CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00410-2026-2031-CD
RU 26430-CD
21 SEPTIEMBRE 2026 05:10 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE PROMUEVE LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO MUNICIPAL "FLORECE MUJER".

Los diputados integrantes del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, y a iniciativa de la Diputada Flor De Jesús Meza Rivera, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, PARA PROMOVER LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA MEDIANTE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO MUNICIPAL "FLORECE MUJER"

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el 84° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con la finalidad de precisar la responsabilidad de los gobiernos locales en la promoción de la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia, impulsando su recuperación integral mediante la Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer".

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene como finalidad promover la restitución de los derechos económicos y sociales de las mujeres víctimas de violencia, erradicando la dependencia económica respecto del agresor, la cual constituye un factor de subordinación determinante que impide la denuncia y obstaculiza la salida del círculo de violencia.

Artículo 3. Modificación del artículo 84° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Se incorpora el numeral 2.14 al inciso 2 del artículo 84° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"Artículo 84. Programas Sociales, Defensa y Promoción de Derechos

(…)

2. Funciones específicas exclusivas de las Municipalidades Distritales:

(…)

2.14 Promover, en el marco de sus atribuciones de promoción del desarrollo económico local y con sujeción a su disponibilidad presupuestal, la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia. Para tal efecto, promueven acciones de capacitación, apoyo a la actividad empresarial, intermediación laboral y el otorgamiento de facilidades para el acceso a ferias distritales; debiendo diseñar e implementar para ello la Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer", fomentando y priorizando proyectos que se adapten a su realidad territorial.

Artículo 4. Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer"

La Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer", es la intervención a nivel local orientada a promover la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia. Esta contempla de implementación de manera progresiva de los siguientes componentes:

a) Diagnóstico socioeconómico individualizado.
b) Capacitación técnica, digital y reconversión laboral.
c) Orientación, intermediación laboral y certificación de competencias.
d) Asistencia técnica para el emprendimiento y la formalización empresarial.
e) Educación financiera, asociatividad y articulación comercial.
f) Acceso a ferias, mercados y canales de comercialización locales.
g) Servicios complementarios de cuidado, protección y derivación institucional.

Artículo 5. Componentes de la Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer"

5.1 La Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer", diseña una ruta de atención personalizada que garantiza que cada beneficiaria cuente con:

a) Evaluación de necesidades.
b) Identificación de riesgos a fin de salvaguardar la integridad física y psicológica de las beneficiadas.
c) Orientación laboral o productiva.
d) Capacitación a las beneficiarias.
e) Intermediación o asistencia empresarial.
f) Derivación a servicios complementarios.
g) Seguimiento y evaluación de resultados.

5.2 La atención es de decisión voluntaria de la beneficiaria y no le impone la obligación de aceptar un empleo, iniciar un negocio o participar en una actividad determinada.

Artículo 6. Promoción en el Presupuesto Participativo

Los gobiernos locales promueven y facultan la formulación y presentación de proyectos vinculados con la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia, dentro de los procesos de presupuesto participativo. La priorización de dichos proyectos se realiza conforme a la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, de acuerdo con la evaluación técnica, la concertación entre agentes participantes y los planes de desarrollo concertados.

Artículo 7. Financiamiento

La implementación de las funciones dispuestas en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los gobiernos locales, en el marco de sus funciones constitucionales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 8. Articulación Interinstitucional

Para el cumplimiento de la función establecida en la presente ley, toda intervención municipal se articula con la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres (DGPDAEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Asimismo, los gobiernos locales coordinan con las Redes Regionales de Mujeres Emprendedoras y Empresarias de su jurisdicción, a fin de aprovechar la estructura intergubernamental existente, y así evitar la duplicidad de funciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Vigencia de la Ley

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 17 de setiembre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEZA RIVERA Flor De Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2026 18:07:55-0500

FLOR DE JESÚS MEZA RIVERA
Diputada del Congreso de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON DE VETTORI Cecilia Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2026 16:46:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEZA RIVERA Flor De Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2026 10:18:12-0500

CÁMARA DE DIPUTADOS CONGRESO DEL PERÚ
Firmado digitalmente por: DOMINGUEZ HERRERA Carlos Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2026 10:21:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTRO GRANDEZ Royser FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2026 13:48:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DODERO JOVICH Pierangeli Daniela FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2026 16:40:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GATICA VEGA Francisco Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2026 15:29:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ABENSUR PINASCO Jaime Americo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2026 16:34:15-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

La violencia contra la mujer no solo vulnera de forma gravísima sus derechos a la integridad física, psicológica y sexual, sino que destruye de manera sistemática su autonomía económica. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la falta de ingresos propios es el principal obstáculo estructural que impide a las víctimas abandonar hogares violentos.

Es así que, en una alta proporción de casos, la dependencia económica respecto del agresor se constituye en un factor de subordinación determinante que impide la denuncia, obstaculiza la salida del círculo de violencia y neutraliza la efectividad de las medidas de protección dictadas por el sistema de justicia. La violencia económica y patrimonial actúan como un mecanismo de retención estructural, manifestándose mediante la prohibición de trabajar o estudiar imposibilitando el desarrollo profesional; la sustracción, control o retención de los ingresos del trabajo de la mujer; la destrucción de herramientas de trabajo, insumos o activos productivos; la imposición de endeudamiento forzoso a nombre de la víctima; y el abandono del deber de prestación de alimentos como mecanismo de coacción.

El abordaje estatal de la violencia contra la mujer en el Perú ha experimentado una evolución normativa; sin embargo, ésta adolece de un déficit de eficacia material en su ejecución, pues cronológicamente, el Estado peruano transitó de un modelo puramente sancionador, -derogando la Ley N° 26260 "Ley de Protección frente a la Violencia Familiar"-, a un modelo de prevención y erradicación integral con la promulgación de la Ley N° 30364 "Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar" en el año 2015, reconociendo por primera vez a la violencia económica y patrimonial como una vulneración autónoma.

No obstante, a más de una década de esta evolución legislativa, el diseño de la política pública ha evidenciado una falla estructural: la respuesta jurisdiccional se agota en la emisión de medidas de protección (tutela cautelar) y en la persecución penal, omitiendo neutralizar la subordinación patrimonial de la víctima.

Es por ello que, en la praxis jurídica, el dictado de medidas de protección resulta ineficaz frente a víctimas que carecen de medios de subsistencia, pues tal como se indica líneas arriba, la violencia económica se materializa mediante el lucro cesante forzado, el endeudamiento coactivo, la restricción de inserción a la Población Económicamente Activa (PEA) y la destrucción de activos productivos.

Por tanto, el problema público radica en la necesidad de fortalecer la intervención descentralizada del Estado, a través de los gobiernos locales, estableciendo como función municipal la promoción de la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia, articulada con las competencias de desarrollo económico local previstas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y con las funciones técnicas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), mediante la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres (DGPDAEM), lo que permita devolverle a las mujeres víctimas de violencia la capacidad para generar sus propios ingresos, permitiendo al Estado trascender de un enfoque puramente asistencial y punitivo a uno de recuperación productiva.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

La magnitud del daño emergente y la necesidad de una intervención descentralizada se acreditan mediante la siguiente evidencia:

a. Sobrecarga del Sistema de Justicia y Subregistro:

Según los reportes consolidados del Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar[1], entre los años 2009 y 2020 se registraron 491 541 casos atendidos en los Centros Emergencia Mujer (CEM). Solo en el año 2020 se atendieron 114 495 casos, (55 995 por violencia psicológica, 44 125 por violencia física y 13 843 por violencia sexual), registrándose también casos de violencia económica o patrimonial. Estas cifras representan únicamente la demanda efectiva que logra acceder al sistema, persistiendo un grave subregistro debido a la distancia geográfica, la vergüenza, el temor y la inseguridad financiera.

En su momento, el entonces Programa Nacional Aurora del MIMP[2] (ahora rediseñado bajo el marco de Warmi Ñan), advirtió que un porcentaje alarmante de estas denuncias concluye en abandono, debido a la carencia de autonomía financiera, pues al dictarse una medida de protección, la víctima que carece de ingresos propios, de vivienda alterna o de inserción laboral se ve forzada, por estado de necesidad objetiva, a retornar al hogar violento.

Es así que, la tutela policial se vuelve inejecutable si no está acompañada de una ruta de empleabilidad, convirtiendo al sistema de justicia en un mecanismo ineficaz frente a la reincidencia lesiva.

---

[1] https://www.gob.pe/institucion/mimp/tema/observatorio-nacional-de-la-violencia-contra-las-mujeres-y-los-integrantes-del-grupo-familiar.
https://www.mimp.gob.pe/omep/estadisticas-atencion-a-la-violencia.php

[2] https://www.mimp.gob.pe/omep/

b. Vulnerabilidad Estructural:

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe[3] (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo[4] (OIT), a través de diversos documentos, reconocen que la carencia de ingresos propios es la principal barrera para abandonar hogares violentos, por lo cual solicitan a los Estados adoptar medidas que mitiguen este impacto a través de la generación de oportunidades de empleo.

c. Prevalencia de la violencia:

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a través de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar[5] (ENDES 2023-2024), ratificó que históricamente más del 50% de mujeres entre 15 y 49 años ha padecido violencia por parte de su pareja; y, durante el mismo año, el Ministerio del Interior reportó 225 402 denuncias por violencia familiar. De dicho grupo, los reportes demuestran que más del 15% experimenta violencia económica patrimonial de manera directa y sistemática, limitando la participación de la mujer en la Población Económicamente Activa (PEA).

Bajo ese contexto, el INEI advierte que la brecha salarial y la exclusión del mercado laboral formal operan como factores concurrentes de vulnerabilidad.

d. Daño Macroeconómico y Externalidades Negativas (USMP / GIZ):

La violencia contra la mujer no se restringe a la esfera íntima, por lo que no es un fenómeno confinado a un tema privado, sino constituye una externalidad negativa que golpea el erario nacional y el mercado, por ende, la economía nacional.

La investigación empírica dirigida por el Dr. Arístides Vara-Horna, denominada "El costo empresarial de la violencia contra las mujeres en el Perú[6]" evidencia que, tal como se señala en el párrafo precedente, el costo económico de la

---

[3] https://oig.cepal.org/es
https://www.cepal.org/es/publicaciones/46633-la-autonomia-economica-mujeres-la-recuperacion-sostenible-igualdad

[4] *La violencia doméstica y su impacto en el mundo del trabajo. Servicio de Género, Igualdad y Diversidad y OITSIDA, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad.*
https://www.ilo.org/es

[5] https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/6813623-peru-encuesta-demografica-y-de-salud-familiar-endes-2024

[6] *Vara-Horna, A. A. (2013). "Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú. Una estimación del impacto de la violencia contra la mujer en relaciones de pareja en la productividad laboral de las empresas peruanas". Instituto de Investigación de la Universidad de San Martín de Porres; GIZ.*
https://repositorio.usmp.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/6a6f9f2c-7e6a-4cd6-b3e4-70ccc1df0e4d/content

violencia contra las mujeres no se restringe al ámbito privado, sino que se traduce en la pérdida de 70 millones de días laborales por año en el Perú, representando una pérdida de valor agregado empresarial de aproximadamente 6,744 millones de dólares, lo que equivale a un impacto negativo del 3.7% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional. Este un multimillonario impacto económico se explica a través de los siguientes factores:

- El ausentismo laboral severo de las víctimas producto de las agresiones.
- El "presentismo" (baja productividad por afectación psicológica).
- La alta rotación y despido de personal.
- Los elevados "gastos de bolsillo" asumidos en diligencias legales y salud.

Por lo que, al carecer de programas municipales de reconversión, el Estado asume pasivamente esta merma económica, perdiendo la oportunidad de invertir en una inserción formal que activaría el PBI nacional.

e. Déficit de articulación territorial:

La Defensoría del Pueblo, mediante el Informe Defensorial N° 255[7] del año 2025, realizó la supervisión a la Ley N° 30364 "Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar", ha advertido debilidades críticas en las Instancias Provinciales y Distritales de Concertación, señalando la carencia de articulación entre los servicios de protección y las gerencias de desarrollo económico local para promover el empleo y la autonomía de las víctimas Si bien señala que existen Instancias de Concertación local, referencia que éstas presentan severas debilidades de planificación, gestión y monitoreo, por lo cual a través de sus informes instó a los gobiernos locales a vincular sus instrumentos de planificación territorial (Planes de Desarrollo Local Concertado) con los programas presupuestales orientados a la reducción de la violencia.

Sobre el particular, es preciso señalar que se advierte la falta de articulación entre los servicios de justicia y los de promoción del empleo, pues las políticas públicas contra la violencia de género han priorizado la atención de la emergencia -medidas de protección, persecución penal-, descuidando la fase de sostenibilidad y recuperación de la víctima, ya que cuando el Estado otorga una medida de protección, pero la víctima no posee medios de subsistencia ni capacitación u oferta de trabajo para insertarse en el mercado laboral, el riesgo de reincidencia y de convivencia con el agresor aumenta exponencialmente.

---

[7] *Informe Defensorial N° 255 y complementarios. Informe de seguimiento a las recomendaciones sobre la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres.*
https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-255/

f. Evidencia de Programas Sociales y Empoderamiento (MIDIS y ONGs especializadas:

La superación de la violencia exige quebrar el monopolio económico ejercido por el agresor, es así que, evaluaciones de impacto del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en programas orientados a poblaciones vulnerables (como Haku Wiñay[8]), demuestran que cuando las mujeres acceden a capacitación técnica, educación financiera y activos productivos, incrementan exponencialmente su poder de negociación intrafamiliar, reduciéndose drásticamente los índices de violencia debido al empoderamiento en la toma de decisiones.

Asimismo, estudios de campo de ONGs especializadas como el Centro Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos[9], documentan que la violencia económica -manifestada en la prohibición de trabajar, retención de sueldos o destrucción de herramientas- es el "ancla" del ciclo de abuso, por lo que proveer herramientas de emprendimiento local reduce drásticamente la tolerancia al maltrato al otorgarle a la víctima una alternativa material de subsistencia.

g. Modelos de Éxito Comunitario y Principio de Subsidiariedad:

Las intervenciones de acompañamiento integral y prevención comunitaria han demostrado empíricamente que la contención de la violencia no puede depender exclusivamente de los aparatos burocráticos centralizados, requiere indefectiblemente de redes de apoyo local y circuitos de emprendimiento en los propios distritos, lo cual valida la necesidad de que los gobiernos locales asuman un rol protagónico.

Es así que la eficacia de la estrategia "Warmi Ñam" (Camino de Mujeres), radica en la generación de circuitos locales de microemprendimiento y redes barriales de apoyo, siendo este un modelo de éxito que se fundamenta jurídicamente en la necesidad de aplicar el principio de subsidiariedad, siendo los gobiernos locales, -dada su inmediatez territorial y sus competencias constitucionales en desarrollo económico (en línea con el art. 60 y 195 de la Constitución)-, los estamentos idóneos para diseñar ferias, establecer cuotas en mercados itinerantes y articular la empleabilidad directa de las víctimas en sus propias jurisdicciones.

h. Articulación interinstitucional y optimización del aparato estatal:

La ejecución de estrategias orientadas a la restitución de derechos económicos no necesita la creación de nuevas entidades rectoras, toda vez que el Estado ya

[8] http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_Final_5-1.pdf

[9] https://www.flora.org.pe/notas-de-prensa/mujeres-rurales-romper-con-la-dependencia-economica-para-salir-de-la-violencia-de-genero/
https://manuela.org.pe/wp-content/uploads/2025/12/02.-Invisible-El-trabajo-no-remunerado-su-valor-economico-y-las-mujeres.pdf

cuenta con una estructura institucional que debe ser optimizada y territorializada desde los Municipios Locales.

Tan es así que, en el ámbito del Gobierno Nacional, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) cuenta con la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres (DGPDAEM); y, según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del mencionado ministerio, es el órgano de línea dependiente del Despacho Viceministerial de la Mujer, siendo el ente competente para proponer, coordinar, articular, supervisar y evaluar políticas, programas y estrategias, como la Estrategia Nacional Mujer Emprendedora, la cual se encuentra vinculada con los derechos económicos de las mujeres.

Bajo ese contexto, cualquier intervención municipal destinada a capacitar e insertar productivamente a mujeres víctimas de violencia, como la Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer", debe articularse con la Dirección General en cuestión, para recibir asistencia técnica estandarizada y así, garantizar la coherencia de la política pública, lo cual permita la optimización del uso de los recursos públicos.

III. ANÁLISIS DE NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Todo diseño de políticas públicas orientadas a la erradicación de la violencia exige la aplicación del principio de subsidiariedad territorial.

Bajo esa línea, tenemos que, los Gobiernos Locales constituyen el nivel de gobierno de mayor proximidad a la ciudadanía, y, por ende, conocen de primera mano la estructura del mercado laboral local, la dinámica comercial de sus distritos y la demanda de perfiles técnicos específicos requeridos en sus jurisdicciones.

En ese sentido, la intervención descentralizada encuentra pleno sustento y viabilidad en el marco normativo vigente, el que requiere ser articulado y precisado mediante la presente propuesta legislativa.

3.1 Respecto a la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades:

Sobre el particular, es preciso señalar que el artículo 84 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, regula funciones compartidas y específicas vinculadas a programas sociales, defensa de derechos, protección de poblaciones en riesgo y la promoción de la igualdad de oportunidades.

Por otro lado, en su artículo 86 se contempla funciones de promoción del desarrollo económico local, incluyendo acciones de capacitación, apoyo a la actividad empresarial y articulación con los sectores público y privado.

Como se puede observar, la ley en cuestión asigna competencias directas en materia de desarrollo social y fomento económico; sin embargo, esta carece de un mandato expreso que articule ambas dimensiones para las mujeres víctimas de

violencia, por lo que, frente a esta disociación normativa, resulta razonable y estrictamente necesario reformular la Ley Orgánica de Municipalidades, mediante una modificación expresa del artículo 84, ello con la finalidad de precisar la responsabilidad directa de los gobiernos locales en la promoción de la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia.

Cabe señalar que, esta precisión legal otorgará un mandato claro para que las municipalidades promuevan, con sujeción a su disponibilidad presupuestal, la capacitación técnica, la reconversión laboral, la asistencia para el emprendimiento y el otorgamiento de facilidades de acceso a ferias distritales, entre otros. Todo ello se materializa estructuradamente a través del diseño de la Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer", la cual garantiza una intervención moldeable y adaptada a la realidad territorial de cada municipio.

3.2 Respecto a la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar:

Este documento normativo dispone que los gobiernos regionales y locales deben normar, promover y supervisar la ejecución de las políticas públicas para la erradicación de la violencia, estableciendo para ello la creación obligatoria de las Instancias de Concertación.

La presente iniciativa legislativa, complementa y operativiza este mandato protector, reconociendo que la tutela cautelar -medidas de protección-, resulta ineficaz si la víctima carece de medios de subsistencia.

En ese sentido, al involucrar a los gobiernos locales en la ruta de recuperación financiera, se dota a las Instancias de Concertación Distrital y Provincial de una herramienta material concreta para garantizar la no reincidencia del ciclo de abuso.

3.3 Respecto a la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres:

Esta ley obliga a todas las entidades públicas, de los tres niveles de gobierno a incorporar transversalmente el enfoque de género y promover decididamente el acceso de las mujeres a recursos productivos, capacitación tecnológica y empleo formal.

En ese marco, la propuesta legislativa materializa este mandato abstracto en acciones ejecutables desde el municipio local, erradicando barreras estructurales que impiden el empoderamiento económico de ciudadanas en situación de vulnerabilidad.

Esta iniciativa no genera una superposición de competencias; por el contrario, institucionaliza y homogeniza una línea de intervención local que se ejecutará a través de las capacidades operativas y herramientas con las que las municipalidades ya cuentan.

3.4 Reconocimiento de estructuras institucionales preexistentes y delimitación de competencias sectoriales:

En estricta observancia del principio de eficiencia en la administración pública y a fin de salvaguardar la prohibición constitucional de iniciativa de gasto -art. 79 de la Constitución-, la presente proposición legislativa se diseña sobre la base de optimizar y articular recursos estatales ya vigentes.

En ese sentido, se incorpora expresamente el reconocimiento de la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres (DGPDAEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), como el órgano de línea preexistente con competencia rectora nacional para formular y articular políticas de empoderamiento económico, conforme a lo establecido en el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MIMP[10].

De igual forma, a nivel descentralizado, la fórmula legal reconoce y se articula con las Redes Regionales de Mujeres Emprendedoras y Empresarias, espacios de coordinación institucional e intergubernamental que ya han sido creados e impulsados a nivel nacional en el marco de la Estrategia Nacional Mujer Emprendedora, aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2022-MIMP[11].

En esa línea, la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer" operará desde los municipios como el brazo ejecutor local de estas redes y de la DGPDAEM, territorializando la política pública sin crear nueva burocracia, este diseño normativo encuentra respaldo en jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, específicamente en la aplicación del Principio de Cooperación, Solidaridad y Lealtad Institucional en el marco del proceso de descentralización[12], por lo que, el Tribunal Constitucional establece que los distintos niveles de gobierno y estamentos del Estado deben coordinar sus acciones para alcanzar los fines del Estado Social, evitando la duplicidad de funciones y la dispersión de los recursos públicos.

IV. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

- **Objetivo general:**

  Modificar el artículo 84 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, precisando la responsabilidad de los gobiernos locales en la promoción de la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia, mediante la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer", adaptada a su realidad territorial.

---

[10] https://www.gob.pe/institucion/mimp/informes-publicaciones/7328510-aprobacion-del-texto-integrado-del-reglamento-de-organizacion-y-funciones-del-mimp

[11] https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/7453905-012-2022-mimp Decreto Supremo N° 012-2022-MIMP, y normativas regionales conexas.

[12] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00022-2010-AI.html
Temas desarrollados, entre otros, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 00002-2005-PI/TC y N° 00022-2010-PI/TC.

- **Objetivos específicos:**

  a) Promover e implementar en el marco de las atribuciones de desarrollo económico local, acciones de capacitación técnica, digital, intermediación laboral y formalización empresarial, dirigidos a mujeres víctimas de violencia.
  b) Promover y facultar la presentación de proyectos vinculados con la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia mediante la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer", dentro de los procesos de Presupuesto Participativo, Ley N° 28056 Ley Marco del Presupuesto Participativo.
  c) Transformar el abordaje asistencialista estatal en una estrategia de empoderamiento productivo, a través de la autonomía financiera.
  d) Quebrar la subordinación patrimonial frente al agresor para garantizar el cumplimiento de las medidas de protección, reduciendo la carga procesal y el riesgo de feminicidio.
  e) Articular la respuesta del Estado promoviendo la recuperación productiva sin generar iniciativa de gasto público.
  f) Garantizar la articulación interinstitucional de la intervención municipal con la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres (DGPDAEM) del MIMP y las Redes Regionales de Mujeres Emprendedoras y Empresarias.

V. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La proposición se sustenta en el Bloque de Constitucionalidad y asume los estándares del Derecho Internacional, de acuerdo con lo siguiente:

1. Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho:

En estricta aplicación de los artículos 1, 2 (inciso 2) y 23 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de trascender la igualdad formal mediante acciones afirmativas, tutelando el trabajo en todas sus modalidades como mecanismo de inclusión de poblaciones vulnerables.

2. Constitucionalidad Presupuestaria:

La propuesta tiene en consideración el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, dado que la ejecución material se supedita estrictamente a la disponibilidad presupuestaria de los gobiernos locales y a las competencias constitucionales en materia de desarrollo económico -en línea con los arts. 194 y 195 de la Constitución Política del Perú-, y a la optimización de los recursos del Presupuesto Participativo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

3. Control de Convencionalidad:

La propuesta operativiza las obligaciones supranacionales asumidas por el Estado peruano en la *Convención de Belém do Pará*[13]*;* y, acoge la jurisprudencia vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[14] (Corte IDH), la cual exige a los Estados Parte adoptar medidas de restitución tendientes a reconstruir el proyecto de vida económico y social de la mujer violentada.

4. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Cláusula del Estado Social:

El Tribunal Constitucional estableció dogmática vinculante[15] respecto a la protección de poblaciones vulnerables. Es así que, señaló que el derecho al trabajo exige del Estado un rol activo y promotor.

Asimismo, en virtud de la cláusula de igualdad material (Art. 2, inc. 2), el mandato constitucional exige adoptar "medidas de acción afirmativa" para equiparar las oportunidades de quienes se encuentran en situación de manifiesta desigualdad, como es el caso de las víctimas de violencia.

Análisis Técnico-Constitucional y Sustento de Viabilidad:

- **Imposibilidad de tacha por "Iniciativa de Gasto Público" (Art. 79 de la Constitución):**

La fórmula legal prescribe explícitamente el carácter obligatorio pero progresivo de la norma. Su ejecución material está estrictamente supeditada a la disponibilidad presupuestaria anual; no crea pliegos, no asigna dietas, no otorga subsidios económicos ni exige la contratación de personal nuevo. Se trata de una reorganización funcional de competencias existentes y su priorización optativa en los procesos de Presupuesto Participativo, Ley N° 28056.

---

[13] https://www.gob.pe/institucion/mpfn/informes-publicaciones/1599182-convencion-interamericana-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-la-mujer-convencion-de-belem-do-para

[14] https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf

[15] Jurisprudencia vinculante:
Exp. N.° 00008-2005-PI/TC (Caso Ley Marco del Empleo Público)
https://lpderecho.pe/principios-rectores-derecho-laboral-expediente-0008-2005-pi-tc/

Exp. N.° 05057-2013-PA/TC (Precedente Vinculante "Caso Huatuco")
https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05057-2013-AA.pdf
https://lpderecho.pe/jurisprudencia-basica-precedente-vinculante-reposicion-sector-publico-exp-05057-2013-pa-tc/

- **Respeto Irrestricto a la Autonomía Municipal (Art. 194 de la Constitución):**

  El mandato imperativo se encauza a través del cumplimiento de las funciones que ya están vigentes según la Ley 30364 "", y la Ley 27972 "Ley Orgánica de Municipalidades".

  La propuesta otorga total flexibilidad a cada municipalidad para reglamentar los porcentajes exactos de participación y los componentes de implementación según su realidad local.

- **No Exigencia de Denuncia Penal Previa y Evaluación Técnica del Riesgo:**

  Exigir un proceso judicial desprotege a más del 70% de víctimas que no denuncian debido al control económico. El acceso al programa se sustenta en la evaluación técnica de vulnerabilidad emitida por profesionales (CEM, SAU, DEMUNA), salvaguardando la confidencialidad de las beneficiarias.

VI. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

La iniciativa carece de antecedentes legislativos en trámite que promuevan la autonomía de las mujeres víctimas de violencia mediante la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer", no obstante, para su formulación se utilizaron las siguientes fuentes de investigación e informes normativos internacionales:

Leyes vigentes y proyectos anteriores:

- **Ley N° 31153:** Ley que promueve la inserción laboral de las mujeres víctimas de toda forma de violencia en los programas que ejecutan las entidades de la administración pública.
  Estado: Vigente.
  Análisis: Este es el antecedente legislativo nacional más próximo. Si bien representó un avance al disponer una cuota del 5% en programas de empleo temporal público (como "Lurawi Perú"), su alcance es **insuficiente y limitativo**, ya que depende exclusivamente del presupuesto del Gobierno Central y se agota en empleos temporales. La presente proposición legislativa supera este esquema al instaurar una política permanente, descentralizada (gobiernos locales), y utiliza el Presupuesto Participativo.

- **Ley N° 30364:** Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
  Estado: Vigente (y sus modificatorias).
  Análisis: Establece el marco general del Sistema Nacional y la creación de Instancias de Concertación Local. No obstante, carece de un mandato operativo expreso que exija a los municipios a promover la empleabilidad a través de la autonomía de las mujeres víctimas de violencia, vacío normativo que la presente proposición busca subsanar.

- **Proyectos de Ley de periodos parlamentarios previos:**
  No se han encontrado proyectos anteriores que propongan utilizar el mecanismo de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, para promover la autonomía de las mujeres víctimas de violencia mediante la implementación de estrategias de desarrollo municipales, lo que le otorga un carácter innovador a la presente fórmula legal.

Investigaciones y Documentos de Análisis:

- **Tribunal Constitucional del Perú.**
  Documento: Jurisprudencia sobre el Estado Social de Derecho y medidas de acción afirmativa laboral (*Exp. 00008-2005-PI/TC y Exp. N.° 05057-2013-PA/TC).*
  Sitio web oficial de consulta: https://lpderecho.pe/principios-rectores-derecho-laboral-expediente-0008-2005-pi-tc/

- **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**
  Documento: *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)*.
  Sitio web oficial de consulta: Portal Institucional del INEI y su repositorio de publicaciones estadísticas Capítulo 10 - Violencia Familiar del ENDES.

- **Universidad de San Martín de Porres (USMP) / Cooperación Alemana (GIZ)**
  Investigador principal: Dr. Arístides Alfredo Vara Horna.
  Estudio base: *Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú* (Investigación sobre el impacto en la productividad, rotación laboral y la pérdida del 3.7% del PBI).
  Repositorio académico y web: Repositorio Institucional de la USMP y el portal del Instituto de Investigación de Ciencias Administrativas Publicaciones USMP.

- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**
  Documento: Informes del *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* sobre autonomía económica y barreras estructurales de las víctimas de violencia.
  Sitio web oficial de consulta: Observatorio de Género de la CEPAL.

- **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) - Programa Nacional Aurora**
  Documento: Registros estadísticos oficiales de los Centros Emergencia Mujer (CEM).
  Sitio web oficial de consulta: Portal del Programa Nacional Aurora.

- **Defensoría del Pueblo**
  Documento: Informes defensoriales sobre el seguimiento de la Ley 30364 y la supervisión de medidas de protección y reinserción económica.
  Sitio web oficial de consulta: Portal Institucional de la Defensoría del Pueblo.

- **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**
  Normativa: Convenio 190 sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
  Sitio web oficial de consulta: Base de datos normativa de la OIT (NORMLEX).

Derecho Comparado:

La inclusión del enfoque de empleo y emprendimiento como mecanismo de salida de la violencia cuenta con sólidos antecedentes en la legislación comparada:

DERECHO COMPARADO APLICADO	
PAÍS	**MARCO NORMATIVO Y APORTES A LA FÓRMULA LEGAL**
España	Ley Orgánica 1/2004 (Garantía de inserción laboral como derecho) y RDL 7/2023: Aporta los principios de reserva de identidad laboral, tutela en el empleo y programas unificados de acceso prioritario a la reconversión profesional.
Colombia	Ley 1257 de 2008 y Ley 2215 de 2022 (Casas de Refugio y Empleabilidad): Demuestra la efectividad de vincular las medidas de protección de emergencia con una Ruta de Empleabilidad Exclusiva, y el uso de incentivos a la contratación en empresas del sector privado.
Chile	Programas "Mujeres Jefas de Hogar" y "De 4 a 7" del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género - SERNAMEG: Demuestra la necesidad técnica de incluir servicios complementarios de cuidado infantil y la descentralización municipal sin transferencias monetarias directas.
Argentina	Decreto 734/2020: Resalta el valor de la descentralización municipal para la identificación de la víctima mediante evaluación social técnica de vulnerabilidad, sin condicionarla a la exigencia de denuncia judicial.

1. Legislación Española

Protección Laboral y Reformas Recientes

El modelo español, a través de la Ley Orgánica 1/2004, consagra la inserción laboral como un derecho fundamental de las víctimas. Si bien el marco normativo incorpora históricamente la Renta Activa de Inserción (RAI), resulta pertinente precisar que tras la reforma del sistema de subsidios por desempleo (Real Decreto - Ley 7/2023 y sus adecuaciones en 2024), las ayudas económicas para víctimas se han integrado al régimen unificado de protección por desempleo con acceso prioritario.

Lo sustancial del referente español para el presente Proyecto de Ley radica en la intangibilidad de los derechos de orden laboral (movilidad geográfica, flexibilización de jornada y reserva de puesto), lo cual sustenta las medidas de protección y confidencialidad propuestas en nuestro articulado.

2. Legislación Colombiana

Incentivos Tributarios y la Inserción de Casas de Refugio

El modelo colombiano, a través de la Ley N° 1257 del año 2008[16], demuestra la efectividad de conectar la protección inmediata con la empleabilidad, a través de

[16] Decreto Reglamentario 2733 del año 2012.

la instauración de beneficios tributarios, como la deducción del 200% en el impuesto a la renta sobre salarios pagados a víctimas de violencia.

Dicho modelo se fortaleció con la Ley N° 2215 del año 2022, el cual obliga a articular las Casas de Refugio con una ruta de empleabilidad exclusiva administrada por el Ministerio del Trabajo. Bajo esa línea, este antecedente sustenta el proyecto, justificando que la inserción laboral es la vía real para cerrar el ciclo de la violencia una vez que la mujer sale del espacio de protección temporal.

3. Legislación Chilena

Descentralización Municipal y Servicios de Cuidado Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG)
El modelo Chileno constituye el mejor ejemplo operativo de intervención descentralizada sin transferencia de bonos directos. A través del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), ejecuta en convenio directo con las municipalidades el programa 'Mujeres Jefas de Hogar', brindando capacitación técnica y nivelación de estudios.

Asimismo, el modelo chileno implementó el programa "De 4 a 7", el cual brinda cuidado infantil gratuito en establecimientos escolares al finalizar la jornada escolar.

4. Legislación Argentina:

Descentralización Territorial como Canal de Identificación
El modelo Argentino, mediante el Decreto 734-2020 rescata la arquitectura de gestión descentralizada, pues a través de las Unidades de Ingreso y Acompañamiento a nivel municipal, el Estado demostró que la evaluación del riesgo y la identificación de beneficiarias es más eficiente cuando la realizan las áreas de género de los gobiernos locales y no las burocracias centralizadas.

Lo antes mencionado fundamenta el rol asignado a las municipalidades peruanas para la elaboración del padrón anonimizado y la evaluación de vulnerabilidad sin exigencia de judicialización previa.

Base legal y normatividad nacional e internacional:

- **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"):** Desarrolla los compromisos asumidos para promover la restitución de los derechos económicos de las víctimas.
- **OIT - Convenio 190:** Convenio sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, que exige mitigar los impactos de la violencia doméstica en el empleo.
- **Leyes Nacionales vinculadas:** Ley N° 27972 "Ley Orgánica de Municipalidades"; Ley N° 28056 "Ley Marco del Presupuesto Participativo"; y, Ley N° 28983 "Ley de Igualdad de Oportunidades".

VII. SECTORES COMPRENDIDOS

Los sectores del Estado y niveles de gobierno comprendidos en la aplicación de la norma son:

- Los Gobiernos Locales (Municipalidades Provinciales y Distritales).
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

VIII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La presente proposición legislativa modifica expresamente la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, específicamente, incorpora el numeral 2.14 al inciso 2 del artículo 84.

IX. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La propuesta no requiere recursos adicionales del Tesoro Público. La implementación de las funciones dispuestas se financia exclusivamente con cargo al presupuesto institucional de los gobiernos locales, en el marco de sus funciones constitucionales.

La propuesta supera el control de constitucionalidad respecto a la iniciativa de gasto, pues concentra la fórmula legal en la definición de competencias y mecanismos de articulación, eliminando mandatos operativos que generen obligaciones materiales y administrativas que contravengan las restricciones reglamentarias.

Su ejecución se encuadra dentro de los presupuestos institucionales de los gobiernos locales, apoyándose además en la facultad de promover y presentar estos proyectos dentro de la agenda de los procesos de Presupuesto Participativo (Ley N.° 28056).

Costos Operativos: Se asumen mediante la reasignación progresiva y optimización de partidas ordinarias de desarrollo social y económico, así como mediante la formulación de proyectos dentro de los procesos de Presupuesto Participativo, Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Por lo expuesto, la propuesta no contraviene la prohibición establecida en el artículo 107, inc. a) del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Beneficios: La ejecución de la presente propuesta legislativa que promueve la autonomía de las mujeres víctimas de violencia mediante la Estrategia de Desarrollo Municipal "Florece Mujer", tienen los siguientes beneficios:

- **Beneficio Social Primario:** Se articula la protección frente a la violencia con el alejamiento definitivo del entorno del agresor mediante la generación de ingresos propios, a través del rompimiento de la dependencia económica frente al agresor, reduciendo tasas de reincidencia y previniendo feminicidios.

- **Beneficio Económico Público:** Inserción de mujeres víctimas de violencia a la economía formal, incremento de la base tributaria mediante la formalización de microemprendimientos y mitigación activa de la pérdida del 3.7% del PBI anual que genera la violencia contra la mujer.

- **Beneficio Institucional:** Mejor aprovechamiento de competencias municipales sin generar colapso administrativo a través de su implementación progresiva. Fomenta el tránsito a la economía formal, diversificando la recaudación local.

  No existe duplicidad de funciones ni vulneración de la autonomía de los gobiernos locales, pues la intervención se encauza a través de la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres (DGPDAEM) y las Redes Regionales, preservando la potestad municipal para adaptar los programas a su realidad territorial.

- **Beneficio Jurisdiccional (Costo de Oportunidad Estatal):** La independencia económica de la víctima previene la reincidencia lesiva, descongestionando significativamente la carga procesal del Ministerio Público, la Policía Nacional y el Poder Judicial, lo que representa un gran ahorro en recursos operativos del Estado dedicados a la persecución reiterativa.

X. IMPACTO AMBIENTAL

La presente proposición legislativa no genera impactos ambientales, dado que su objeto recae en la promoción del empleo formal y la restitución de los derechos sociales y económicos de las mujeres víctimas de violencia.