

Proyecto de Ley N°

LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE LOS DEUDOS DE FALLECIDOS POR COVID-19 A REHABILITAR SU SALUD MENTAL AFECTADA POR DUELO PATOLÓGICO.

El Congresista de la República que suscribe, **Wilson Soto Palacios** y los Congresistas integrantes del **Grupo Parlamentario Acción Popular**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

I. FORMULA LEGAL.

LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE LOS DEUDOS DE FALLECIDOS POR COVID-19 A REHABILITAR SU SALUD MENTAL AFECTADA POR DUELO PATOLÓGICO.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo único. Incorporación del artículo 26-B a la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios

Incorpórase el artículo 26-B a la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, de acuerdo con el texto siguiente:

"Artículo 26-B. Derecho de los deudos de fallecido por COVID-19, o sospecha de aquél, a solicitar la identificación del cuerpo inhumado mediante medio idóneo

Los deudos del fallecido por COVID-19, o por sospecha de aquél, impedidos, por cualquier causa, de reconocer la identidad del cadáver antes de su inhumación, tienen derecho a solicitar a la autoridad de salud competente, la identificación del cuerpo inhumado mediante cualquier medio idóneo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, bajo responsabilidad del titular del sector concernido, reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación, para hacer efectivo el derecho reconocido en el artículo 26-B de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios.

El titular del sector concernido que incumpla lo dispuesto en el primer párrafo, debe renunciar, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

El plazo previsto en el primer párrafo, inicia desde la juramentación del titular del sector concernido.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **Agosto** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con
el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de
la República: pase la Proposición **N° 032** para
su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. SALUD Y POBLACIÓN.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

1.1. TRAGEDIA NACIONAL: LA FALTA DE RECONOCIMIENTO DE LOS FALLECIDOS POR COVID-19

1. En marzo de 2020, la catástrofe mundial producida por el virus SARS-CoV-2, comúnmente conocido como COVID-19, generaba sus primeros impactos en el Perú.
2. Al finalizar dicho mes se documentaban 115 casos registrados y 6 muertes. El temor en la población fue incrementándose conforme aumentaban los casos de personas contagiadas. De un momento a otro, la vida familiar y social cambió drásticamente debido, entre otros, a las restricciones de la libertad de tránsito, el derecho al trabajo, a la educación, al descanso y el esparcimiento de niños.
3. Pero el COVID-19 ha puesto en evidencia sobre todo las deficiencias institucionales del Perú. Estas limitaciones no solo están relacionadas con el desempeño del sistema de salud, sino también en el manejo de cadáveres por COVID-19 en los mortuorios de los establecimientos de salud del país.
4. En este último ámbito se han generado omisiones, atribuibles al Estado peruano, que han provocado auténticas tragedias familiares debido a la falta de reconocimiento de la identidad de las personas fallecidas a causa del COVID-19.
5. Así, el personal de salud, entre otras irregularidades, no registró correctamente los nombres y apellidos de las personas, omitió etiquetar los cadáveres, incumplió las normativas sanitarias en cuanto al manejo de cadáveres fallecidos por COVID-19, entregó los cadáveres en bolsas herméticas que no contaban con etiquetado.
6. Entre esas irregularidades, también se encuentra la negación a miles de personas del ejercicio del derecho a reconocer la identidad de su familiar fallecido por COVID-19 antes de inhumarlo, generando en ellos la permanente incertidumbre de haber enterrado un cuerpo ajeno al de su ser querido, produciéndoles duelo patológico o complicado. La negación del derecho fue realizada por personal sanitario de dependencias estatales.
7. Las reglas para el manejo de cadáveres por COVID-19 están reguladas en la Directiva Sanitaria No. 087-2020-DIGESA/MINSA que establece, entre otras disposiciones específicas, la siguiente:

"Antes de proceder a la preparación y traslado del cadáver, podrá permitirse el acceso a una distancia no menor de 2.00 metros lineales únicamente de dos (2) familiares directos, para visualizar el cadáver como apoyo del duelo".
8. La citada directiva sanitaria, es insuficiente porque omite regular sobre el derecho de los familiares de fallecidos por COVID-19, a reconocer la identidad de su familiar una vez inhumado, si el derecho a reconocerlo antes de su entierro, les fue negado, como viene ocurriendo con miles de familias.

9. Como consecuencia de las acciones y omisiones señaladas, las personas no han podido despedir de manera digna a sus seres queridos y llevar a cabo su proceso de duelo en medio de esta crisis sanitaria.

10. Cuando una persona no puede honrar adecuadamente a un familiar fallecido se agrava el duelo. A las complicaciones generadas por la tramitación de documentos administrativos, repartición de bienes materiales del difunto, gastos en el entierro, entre otros, se agrega la falta de certeza sobre la identidad del familiar que ha sido inhumado recientemente (duelo patológico)¹.

11. En mayo de 2020, la Defensoría del Pueblo informó que, en el Hospital Cayetano Heredia, se habían perdido cadáveres de personas fallecidas por COVID-19 y que ninguna autoridad había asumido la tarea de corregir esta situación². De igual manera, la Defensoría del Pueblo solicitó a este nosocomio la adopción de medidas para el manejo adecuado de los cadáveres.

12. En la ciudad de Puquio, la Defensoría del Pueblo solicitó a las autoridades regionales y médicas cumplir con el protocolo de manejo de cadáveres diagnosticados con el COVID-19. Esto luego de que, en mayo de 2020, el cuerpo de una persona fallecida por COVID-19 fuera abandonado por los servicios de salud durante algunas horas en la puerta del cementerio, sin conocer su identidad y exponiendo a los vecinos del lugar³.

13. Otro hecho alarmante ocurrió en Ayacucho, donde la Defensoría del Pueblo, demandó al Ministerio Público y a la Red de Salud de Huamanga, por no cumplir con las diligencias para la identificación de cadáveres por COVID-10. De ahí que, exigió a la Sociedad de Beneficencia no autorizar inhumaciones hasta que se compruebe que se han agotado todas las indagaciones para conocer la identidad y causa del deceso.

14. Todo ello, a partir de que se tomó conocimiento que se pretendía inhumar el cuerpo de una persona que fue encontrada en la vía pública sin ser identificada porque la Fiscalía Provincial Penal de turno de Huamanga, dispuso que dicha Sociedad de Beneficencia de Ayacucho, brinde las facilidades a la funeraria para la inhumación del cadáver que permanecía como NN⁴.

15. En Tacna, la Defensoría del pueblo demandó a las autoridades del Hospital Hipólito Unanue implementar correctamente el protocolo de manejo de cadáveres de personas fallecidas por COVID-19, evitando confusiones en la entrega de los cuerpos a sus deudos. Esto debido a que, se denunció el presunto error cometido por el personal de salud de dicho nosocomio, ya que los familiares manifestaron que se les habría entregado un cadáver que no correspondía a su ser querido, lo que motivó a la familia a buscar a la familia del difunto que ya habían sepultado y acordar el cambio de lapidas⁵.

¹ Denuncian falta de identificación de cadáveres por COVID-19 en hospital Sergio Bernales de Collique. (2020, 13 mayo). *Peru21*. <https://peru21.pe/lima/coronavirus-en-peru-denuncian-problemas-para-la-identificacion-de-cadaveres-de-pacientes-con-covid-19-en-hospital-sergio-bernales-de-collique-noticia/?ref=p21r>

² Defensoría del Pueblo: imposibilidad de atención en los servicios de salud de Lima es inminente (2020). *Defensoría del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-imposibilidad-de-atencion-en-los-servicios-de-salud-de-lima-es-inminente/>

³ Defensoría del Pueblo: se debe cumplir protocolo para enterrar a fallecidos por COVID-19 en Ayacucho (2020). *Defensoría del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-se-debe-cumplir-protocolo-para-enterrar-a-fallecidos-por-covid-19-en-ayacucho/>

⁴ Defensoría del Pueblo: autoridades deben agotar esfuerzos para identificar cadáveres en Ayacucho. (2020) *Defensoría del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-autoridades-deben-agotar-esfuerzos-para-identificar-cadaveres-en-ayacucho/>

⁵ Defensoría del Pueblo. (2020). Defensoría del Pueblo: se debe implementar con diligencia protocolo de manejo de cadáveres en hospital de Tacna. *Defensoría Del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-se-debe-implementar-con-diligencia-protocolo-de-manejo-de-cadaveres-en-hospital-de-tacna/>

16. En Tumbes, la Defensoría del Pueblo demandó a la Dirección Regional de Salud (DIRESA) establecer medidas de control eficaces para evitar la manipulación inadecuada de los cuerpos de personas fallecidas con sospecha de COVID-19, evitando poner en riesgo la salud pública⁶.

17. En junio de 2020, efectivos de la Policía Nacional y del Ejército Peruano, detuvieron, en el distrito de Canoas de Punta Sal, un vehículo en el que se intentaba trasladar a Piura el féretro de una persona fallecida con sospecha de COVID-19 proveniente del Hospital Regional II-2 José Alfredo Mendoza Olavarría de Tumbes, a pesar que la Directiva Sanitaria N°087-MINSA/2020/DIGESA establece que toda muerte sospechosa de COVID-19 debe ser manejada como un caso confirmado, con lo cual el Equipo Humanitario de Recojo de Cadáveres (EHRC) debe encargarse de trasladar el cadáver, inmediatamente y de manera directa, al cementerio de la jurisdicción distrital o provincial para la inhumación o cremación⁷.

18. Para agosto de 2020, un reportaje del programa periodístico Cuarto Poder, revelaba las diligencias que realizaban los peritos forenses de la Dirección de Criminalística, tomando huellas dactilares de 50 cuerpos, identificando solo a 30 de ellos. Estos cuerpos pertenecían a pacientes que llegaron al Hospital Nacional Guillermo Almenara Irigoyen en estado crítico a causa del coronavirus, no portaban con su documento de identidad y llegaban sin compañía, por lo cual su identificación resultaba difícil, aún más con el personal de salud sin falta de tiempo para etiquetar propiamente a los cadáveres⁸.

19. El trabajo que realiza la División de Identificación Criminalística de la Policía, se fundamenta en dos bases de datos, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y en la AFIS, Sistema Automatizado de Identificación Dactilar, en la cual se registran a las personas que cometen algún tipo de falta o delito. Sin embargo, hay situaciones en las cuales, el cuerpo no puede ser identificado por estas bases de datos.

20. Este es el caso de 20 cuerpos que no fueron identificados por esta División de Criminalística⁹, y que, obligatoriamente tenían que ser inhumados en las 24 horas siguientes a su muerte, debido a la causa de fallecimiento por COVID-19. Sus familiares aún se preguntarán que sucedió con su ser querido, y no tendrán ni idea que sus restos se encuentran inhumados en algún lugar, sin tener el rito correspondiente según sus creencias.

21. Recientemente, en Trujillo, el 22 de febrero de 2021, la familia Rodríguez denunció que el Hospital Regional Docente les informó el fallecimiento de su familiar a causa de COVID-19 el 4 de junio de 2020, enterrándolo días después y atravesando un duelo patológico a partir de su muerte, ya que no pudieron verlo cuando se les entregó el cuerpo, confiando en que el personal de salud les entregaba el cuerpo de su familiar. Ocho meses después, el Hospital Regional les informó que el

⁶ Defensoría del Pueblo pide a Diresa mayor control en manejo de cadáveres de fallecidos con sospecha de COVID-19. (2020) *Defensoría del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-a-diresa-mayor-control-en-manejo-de-cadaveres-de-fallecidos-con-sospecha-de-covid-19/>

⁷ Defensoría del Pueblo (2020). Defensoría del Pueblo pide a Diresa mayor control en manejo de cadáveres de fallecidos con sospecha de COVID-19. *Defensoría Del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-a-diresa-mayor-control-en-manejo-de-cadaveres-de-fallecidos-con-sospecha-de-covid-19/>

⁸ Policía revela que aún no se han identificado 20 cuerpos de fallecidos por el COVID-19 (2020). *El Comercio Perú*. <https://www.google.com/amp/s/elcomercio.pe/lima/sucesos/coronavirus-peru-aun-no-se-han-identificado-20-cuerpos-de-fallecidos-por-el-covid-19-revela-pnp-nndc-noticia/%3foutputType=amp>

⁹ Policía revela que aún no se han identificado 20 cuerpos de fallecidos por el COVID-19. (2020,31 agosto). *El Comercio Perú*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/coronavirus-peru-aun-no-se-han-identificado-20-cuerpos-de-fallecidos-por-el-covid-19-revela-pnp-nndc-noticia/?ref=ecr>

cuerpo al que le habían guardado luto, por el que habían llorado y enterrado, no le pertenecía a su familiar¹⁰.

22. En la misma línea, en el distrito limeño de Comas, una familia denunció que el personal del Hospital Marino Molina de EsSalud, cometió un error con la entrega del cuerpo de su ser querido, el cual había sido enterrado por otra familia cuyo pariente también falleció por COVID-19. Los familiares afectados han vivido aterradores momentos desde que tuvieron conocimiento de que el cuerpo de su padre había sido confundido y enterrado en un lugar que no le correspondía¹¹.

23. Estos hechos, que pueden calificarse como una tragedia nacional, por el impedimento de miles de familias peruanas de cerrar sanamente sus duelos por el fallecimiento de sus seres queridos víctimas del COVID-19, iniciaron con los primeros fallecidos y se repiten hasta la fecha.

1.2. EL DUELO PATOLÓGICO COMO CONSECUENCIA DE LA TRAGEDIA NACIONAL

24. Los hechos descritos evidencian la lamentable tragedia por la que están atravesando diversas familias a nivel nacional, afectados por duelo patológico.

25. En primer lugar, es indudable que la tristeza y el dolor ante la pérdida de una persona importante y significativa, definitivamente, es una reacción que, debido a las circunstancias adversas que se atraviesan, se encuentra normalizada. El problema se origina cuando este trance no se resuelve de forma satisfactoria y se altera el normal desenvolvimiento de la vida.

26. Para Landa García, el duelo hace referencia a una reacción adaptativa normal y esperable ante la pérdida de un ser querido. No debe ser catalogado necesariamente como una enfermedad, a pesar de ser un acontecimiento vital estresante de primera magnitud, especialmente tras la muerte de un hijo, hija o cónyuge. Es un proceso único e irrepetible, dinámico y cambiante; con una cronología compleja (Landa García, 2007)¹².

27. No obstante, cuando se hace referencia al "duelo patológico" o como algunos especialistas, lo denominan "duelo complicado", se describe aquella intensificación de emociones en la que la persona se encuentra desbordada, realiza conductas desadaptativas o permanece inacabablemente en este estado sin avanzar en el proceso de duelo hacia su resolución¹³.

28. Desde estas coordenadas se pone en evidencia que la diferencia entre un duelo "normal" y un duelo "patológico" radica en la intensidad y duración de las diversas reacciones emocionales que puede tener una persona o grupo de personas¹⁴.

¹⁰ Destacadas. (2021). Paciente que "murió con covid-19" aparece luego de ocho meses. Hospital entregó el cadáver de otra persona a la familia. [<https://www.facebook.com/watch/?v=876518706245108>]. También: La Libertad: Familiares enterraron cadáver hace ocho meses y ahora les dicen que se equivocaron de cuerpo. (2021, 24 febrero). RPP. <https://rpp.pe/peru/la-libertad/la-libertad-familiares-enterraron-cadaver-hace-ocho-meses-y-ahora-les-dicen-que-se-equivocaron-de-cuerpo-noticia-1322738?ref=rpp>

¹¹ Les informan que su padre falleció por Covid-19 y descubren que fue enterrado por otra familia (2021). *Diario Correo*. <https://diariocorreo.pe/edicion/lima/les-informan-que-su-padre-fallecio-por-covid-19-y-descubren-que-fue-enterrado-por-otra-familia-video-insolito-coronavirus-peru-hospital-funerario-essalud-comas-lima-confusion-de-cadaveres-negligencia-noticia/?ref=dc>

¹² Landa, V. & García, J. (2007). Guía clínica sobre el duelo. *Guías Clínicas Fistera*. 7 (26). <https://www.fistera.com/guias-clinicas/cuidados-primarios-duelo/>

¹³ Domingo, V (2016, setiembre). Duelo patológico Factores de Riesgo y Protección. *Revista Digital de Medicina Psicosomática y Psicoterapia*. 6(2), 12-17. https://www.psicociencias.org/pdf_noticias/revista092016.pdf

¹⁴ Barreto, P., De la Torre, O., & Pérez-Marin, M. (2013). Detección de duelo complicado. *Psicooncología*, 9(2-3), 357. https://doi.org/10.5209/rev_psic.2013.v9.n2-3.40902

29. Es así como Barreto y Soler (2007) recogen una serie de aspectos distintivos que nos pueden ayudar a diferenciar claramente cuando una persona se encuentra viviendo un proceso de duelo "patológico": La intensidad y duración de los sentimientos y conductas o la incapacidad para mostrar cualquier signo que tenga que ver con el duelo, las prácticas de luto culturalmente determinadas y cualquier otro factor que pueda hacer el duelo más duradero o más profundamente desafiante y devastador¹⁵.

Tabla 1. Factores de riesgo en el proceso de duelo¹⁶

CARACTERÍSTICAS PERSONALES	CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS CON EL FALLECIDO	CARACTERÍSTICAS DE LA ENFERMEDAD O LA MUERTE	ASPECTOS RELACIONALES	OTROS ASPECTOS
- Juventud o vejez del doliente. - Estrategias de afrontamiento pasivas ante situaciones estresantes, traumáticas o con directas connotaciones depresivas. - Enfermedad física o psíquica anterior.	- Juventud del fallecido. - Apego o relación ambivalente o dependiente con el fallecido. - Ser padre-madre, esposa o hijo - Bajo nivel de desarrollo familiar.	- Muerte repentina o imprevista - Duración larga de enfermedad. Muerte incierta o no visualización de la pérdida (no ver el cuerpo del fallecido). - Enfermedad con síntomas sin controlar (mayor sufrimiento del ya fallecido).	- Falta de apoyo familiar y social - Bajo nivel de comunicación con familiares y amigos - Imposibilidad o incapacidad para expresar la pena. - Pérdida inaceptable socialmente.	- Duelos previos no resueltos. - Pérdidas múltiples. - Crisis concurrentes - Obligaciones múltiples.

30. Entre los factores que establecen, se debe prestar mayor atención, al que hace referencia a las características de la enfermedad o la muerte, específicamente cuando hacen mención a la muerte incierta y a la no visualización de la pérdida, pues dicho factor es el que está siendo experimentado por diferentes personas en el contexto de la Pandemia por COVID-19.

¹⁵ Barreto, P., De la Torre, O., & Pérez-Marín, M. (2013b). Detección de duelo complicado. *Psicooncología*, 9(2-3), 359. https://doi.org/10.5209/rev_psic.2013.v9.n2-3.40902

¹⁶ *Idem*.

1.3. EL DUELO PATOLÓGICO COMO VIOLACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

1.3.1. DERECHO A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR Y PROSCRIPCIÓN DE INJERENCIAS ARBITRARIAS EN LA VIDA PRIVADA

31. El artículo 2.7 de la Constitución Política reconoce el derecho a la intimidad personal y familiar. Este derecho protege el derecho a la vida privada, esto es, el poder jurídico de rechazar intromisiones ilegítimas en la vida íntima o familiar de las personas¹⁷.

32. El artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada o en la de su familia. En términos similares, el artículo 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o en su familia.

33. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el dispositivo citado previsto en la Convención Americana, "reconoce que existe un ámbito personal que debe estar a salvo de intromisiones por parte de extraños"¹⁸ y que "el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública"¹⁹.

34. En ese orden de ideas, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que el derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada y familiar, debe estar garantizado respecto de todas esas injerencias y ataques, provengan de las autoridades estatales o de personas físicas o jurídicas y que las obligaciones impuestas por ese derecho exigen que el Estado adopte medidas legislativas y de otra índole para hacer efectivas la prohibición de esas injerencias y ataques y la protección de este derecho²⁰.

35. El referido Comité precisa el contenido de las expresiones "ilegales" e "injerencias arbitrarias" en el contexto del derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada y familiar reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos:

"3. El término "ilegales" significa que no puede producirse injerencia alguna, salvo en los casos previstos por la ley. La injerencia autorizada por los Estados sólo puede tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto.

4. La expresión "injerencias arbitrarias" atañe también a la protección del derecho previsto en el artículo 17. A juicio del Comité, la expresión "injerencias arbitrarias" puede hacerse extensiva también a las injerencias previstas en la ley. Con la introducción del concepto de arbitrariedad se pretende garantizar que incluso cualquier injerencia prevista en la ley esté en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los

¹⁷ Tribunal Constitucional del Perú. *Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez*. Expediente 01797-2002-HD/TC, sentencia de 30 de setiembre de 2003, fundamento jurídico 3.

¹⁸ Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 193.

¹⁹ *Idem*, párr. 194.

²⁰ Cfr. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 16, *Derecho a la Intimidad (Art. 17)*, 32º período de sesiones, 1988, párr. 1.

objetivos del Pacto y sea, en todo caso, razonable en las circunstancias particulares del caso"²¹.

36. De acuerdo con los estándares expuestos, constituye una injerencia arbitraria en la intimidad personal y familiar de los familiares de personas fallecidas por COVID-19 o sospecha de este, el hecho de que el personal de mortuorio de diversas entidades de salud les haya negado reconocer su identidad antes de proceder a su entierro o inhumación.

1.3.2. LIBERTAD DE CULTO

37. La libertad de culto forma parte del contenido del derecho a la libertad de conciencia y de religión, consagrada en el artículo 2.3 de la Constitución Política.

38. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

"[...] La manifestación de la libertad religiosa a través de las creencias es consustancial a la libertad religiosa. Esta manifestación incluye tanto el proselitismo de las creencias como el culto, el cual forma parte de la religión que se profesa. En ese sentido, la libertad religiosa subsume a la libertad de culto, y dentro de la libertad de culto, quedan garantizadas constitucionalmente todas aquellas ceremonias que la expresan, como las relativas al matrimonio y los ritos. Dentro de estos últimos, se encuentra la **sepultura digna de los muertos por parte de sus familiares o seres queridos**"²². [Negritas agregadas]

39. Al respecto, el artículo 18.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce que,

"Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza".

40. En consideración de dicha prescripción convencional, el Comité de Derechos Humanos ha indicado lo siguiente:

"El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (que incluye la libertad de tener creencias) en el párrafo 1 del artículo 18 es profundo y de largo alcance; abarca la libertad de pensamiento sobre todas las cuestiones, las convicciones personales y el compromiso con la religión o las creencias, ya se manifiesten a título individual o en comunidad con otras personas [...]"²³.

41. En ese marco *iusfundamental*, el Comité ha dejado sentado que la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias puede ejercerse "individual o colectivamente, tanto en público como en privado" y que el concepto de culto se extiende a la participación en ritos asociados con

²¹ *Idem*, párrs. 3 y 4.

²² Tribunal Constitucional del Perú. *Caso Francisco Javier Francia Sánchez*. Expediente 0256-2003-HC/TC, sentencia de 21 de abril de 2005, fundamento jurídico 16.

²³ Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 22, *Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (Art. 18)*, 48° período de sesiones, 1993, párr. 1.

determinadas etapas de la vida²⁴, dentro de los cuales, evidentemente, se encuentra la sepultura de familiares y el luto de acuerdo con las propias creencias.

42. Por su parte, el artículo 12.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión, el cual implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

43. Al referirse sobre ese derecho, la Corte Interamericana ha señalado que:

"[...] el derecho a la libertad de conciencia y de religión permite que las personas conserven, cambien, profesen y divulguen su religión o sus creencias. Este derecho es uno de los cimientos de la sociedad democrática. En su dimensión religiosa, constituye un elemento trascendental en la protección de las convicciones de los creyentes y en su forma de vida"²⁵.

44. En esa línea jurisprudencial, en el caso *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad internacional del Estado guatemalteco por la violación del derecho a la libertad de conciencia y de religión de los familiares de 17 personas desaparecidas forzosamente que no habían podido enterrarlas ni celebrar los ritos fúnebres de acuerdo con sus creencias religiosas²⁶.

45. En consideración de lo expuesto, se puede concluir que la libertad de culto de los familiares de personas fallecidas por COVID-19 o sospecha de este fue lesionada debido a que, al momento de enterrar o inhumar a su ser querido, no les pudieron dar una sepultura digna ni expresar plenamente sus ritos de acuerdo con sus costumbres, al tener la incertidumbre de haber enterrado a una persona ajena, por la negativa del personal de mortuorio de diversas entidades de salud de permitirles reconocer su identidad previamente.

1.3.3. DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

46. El derecho a la integridad personal está reconocido en el artículo 2.1 de la Constitución Política y establece el derecho de toda persona a su integridad moral, psíquica y física.

47. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

"[...] el derecho a la integridad personal comprende el libre desarrollo del proyecto de vida en sociedad, de acuerdo a las costumbres que le asisten a las personas, así como el ejercicio de determinadas conductas que las identifican como parte de dicha comunidad, el rito de darle sepultura a un cadáver está amparado por dicho derecho fundamental. **La práctica de los ritos, como el de dar sepultura digna al familiar fallecido, forma parte de la libertad de culto, de modo que el impedimento de dicha práctica afecta irremediablemente la integridad moral de los familiares**"²⁷. [Negritas agregadas]

²⁴ Cfr. *idem*, párr. 4.

²⁵ Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 79.

²⁶ Cfr. Corte IDH. Caso *Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, párrs. 153-165.

²⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Caso *Francisco Javier Francia Sánchez*. Expediente 0256-2003-HC/TC, sentencia de 21 de abril de 2005, fundamento jurídico 19.

48. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su comunicado de prensa de 1 de mayo de 2020, titulado *Respeto al duelo de las familias de las personas fallecidas en la Pandemia del COVID19*, tras reconocer que las dificultades que tienen los familiares para enterrar a sus muertos es un hecho que impacta en su derecho a la integridad personal, ocasionando angustia y un mayor sufrimiento, consideró que la posibilidad de sepultar a los familiares fallecidos de acuerdo a sus creencias, aporta un cierto grado de cierre al proceso de duelo, contribuyendo a mitigar las secuelas del trauma, luto y dolor. Asimismo, la Comisión resaltó que los obstáculos para que los familiares puedan despedir a sus parientes de conformidad con sus propias creencias, ritos y costumbres, genera un profundo dolor e imposibilidad de duelo. Del mismo modo, recordó que la muerte se relaciona en algunos casos con profundas elaboraciones simbólicas y religiosas, y que, por lo tanto, el culto o rito mortuario adquiere una importancia fundamental para que las personas puedan realizar más fácilmente el duelo y reelaborar sus relaciones con la persona difunta. En esa línea, la CIDH citó a la Corte Interamericana para señalar que los restos mortales de una persona merecen ser tratados con respeto y que se reconozca el valor que su memoria tiene para sus seres queridos; agregando que, el conocimiento del paradero de los restos y su entrega a los familiares permite cerrar el proceso de duelo y sepultarlo de acuerdo con sus creencias.

49. En consideración de lo expuesto, la Comisión Interamericana, en el referido comunicado de prensa, hizo un llamado a que los Estados aseguren que tanto en los servicios sanitarios como funerarios actúen de conformidad con las obligaciones que establece el derecho internacional tanto en la debida identificación de los restos de las personas fallecidas, la localización y trazabilidad de sus restos, y garantizar el carácter gratuito y la celeridad administrativa en este tipo de procedimientos. Con ello, la CIDH considera que los Estados contribuirán asimismo a garantizar preservar la memoria, trato digno y homenaje de las personas que han muerto como resultado de la pandemia.

50. Por lo anterior, se puede concluir que, la integridad personal de los familiares de personas fallecidas por COVID-19 o sospecha de este, ha sido lesionada en razón a que el duelo patológico que se les ha causado por la incertidumbre de haber enterrado a una persona distinta a la de su ser querido por la negativa del personal de mortuario de diversas entidades de salud de permitirles el reconocimiento previo de la identidad de su familiar, les produce lesiones psíquicas y permanente sufrimiento al no poder cerrar el duelo.

1.4. REPARACIÓN DEL DUELO PATOLÓGICO: REHABILITACIÓN DE LA SALUD MENTAL DE LOS DEUDOS DE FALLECIDOS POR COVID-19

51. Toda violación de derechos humanos, genera la obligación de repararlo. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que, en un caso de violación de derechos humanos, los Estados no solo deben garantizar un orden normativo adecuado, prevenir la repetición crónica de los hechos e investigar y sancionar a los responsables; sino también “procurar [...] el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”²⁸.

52. Las violaciones a los derechos a la intimidad personal y familiar, libertad de culto e integridad personal son atribuidas al Estado peruano por la negativa del personal de mortuario de diversas entidades de salud de permitirles reconocer la identidad de su familiar fallecido antes de inhumarlo, quienes han actuado bajo la cobertura del poder público.

²⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 166 y 167.

53. Por ello, las medidas de reparación de la salud mental de los familiares de personas fallecidas por COVID-19, deben ser asumidas por el Estado peruano y las entidades directamente concernidas de las cuales dependen el personal de mortuorio que ha lesionado los derechos de aquellos.

54. Las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones evidenciadas y los daños causados. De acuerdo con lo expuesto en los acápites 1.1, 1.2 y 1.3 *supra*, se ha podido evidenciar que los familiares de fallecidos por COVID-19, o sospecha de aquel, que fueron impedidos de reconocer a su familiar antes de enterrarlo, viven en la incertidumbre de haber inhumado a una persona distinta, lo cual les genera duelo patológico, con consecuencias lesivas en la salud mental.

55. En ese sentido, la forma idónea de reparar o rehabilitar la salud mental de los deudos de personas fallecidas por COVID-19, o sospecha de aquel, es la de garantizarles la posibilidad de reconocer la identidad del cuerpo inhumado con uno o más medios idóneos que el Poder Ejecutivo determine en el reglamento de la ley.

56. El derecho de los deudos de fallecido por COVID-19, o sospecha de aquél, a solicitar la identificación del cuerpo inhumado mediante medio idóneo, en el contexto de la pandemia por COVID-19, es un derecho de configuración legal que fluye de la interpretación conjunta de los derechos a la integridad personal, intimidad personal y familiar, libertad de culto y libertad de expresión.

57. Adicionalmente, el referido derecho es un derecho instrumental para rehabilitar la salud mental de los familiares de personas fallecidas por COVID-19, o sospecha de aquél, afectados por duelo patológico.

58. Por ello, se propone, mediante la inclusión del artículo 26-B a la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, que se garantice a los familiares de fallecidos por COVID-19, o sospecha de aquél, el derecho a reconocer la identidad del cuerpo inhumado mediante un medio idóneo, en los términos siguientes:

“Artículo 26-B. Derecho de los deudos de fallecido por COVID-19, o sospecha de aquél, a solicitar la identificación del cuerpo inhumado mediante medio idóneo

Los deudos del fallecido por COVID-19, o por sospecha de aquél, impedidos, por cualquier causa, de reconocer la identidad del cadáver antes de su inhumación, tienen derecho a solicitar a la autoridad de salud competente, la identificación del cuerpo inhumado mediante cualquier medio idóneo”.

59. En la propuesta se reconoce el derecho de los deudos de fallecidos por COVID-19, o por sospecha de aquél, impedidos, por cualquier causa, de reconocer la identidad del cadáver antes de su inhumación, a solicitar a la autoridad de salud competente, la identificación del cuerpo inhumado mediante cualquier medio idóneo.

60. El referido derecho está condicionado a que los familiares de la persona fallecida por COVID-19, o sospecha de aquél, hayan sido impedidos, por cualquier razón, de reconocerlos antes de su inhumación.

61. El impedimento del reconocimiento del cuerpo puede deberse a una causa atribuible al Estado peruano, como, por ejemplo, la negativa del personal del mortuario de diversos hospitales a nivel nacional. Del mismo modo, podría ser por razones no atribuibles al Estado peruano, *verbigracia*, enfermedad o viaje de los familiares sobrevivientes. Por ello, el ejercicio de este derecho debe precisarse en el reglamento que el Poder Ejecutivo expida.

62. Asimismo, debe destacarse que el derecho a solicitar a la autoridad de salud competente, la identificación del cuerpo de una persona fallecida por COVID-19, o sospecha de aquél, mediante medio idóneo, es privativo de sus familiares.

63. En esa línea, debe precisarse que, el concepto de familia abarca tanto a la familia nuclear como a la familia extendida, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas²⁹, o el concepto amplio de familia establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha establecido que no existe un único modelo de familia, por lo que, aquella no debe restringirse a la noción tradicional de una pareja y sus hijos, pues también pueden ser titulares del derecho a la vida familiar otros pariente, como los tíos, primos y abuelos, para enumerar solo algunos miembros posibles de la familia extensa, siempre que tengan lazos cercanos personales³⁰.

64. La finalidad del derecho que se propone reconocer legalmente es la de garantizar a los familiares de fallecidos por COVID-19, o sospecha de aquél, cerrar su proceso de duelo, truncado por la incertidumbre generada de haber enterrado el cuerpo de una persona distinta a la de su familiar, debido al impedimento de haberlo reconocido antes de la inhumación.

65. Se trata del primer y más inmediato paso para iniciar con la rehabilitación de la salud mental de los familiares de personas fallecidas por COVID-19, salud mental que en el Perú ha sido declarada, mediante la Ley 31123, de necesidad e interés nacional su priorización a fin de fortalecer, proteger la salud y desarrollo de los servicios de promoción, prevención, tratamiento y recuperación de la salud mental y así como el bienestar de la persona, de su medio familiar y de la ciudadanía en general.

1.5. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY

66. Se propone un sistema reforzado para prevenir una demora indebida en la reglamentación de la presente proposición legal.

67. En ese sentido, se establece que el Poder Ejecutivo, bajo responsabilidad del titular del sector concernido, reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de treinta días, contado a partir del día de su siguiente publicación, para hacer efectivo el derecho reconocido en el artículo 26-B de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios. Asimismo, se prevé que el titular del sector concernido que incumpla con esta disposición, debe renunciar, sin perjuicio de las responsabilidades de ley, precisando que el referido plazo inicia desde la juramentación del titular del sector concernido.

68. En ese orden de ideas, por ejemplo, el Poder Ejecutivo podría considerar, entre otros métodos, a la exhumación como uno de los medios idóneos para determinar la identidad el cuerpo inhumado por causa de COVID-19, o sospecha de aquél, quedando, bajo las competencias del Poder Ejecutivo determinarlas al momento de la reglamentación.

²⁹ Cfr. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 19, *La familia (Artículo 23)*, 39º periodo de sesiones, 1990, párr. 2.

³⁰ Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 163.

69. En la línea de lo expuesto, el Poder Ejecutivo, a fin de hacer efectivo el derecho legal propuesto, podría incorporar en la reglamentación de la ley medidas complementarias para rehabilitar la salud mental posterior a la determinación de la identidad del cuerpo inhumado por causa de COVID-19, o sospecha de aquél, mediante el mecanismo idóneo que determine.

70. Así, por ejemplo, el Poder Ejecutivo podría hacer efectivo el derecho de los deudos de fallecidos por COVID-19 a rehabilitar integralmente su salud mental afectada por duelo patológico mediante el Seguro Integral de Salud – SIS, Seguro Social de Salud – EsSalud u otra entidad del Estado peruano, incluyendo la posibilidad de aplicar el Intercambio Prestacional en Salud en el Sistema Nacional de Salud, mediante la articulación, complementariedad y subsidiariedad de la oferta pública, privada o mixta existente en el país, de ser necesaria.

71. En concordancia con lo expuesto, el Poder Ejecutivo, en la reglamentación, con el objeto de hacer efectivos los derechos que se reconocen a los deudos de fallecidos por COVID-19, o por sospecha de aquel, podría adoptar un conjunto de medidas complementarias.

72. Así, podría crear el Sistema Virtual Único de Solicitudes de Rehabilitación de Duelo Patológico de Deudos por COVID-19 que, por sus siglas y finalidad podría denominar SIVUS REHABILITA.

73. SIVUS REHABILITA podría crearse virtualmente en tres entidades del Estado peruano concernidas directamente en la rehabilitación de la salud mental de las personas afectadas por duelo patológico, cuales son el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Seguro Social de Salud – EsSalud, en el que los deudos de fallecidos por COVID-19 podrían ingresar sus solicitudes de identificación del cuerpo inhumado de su familiar, en aplicación del artículo 26-B de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios.

74. Es importante señalar que SIVUS REHABILITA debería ser de acceso público, tener carácter permanente y estar disponible en la página web de los ministerios de Salud y de Trabajo y Promoción del Empleo, así como en el Seguro Social de Salud – EsSalud.

75. Asimismo, a fin de permitir el mayor acceso a la plataforma, el Poder Ejecutivo podría introducir la obligación para que todas sus entidades dependientes, pongan en sus respectivas páginas web el enlace del SIVUS REHABILITA.

76. Finalmente, es recomendable que el Poder Ejecutivo introduzca plazos cortos e improrrogables una vez ingresada la solicitud en el SIVUS REHABILITA a que se contrae el artículo 26-B de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios.

2. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

77. El efecto de la presente iniciativa legislativa, la Ley que reconoce el derecho de los deudos de fallecidos por COVID-19 a rehabilitar su salud mental afectada por duelo patológico, sobre la legislación nacional, implica la incorporación del artículo 26-B en la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, para que los deudos de fallecidos por COVID-19, o por sospecha de aquél, impedidos, por cualquier causa, de reconocer la identidad del cadáver antes de su inhumación, soliciten a la autoridad de salud competente, la identificación del cuerpo inhumado mediante cualquier medio idóneo que determine el Poder Ejecutivo, e iniciar a rehabilitar su salud mental con el cierre sano de su duelo.

78. La propuesta legislativa, es compatible con el contenido de los derechos a la integridad personal, salud, libertad de culto e intimidad personal y familiar reconocidos en la Constitución Política y en los tratados sobre derechos humanos de los cuales el Estado peruano es parte, tales como, el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

79. De conformidad con el artículo 12 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, en concordancia con los artículos 31, 107 y 79 de la Constitución Política, la presente iniciativa legislativa no crea ni aumenta gasto público, por el contrario, su aprobación genera beneficios en favor de miles de familias afectadas por duelo patológico en el Perú.

80. Como se ha expuesto *supra*, el duelo patológico causado una violación pluriofensiva de los derechos a la integridad personal, intimidad personal y familiar, así como la libertad de culto, en miles de familias peruanas a nivel nacional, hecho que requiere ser reparado y, como punto de inicio, mediante el reconocimiento del derecho de los deudos de fallecido por COVID-19, o sospecha de aquél, a solicitar la identificación del cuerpo inhumado mediante medio idóneo.

81. El citado derecho, sin que la iniciativa legislativa propuesta se apruebe, puede exigirse en la vía judicial mediante un proceso de amparo. Sin embargo, considerando que son miles las familias afectadas por la pandemia y, eventualmente, por duelo patológico, el reclamo de cada una de ellas a nivel nacional miles de procesos ante el Poder Judicial, sobrecargando en mayor medida el colapsado sistema judicial, generando mayores costes al Estado peruano.

82. Adicionalmente, los costos deberán ser asumidos por los propios justiciables que, en general, verán sus procesos con mayor retraso que lo que se produce actualmente. Adicionalmente, las víctimas se verán obligadas a seguir padeciendo de duelo patológico durante los años en que el proceso judicial demore en hacerle justicia, así como la obligación de contratar asesoría legal que les irrogará más gasto que, en el contexto de la pandemia, afectará en mayor medida su economía familiar.

83. En ese orden de ideas, obtener justicia en el Perú siempre será una expectativa, pues, puede ocurrir que las víctimas del duelo patológico atribuible al Estado peruano por la omisión de sus agentes de los mortuorios de diversos hospitales a nivel nacional, después de solicitar justicia ante nuestros jueces y tribunales, no encuentren satisfechos sus derechos, por lo que tendrán la vía expedita para interponer una petición o comunicación por violación de derechos humanos ante los órganos competentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos o del Sistema de Naciones Unidas de Derechos Humanos.

84. Lo expuesto, no solo prolongará mayores costes en las víctimas, debido a que deberán seguir padeciendo de duelo patológico en tanto su caso se resuelva ante instancias internacionales, afectándole en mayor medida por el pago de honorarios a la asesoría jurídica que requerirán para comparecer ante los referidos sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

85. En esa misma línea, el Estado peruano se verá sometido a procesos internacionales por violación de derechos humanos, lo cual, no solo implica la obligación de la Procuraduría Pública

Especializada Supranacional de comparecer ante dichos órganos, generando mayores gastos al erario nacional, sino que, ante casos evidentes de violación de derechos humanos, como representa el duelo patológico, el Perú deberá no solo proceder con lo que se propone en la presente iniciativa legislativa, sino que además, deberá, entre otras, pagar indemnizaciones, adoptar otras medidas de rehabilitación de la salud mental de las víctimas, actos de desagravio público en favor de las víctimas, devolver a las víctimas los gastos y costas que irrogaron en la búsqueda de justicia.

86. Los costes expuestos, se incrementarán con la sobrecarga en el sistema judicial por eventuales denuncias contra el personal del mortuorio que negó que los familiares de fallecidos por COVID-19, o sospecha de aquél, reconocieran el cuerpo antes de disponer su inhumación, por la presunta comisión del delito de abuso de autoridad, agotando el trabajo, más aún, tanto de fiscales como de jueces y tribunales, contexto en el que el Estado peruano también podría ser encausado como tercero civilmente responsable.

87. Asimismo, el citado personal público podrá ser sometido a procedimientos administrativos sancionadores, sin perjuicio de los procesos por responsabilidad civil contractual, donde el Estado peruano podrá ser demandado como responsable solidario, lo cual, evidentemente, suma mayores costos.

88. De ahí que, los costos expuestos sobrepasan en exceso a los beneficios que se obtendrán con el reconocimiento del derecho de los deudos de fallecido por COVID-19, o sospecha de aquél, a solicitar la identificación del cuerpo inhumado mediante medio idóneo, pues, antes que el Estado peruano y las personas sujetas a su jurisdicción irroguen gastos ineficientes, sea el propio Estado que, en cumplimiento de su obligación de garantizar los derechos humanos, les reconozca el referido derecho a fin de trasladar los costosos trámites judiciales a un simple trámite administrativo que el Poder Ejecutivo deberá establecer conforme a sus funciones y competencias en el reglamento ley. Lo cual a todas luces representa el máximo beneficio de la presente iniciativa legislativa al establecer el marco normativo con el que los deudos de personas fallecidas por COVID-19, o sospecha de aquél, podrán rehabilitar su salud mental sin los excesivos costes expuestos.

89. Por lo que, la presente iniciativa legislativa cumple con los parámetros legales y constitucionales previstos en el artículo 12 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, en concordancia con los artículos 31, 107 y 79 de la Constitución Política, al no crear ni aumentar gasto público, sino por el contrario, permitiendo de forma eficiente el reconocimiento de un derecho que evitará que el Estado y las familias lesionadas en sus derechos, irroguen gastos.

4. VINCULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

90. La presente proposición legislativa está relacionada con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional siguientes:

"13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social

Nos comprometemos a asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud.

Con este objetivo el Estado: (a) potenciará la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades transmisibles y crónico degenerativas; (b) promoverá la

prevención y el control de enfermedades mentales y de los problemas de drogadicción; [...] (d) desarrollará un plan integral de control de las principales enfermedades emergentes y re-emergentes, de acuerdo con las necesidades de cada región; (e) promoverá hábitos de vida saludables; (f) ampliará y descentralizará los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados; (g) fortalecerá las redes sociales en salud, para lo cual garantizará y facilitará la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, seguimiento, evaluación y control de las políticas de salud, en concordancia con los planes locales y regionales correspondientes; [...] (i) promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado; (j) promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes; [...] (m) desarrollará una política intensa y sostenida de capacitación oportuna y adecuada de los recursos humanos involucrados en las acciones de salud para asegurar la calidad y calidez de la atención a la población [...]

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos [...]. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales [...].

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; [...] (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos [...]. [...]

28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial

Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia [...]. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

Con este objetivo el Estado: [...] (f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación [...].

29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa

Nos comprometemos a garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, la obligación de brindarla por parte del Estado, y la transparencia y difusión de los actos de gobierno. Nos comprometemos también a resguardar la libertad de expresión y erradicar toda práctica que la limite, así como a asegurar el derecho ciudadano a una información veraz, objetiva y de calidad [...].

Con el objetivo de garantizar el acceso a la información y la libertad de expresión, el Estado: (a) promoverá una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de

difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto; [...] (e) procurará el equilibrio entre el derecho a la protección de la intimidad personal y la seguridad nacional, con el derecho al libre acceso de la información del Estado y a la libertad de expresión [...].

[...]

35. Sociedad de la información y sociedad del conocimiento

Nos comprometemos a impulsar una sociedad de la información hacia una sociedad del conocimiento orientada al desarrollo humano integral y sostenible, en base al ejercicio pleno de las libertades y derechos de las personas, y capaz de identificar, producir, transformar, utilizar y difundir información en todas las dimensiones humanas [...].

Promoveremos el acceso universal al conocimiento a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), acompañado de la generación de contenidos, servicios y bienes digitales, así como del desarrollo de capacidades para que todos los peruanos puedan desempeñarse plenamente y de manera segura en el entorno digital, y de igual manera promoveremos mecanismos que fortalezcan el acceso, conectividad y su uso en las regiones del país.

Promoveremos las TIC como medios para fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible, a través de un servicio moderno, transparente, eficiente, eficaz, efectivo y descentralizado al ciudadano.

Con este objetivo el Estado: (a) generará una institucionalidad multiestamentaria, con participación del gobierno, sociedad civil, academia y sector privado, con la finalidad de garantizar principios como los de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información: acceso universal a la información, libertad de expresión, diversidad cultural y lingüística, y educación para todos; (b) fomentará el pleno ejercicio y respeto de los Derechos Humanos en todo entorno digital; [...] (e) fomentará la modernización del Estado, mediante el uso de las TIC, con un enfoque descentralista, planificador e integral; [...] (h) fomentará el uso transversal de las TIC en ámbitos tales como educación, salud, conservación del ambiente, seguridad ciudadana, prevención de riesgo de desastres, gobierno abierto, defensa nacional, innovación, investigación, transferencia de conocimiento y sectores productivos y sociales [...].