeres emprendedoras, asociaciones productivas o redes de mujeres reconocidas por sectores específicos. En esa medida, la amplitud conceptual de la propuesta no fortalece su necesidad normativa, sino que incrementa el riesgo de dispersión, superposición y falta de predictibilidad en su aplicación.

De otro lado, si bien el proyecto sostiene que la relación entre las organizaciones de mujeres y el Estado es limitada, fragmentada y carente de mecanismos institucionales permanentes, dicha afirmación no se encuentra acompañada de un análisis sistemático de los mecanismos actualmente existentes. No se identifican los registros o espacios que serían insuficientes, no se evalúa su cobertura, no se determinan sus deficiencias operativas y no se explica por qué la solución debe consistir en crear un registro nacional adicional y un nuevo programa nacional a cargo del MIMP. En tal sentido, la iniciativa parte de una constatación general, pero no desarrolla el sustento técnico necesario para demostrar que la intervención legislativa propuesta sea necesaria en los términos planteados.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

Por tanto, desde el análisis de necesidad, **la Comisión advierte que el Proyecto de Ley 14636/2025-CR no acredita suficientemente la indispensabilidad de la nueva institucionalidad propuesta.** La finalidad de fortalecer a las organizaciones de mujeres es legítima y atendible; sin embargo, la fórmula normativa elegida no demuestra que exista un vacío que justifique crear el RENOM y el Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres, ni explica cómo estos se articularían con el conjunto de políticas, programas, plataformas, padrones y mecanismos vigentes.

En ese sentido, la propuesta podría generar un efecto de duplicidad institucional, al superponer nuevos instrumentos sobre mecanismos ya existentes en materia de autonomía económica, emprendimiento femenino, capacitación técnico-productiva, inclusión financiera, acceso a mercados, participación comunitaria y fortalecimiento de organizaciones sociales de base. Esta superposición no solo podría afectar la eficiencia de la intervención pública, sino también generar dispersión administrativa, sobrecarga de gestión para las entidades responsables y confusión en las organizaciones destinatarias respecto de los canales estatales disponibles.

En conclusión, **el Proyecto de Ley 14636/2025-CR no supera satisfactoriamente el análisis de necesidad legislativa.** Si bien reconoce un problema social relevante, no acredita que la solución propuesta –creación de un nuevo registro nacional y de un nuevo programa nacional– sea necesaria, idónea y diferenciada frente al marco normativo e institucional vigente. Por el contrario, la información revisada evidencia la existencia de normas, programas, plataformas y mecanismos estatales que ya atienden, total o parcialmente, los objetivos perseguidos por la iniciativa, por lo que corresponde considerar esta deficiencia como una razón sustantiva para no recomendar su aprobación en los términos planteados.

Análisis de la VIABILIDAD de la iniciativa legislativa

Análisis de viabilidad institucional y constitucional

El análisis de viabilidad institucional y constitucional exige determinar si la fórmula legal propuesta resulta compatible con la distribución constitucional de competencias entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, así como con las reglas de organización administrativa del Estado. En esa medida, corresponde evaluar si el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**, al crear instrumentos administrativos a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, respeta los límites que la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la normativa de

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

organización del Estado establecen respecto de la potestad organizativa del Poder Ejecutivo.

En principio, debe señalarse que la finalidad perseguida por la iniciativa legislativa es constitucionalmente legítima. El fortalecimiento de las organizaciones de mujeres se vincula con la promoción de la igualdad de oportunidades, la participación ciudadana, la autonomía económica, la reducción de brechas sociales y la prevención de la violencia de género. En consecuencia, el Congreso de la República se encuentra habilitado para legislar sobre medidas generales orientadas a promover derechos, establecer principios, definir objetivos de política pública y disponer mandatos de coordinación o articulación estatal en favor de las mujeres. Sin embargo, **dicha potestad legislativa no es irrestricta, pues debe ejercerse respetando el principio de separación de poderes, la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo para organizar su administración interna y las reglas previstas para la creación de programas dentro de los ministerios.**

Desde esta perspectiva, la principal observación institucional del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** se encuentra en su artículo 4, que propone crear el **Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres**, bajo la conducción del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Este programa tendría como finalidad fortalecer capacidades organizativas y de liderazgo, acompañar procesos de formalización, facilitar el acceso a mercados, recursos y oportunidades económicas, y contribuir a la prevención de la violencia de género. Asimismo, la propuesta establece criterios de priorización territorial y poblacional, dirigidos especialmente a zonas rurales, contextos de mayor vulnerabilidad, poblaciones indígenas u originarias y territorios con alta incidencia de pobreza y violencia.

La creación de un programa nacional no constituye una medida meramente declarativa. Un programa es una estructura funcional de gestión pública destinada a atender un problema específico o implementar una política pública determinada. Su funcionamiento exige diseño operativo, definición de responsables, procedimientos, instrumentos de gestión, recursos humanos, soporte administrativo, sistemas de información, planificación, monitoreo, evaluación y coordinación interinstitucional. Por tanto, **cuando una ley de iniciativa parlamentaria dispone expresamente la creación de un programa nacional dentro de un ministerio, no solo está estableciendo una finalidad pública, sino que está incidiendo directamente en la organización administrativa del Poder Ejecutivo.**

Al respecto, la **Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**, establece que corresponde al Poder Ejecutivo diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, así como organizar los instrumentos administrativos necesarios para su ejecución. Los

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

ministerios, como órganos del Poder Ejecutivo, diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de las materias bajo su competencia. Además, conforme al **artículo 38**¹³ de la citada ley, los programas y proyectos especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un ministerio u organismo público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Esta regulación permite distinguir dos supuestos jurídicamente diferentes. El primero ocurre cuando el Congreso establece lineamientos generales de política pública, objetivos programáticos o mandatos de promoción que pueden ser implementados por el Poder Ejecutivo conforme a sus competencias, prioridades y disponibilidad presupuestal. Este tipo de intervención legislativa resulta admisible, siempre que no imponga una estructura administrativa específica ni condicione la forma en que el Ejecutivo debe organizarse internamente. El segundo supuesto se presenta cuando la ley crea directamente un programa nacional dentro de un ministerio, asignándole finalidad, conducción y líneas de intervención. En este caso, la ley deja de ser únicamente una norma orientadora y pasa a incidir en la potestad organizativa del Poder Ejecutivo.

El **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** se ubica en este segundo supuesto. No se limita a señalar que el Estado promueve acciones de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en el marco de las políticas y programas vigentes. Por el contrario, utiliza una fórmula imperativa: **“Créase el Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres”**. Esta redacción supone la constitución directa de una estructura funcional dentro del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, lo cual **genera una tensión con el régimen previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para la creación de programas del Poder Ejecutivo**.

¹³ **Artículo 38.- Programas y Proyectos Especiales**

38.1 Los Programas y Proyectos Especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, **mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros**.

38.2 Los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen. Sólo por excepción, la creación de un Programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad.

38.3 Los Proyectos Especiales son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un período limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida. Sólo se crean para atender actividades de carácter temporal. Una vez cumplidos los objetivos, sus actividades, en caso de ser necesario, se integran en órganos de línea de una entidad nacional o, por transferencia, a una entidad regional o local, según corresponda.

38.4 Excepcionalmente, la creación de un Programa o un Proyecto Especial implicará la creación de una categoría presupuestal específica.

38.5 En el marco de los procesos de modernización y de descentralización del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa a los Programas y Proyectos Especiales a fin de determinar la necesidad de su continuidad. El procedimiento de evaluación se establece por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

En consecuencia, si bien el Congreso puede establecer mandatos generales para fortalecer la participación, articulación y autonomía económica de las organizaciones de mujeres, no resulta institucionalmente viable que una iniciativa parlamentaria cree directamente un programa nacional adscrito a un ministerio, sin contar con opinión técnica del sector involucrado y sin seguir el procedimiento previsto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La creación de programas nacionales requiere una evaluación técnica sobre necesidad, diseño organizacional, capacidades institucionales, disponibilidad presupuestal, articulación con instrumentos existentes y sostenibilidad operativa. **Estos elementos corresponden al ámbito de decisión del Poder Ejecutivo, que debe determinar si corresponde crear un programa, fortalecer uno existente, implementar una estrategia, aprobar lineamientos o utilizar mecanismos administrativos ya vigentes.**

La observación se refuerza porque el proyecto también atribuye al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables nuevas responsabilidades relacionadas con el Registro Nacional de Organizaciones de Mujeres, la conducción del programa nacional, la coordinación multisectorial, la reglamentación de la ley, la supervisión de acciones, la implementación progresiva y el sistema de seguimiento y evaluación anual. En conjunto, estas obligaciones no son meramente declarativas, sino que configuran una carga administrativa nueva para el sector, sin que se haya acreditado su capacidad institucional para asumirlas ni se cuente con opinión formal del propio ministerio respecto de su pertinencia, viabilidad y compatibilidad con sus funciones actuales.

Además, el artículo 3 del proyecto dispone que el MIMP establezca lineamientos, coordine y supervise la implementación de políticas, programas y acciones dirigidas al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, articulando con gobiernos regionales y locales, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Economía y Finanzas y otras entidades competentes. Esta disposición, en abstracto, podría resultar compatible con el rol rector del MIMP en materia de igualdad de oportunidades y políticas para las mujeres. **No obstante, su viabilidad institucional depende de que dicha articulación se realice dentro del marco de las competencias ya asignadas a cada entidad, sin crear duplicidades ni imponer al Ejecutivo estructuras o mecanismos que corresponden a su potestad de organización.**

También debe advertirse que la iniciativa dispone que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno incorporen de manera obligatoria la participación de las organizaciones de mujeres en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas vinculadas al desarrollo social y económico. **Esta regla presenta problemas adicionales de indeterminación institucional, pues no**

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

precisa qué políticas públicas quedarían comprendidas, qué organizaciones participarían, cuál sería el nivel de representatividad exigido, si la participación tendría carácter consultivo, propositivo, deliberativo o vinculante, ni cómo se articularía con los mecanismos existentes de participación ciudadana, planificación concertada, presupuesto participativo o coordinación intergubernamental.

La amplitud de esta obligación puede generar tensiones con la autonomía administrativa de los gobiernos regionales y locales, así como con los procedimientos ya establecidos para la participación de la sociedad civil en la planificación y gestión pública. La promoción de la participación de las organizaciones de mujeres es una finalidad válida, pero su incorporación obligatoria en todos los procesos de planificación, ejecución y evaluación de políticas vinculadas al desarrollo social y económico requiere una delimitación normativa más precisa. De lo contrario, la disposición puede producir incertidumbre operativa, superposición de espacios participativos y dificultades de cumplimiento para las entidades públicas involucradas.

Desde el punto de vista constitucional, esta situación debe evaluarse a la luz del principio de separación de poderes. Dicho principio no impide la colaboración entre el Congreso y el Poder Ejecutivo ni limita al Congreso a una función meramente abstracta; sin embargo, sí exige que cada poder del Estado ejerza sus competencias sin sustituir las atribuciones propias del otro. En materia de políticas públicas, el Congreso puede dictar normas generales y establecer objetivos de promoción, pero corresponde al Poder Ejecutivo definir la organización administrativa, los instrumentos funcionales, las estrategias de implementación y la asignación operativa de recursos dentro de sus sectores.

En esa medida, **el Proyecto de Ley 14636/2025-CR presenta una deficiencia de viabilidad institucional porque no se limita a fijar lineamientos o mandatos de promoción, sino que crea directamente un programa nacional** y asigna nuevas responsabilidades operativas al MIMP y a otras entidades públicas, sin acreditar que tales medidas hayan sido validadas por los sectores competentes.

Por tanto, la Comisión advierte que la fórmula legal propuesta puede afectar la competencia del Poder Ejecutivo para organizar su propia administración y determinar los instrumentos funcionales necesarios para ejecutar sus políticas públicas. Si la finalidad es fortalecer a las organizaciones de mujeres, una alternativa técnicamente más viable habría sido establecer mandatos generales de articulación y fortalecimiento en el marco de las políticas, programas, estrategias y plataformas existentes, dejando al Poder Ejecutivo la evaluación sobre la necesidad de crear,

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

modificar o adecuar instrumentos administrativos. Sin embargo, el proyecto opta por crear directamente un programa nacional, lo que excede el ámbito propio de una ley de promoción y genera riesgos de inconstitucionalidad material por afectación de competencias del Ejecutivo.

En conclusión, **el Proyecto de Ley 14636/2025-CR no supera satisfactoriamente el análisis de viabilidad institucional y constitucional**. Si bien su finalidad es legítima, la fórmula propuesta compromete la potestad organizativa del Poder Ejecutivo al crear directamente un programa nacional bajo conducción del MIMP, asignar nuevas responsabilidades administrativas al sector y establecer obligaciones amplias de participación para entidades de los tres niveles de gobierno sin suficiente delimitación normativa. Por ello, desde esta perspectiva, la iniciativa presenta una observación sustantiva que impide recomendar su aprobación en los términos planteados.

Análisis de viabilidad presupuestal y fiscal

El análisis de viabilidad presupuestal y fiscal exige determinar si la iniciativa legislativa puede generar gasto público, comprometer recursos presupuestales o producir obligaciones financieras directas o contingentes para el Estado. Este examen resulta especialmente relevante tratándose de iniciativas parlamentarias, debido a que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo referido al presupuesto del Congreso.

En el caso del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**, si bien la exposición de motivos sostiene que la propuesta no representaría una carga significativa para el presupuesto público, el contenido de la fórmula legal evidencia medidas con potencial incidencia presupuestal y fiscal. En efecto, la iniciativa propone crear el Registro Nacional de Organizaciones de Mujeres –RENOM–, implementar el Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres, promover fondos concursables públicos, desarrollar instrumentos financieros en coordinación con COFIDE y el Banco de la Nación, impulsar un mecanismo de garantía para facilitar el acceso al crédito y establecer un sistema de seguimiento y evaluación anual a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

La creación de un programa nacional no es presupuestalmente neutra. Su implementación exige diseño operativo, conducción, personal, soporte administrativo, herramientas digitales, acciones de capacitación, asistencia técnica, acompañamiento, coordinación territorial, monitoreo y evaluación. Lo mismo ocurre con el RENOM, cuya puesta en marcha requiere plataforma, procedimientos,

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

verificación de información, actualización de datos, interoperabilidad y atención descentralizada a las organizaciones beneficiarias. Por tanto, no basta afirmar que se emplearán recursos existentes; corresponde acreditar técnicamente qué entidad asumirá los costos, con qué presupuesto, qué capacidades institucionales se utilizarán y cuál será el universo potencial de beneficiarias.

Especial atención merecen los artículos 5 y 6 del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**. El artículo 5 propone promover fondos concursables, programas de desarrollo productivo e instrumentos financieros en coordinación con COFIDE y el Banco de la Nación. El artículo 6 plantea un mecanismo de garantía para facilitar el acceso al crédito de las organizaciones de mujeres. **Estas medidas requieren necesariamente evaluación técnica del Ministerio de Economía y Finanzas, pues pueden comprometer recursos públicos, generar costos administrativos y producir exposición fiscal.**

El denominado mecanismo de garantía constituye el punto más sensible. Aunque el proyecto señale que su diseño e implementación se realizarían conforme a las disposiciones del Ministerio de Economía y Finanzas, **una garantía estatal puede generar obligaciones contingentes, debido a que supone respaldo público frente a eventuales incumplimientos crediticios.** En consecuencia, no puede considerarse una medida inocua o meramente declarativa. Su aprobación exigiría definir fuente de financiamiento, entidad administradora, límites de cobertura, criterios de elegibilidad, evaluación de riesgo, supervisión, sostenibilidad fiscal y compatibilidad con instrumentos financieros ya existentes.

El **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** no proporciona dicha información. No estima costos, no identifica fuente de financiamiento, no precisa el número potencial de organizaciones beneficiarias, no establece metas físicas, no determina gradualidad presupuestal, no acredita la capacidad operativa del MIMP ni desarrolla el impacto fiscal del mecanismo de garantía. En consecuencia, el análisis costo-beneficio resulta insuficiente para demostrar que la propuesta pueda implementarse sin afectar los principios de equilibrio presupuestario y equilibrio fiscal previstos en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Asimismo, la sola inclusión de fórmulas generales, como que la implementación será progresiva o que se realizará con recursos existentes, no subsana la posible vulneración del artículo 79 de la Constitución. La prohibición de iniciativa parlamentaria de gasto no solo alcanza a las leyes que crean partidas presupuestales expresas, sino también a aquellas que, por su contenido material, generan nuevas obligaciones, programas, servicios, mecanismos financieros o cargas administrativas que demandan recursos públicos.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

Esta preocupación se refuerza con el antecedente del dictamen favorable recaído en el **Proyecto de Ley 13005/2025-CR**, en el cual la Comisión optó por un texto sustitutorio orientado a articular y fortalecer políticas, programas y servicios existentes, evitando crear nuevas estructuras o generar duplicidades y demandas adicionales de recursos públicos. En contraste, el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR** propone crear nuevos instrumentos institucionales y financieros sin acompañarlos de sustento fiscal suficiente.

En consecuencia, **el Proyecto de Ley 14636/2025-CR no supera satisfactoriamente el análisis de viabilidad presupuestal y fiscal**. La creación del RENOM, del Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres, de mecanismos de financiamiento y de un mecanismo de garantía puede generar gasto público, comprometer recursos administrativos y producir obligaciones contingentes para el Estado. Al no contar con estimación de costos, fuente de financiamiento, análisis de sostenibilidad fiscal ni opinión técnica del Ministerio de Economía y Finanzas, la propuesta presenta una deficiencia sustantiva que impide recomendar su aprobación en los términos planteados.

Análisis de viabilidad patrimonial y administrativa

El análisis de viabilidad patrimonial y administrativa exige evaluar si la medida propuesta resulta compatible con el régimen jurídico aplicable a la administración de bienes públicos y con la capacidad de las entidades estatales para gestionar, supervisar y controlar el uso de dichos bienes. En ese marco, corresponde analizar el artículo 7 del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**, que permite a las entidades públicas otorgar en cesión en uso bienes inmuebles de su propiedad a organizaciones de mujeres debidamente identificadas, con la finalidad de apoyar sus actividades sociales, comunitarias y productivas.

Si bien la finalidad de facilitar infraestructura para organizaciones de mujeres puede resultar socialmente atendible, la disposición presenta deficiencias relevantes. La cesión en uso de inmuebles públicos no constituye una simple medida de promoción social, sino un acto de administración patrimonial sujeto a reglas especiales de legalidad, eficiencia, transparencia, finalidad pública, supervisión y protección del patrimonio estatal. Por ello, una habilitación legislativa de esta naturaleza debe articularse adecuadamente con el régimen general de bienes estatales y con las competencias de las entidades titulares, gobiernos regionales con funciones transferidas y demás autoridades competentes.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

El proyecto, sin embargo, no precisa cómo se aplicaría dicho régimen. Se limita a señalar que las entidades públicas “pueden otorgar” bienes inmuebles en cesión en uso, pero no desarrolla el procedimiento aplicable, los requisitos mínimos, la evaluación de disponibilidad del inmueble, la finalidad pública específica, los criterios de priorización, las reglas ante concurrencia de solicitudes, los mecanismos de supervisión ni las consecuencias jurídicas ante el incumplimiento de las condiciones de uso.

Asimismo, la iniciativa no define con claridad quiénes podrían ser beneficiarias de esta medida. La expresión “organizaciones de mujeres debidamente identificadas” resulta amplia e insuficiente. No se precisa si estas organizaciones deben contar con personería jurídica, inscripción registral, reconocimiento municipal, inscripción en el RENOM, representación vigente, proyecto aprobado o capacidad de gestión y mantenimiento del inmueble. Tampoco queda claro si podrían acceder organizaciones en proceso de formalización, colectivos no inscritos, comedores populares, ollas comunes, clubes de madres, comités de vaso de leche, asociaciones productivas, organizaciones indígenas, afroperuanas o redes comunitarias.

Esta falta de delimitación genera un problema objetivo de viabilidad. El universo potencial de beneficiarias podría ser muy amplio. **Solo en el ámbito de comedores populares y ollas comunes existen más de 19,000 organizaciones sociales de base potencialmente vinculadas a la finalidad del proyecto**, sin considerar clubes de madres, comités de vaso de leche, asociaciones productivas, organizaciones rurales, indígenas, afroperuanas, redes comunitarias u organizaciones inscritas en registros municipales. En consecuencia, la aprobación de una regla general de cesión en uso podría generar una demanda indeterminada y difícil de administrar.

La medida también podría producir riesgos de discrecionalidad y sobrecarga administrativa. Sin criterios objetivos de elegibilidad y priorización, las entidades públicas podrían recibir múltiples solicitudes sobre bienes escasos o estratégicos, sin contar con reglas claras para decidir entre organizaciones concurrentes. Además, la cesión exige control posterior: verificar que el inmueble sea usado conforme a la finalidad autorizada, evitar su desnaturalización, prevenir ocupaciones irregulares, supervisar el cumplimiento de obligaciones y recuperar el bien en caso de incumplimiento. El proyecto menciona supervisión y evaluación periódica, pero no precisa quién las realiza, con qué criterios, bajo qué procedimiento ni con qué consecuencias.

De igual modo, la disposición no justifica por qué se requiere una regla especial de cesión en uso para organizaciones de mujeres, en lugar de aplicar el régimen general de bienes estatales. Si el ordenamiento ya prevé procedimientos para evaluar solicitudes de uso de bienes públicos, la iniciativa debió explicar cuál es el vacío

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

normativo que pretende cubrir y cómo evitaría duplicidades o interpretaciones paralelas frente al régimen patrimonial vigente.

Por tanto, **la Comisión advierte que el artículo 7 del Proyecto de Ley 14636/2025-CR no supera satisfactoriamente el análisis de viabilidad patrimonial y administrativa.** En los términos planteados, la medida podría generar una demanda indeterminada de inmuebles públicos, riesgos de discrecionalidad, conflictos entre organizaciones solicitantes, sobrecarga administrativa y afectación del patrimonio estatal. En consecuencia, esta observación constituye una razón adicional para no recomendar la aprobación de la iniciativa en los términos propuestos.

Análisis de la OPORTUNIDAD de la iniciativa legislativa

Finalmente, corresponde efectuar una consideración complementaria sobre la oportunidad legislativa del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**. A la fecha de elaboración del presente dictamen, si bien se han solicitado opiniones técnicas a las entidades competentes, no se han recibido respuestas que permitan validar la necesidad, viabilidad institucional, sostenibilidad presupuestal, impacto fiscal y articulación administrativa de las medidas propuestas.

Esta ausencia de opiniones resulta relevante debido al contenido material del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**. La iniciativa no se limita a formular una declaración de reconocimiento a favor de las organizaciones de mujeres, sino que propone crear el Registro Nacional de Organizaciones de Mujeres, el Programa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Mujeres, mecanismos de financiamiento, un mecanismo de garantía, acceso a inmuebles públicos mediante cesión en uso y un sistema de seguimiento y evaluación anual a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

En ese sentido, la falta de pronunciamiento del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, del Ministerio de Economía y Finanzas, de las entidades vinculadas al financiamiento público y de aquellas competentes en materia de bienes estatales impide contar con elementos técnicos suficientes para corregir, precisar o reformular las disposiciones observadas. **Esta situación adquiere mayor relevancia considerando la proximidad del cierre del presente período parlamentario, lo que reduce significativamente las posibilidades de realizar un proceso de revisión técnica, coordinación intersectorial y eventual elaboración de un texto sustitutorio viable.**

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

Por tanto, sin perjuicio de que las observaciones sustantivas ya desarrolladas resultan suficientes para sustentar la no aprobación de la iniciativa, la ausencia de opiniones técnicas y el contexto temporal del cierre del período parlamentario refuerzan la conclusión de que **no resulta oportuno recomendar la aprobación del Proyecto de Ley 14636/2025-CR en los términos propuestos.**

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia concluye que el **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**, mediante el cual se propone la “*Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado peruano*”, no debe ser aprobado.

La decisión no supone desconocer la importancia de las organizaciones de mujeres ni el rol que cumplen en sus comunidades. Por el contrario, la Comisión reconoce su aporte al desarrollo social, económico y comunitario del país. Sin embargo, la fórmula legal propuesta no reúne condiciones suficientes de necesidad, viabilidad institucional, sostenibilidad presupuestal, coherencia normativa ni viabilidad administrativa para ser incorporada al ordenamiento jurídico en los términos planteados.

En tal sentido, de conformidad con lo establecido en el **literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República**, la Comisión de Mujer y Familia recomienda la **NO APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 14636/2025-CR**, que propone la *Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado peruano* y, por consiguiente, su envío al archivo, sin perjuicio de que la materia pueda ser abordada en una futura iniciativa técnicamente reformulada, orientada a fortalecer y articular los mecanismos ya existentes, evitando duplicidades, respetando las competencias del Poder Ejecutivo y garantizando la sostenibilidad fiscal y administrativa de cualquier intervención estatal en favor de las organizaciones de mujeres.

Dese cuenta
Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 8 de junio de 2026

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el Proyecto de Ley 14636/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que promueve el fortalecimiento y articulación de las organizaciones de mujeres con el Estado Peruano”.

[Siguen firmas ...]



Firmado digitalmente por:
 JAUREGUI MARTINEZ DE
 AGUAYO Maria De Los Milagros
 Jackeline FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 11/06/2026 22:53:27-0500



Firmado digitalmente por:
 SANTISTEBAN SUCLUPE
 Magally FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 09/06/2026 15:54:56-0500



Firmado digitalmente por:
 INFANTES CASTAÑEDA Mery
 Biana FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 09/06/2026 12:27:50-0500



Firmado digitalmente por:
 TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/06/2026 14:02:54-0500



Firmado digitalmente por:
 INFANTES CASTAÑEDA Mery
 Biana FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 09/06/2026 12:27:58-0500



Firmado digitalmente por:
 MUÑANTE BARRIOS Alejandro
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/06/2026 12:11:02-0500



Firmado digitalmente por:
 PORTERO LOPEZ Hilda
 Marleny FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/06/2026 11:11:30-0500



Firmado digitalmente por:
 BARBARAN REYES Rosangella
 Andrea FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 09/06/2026 12:57:51-0500



Firmado digitalmente por:
 LOPEZ MORALES Jeny Luz
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/06/2026 12:35:35-0500



Firmado digitalmente por:
 RIVAS CHACARA Janet
 Milagros FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 11/06/2026 13:42:12-0500



Firmado digitalmente por:
 LIMACHI QUISPE Nieves
 Esmeralda FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 11/06/2026 12:14:19-0500



Firmado digitalmente por:
 MARTINEZ TALAVERA Pedro
 Edwin FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/06/2026 18:39:08-0500