CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
24 MAY 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:20am.

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023 – 2024

Dictamen 41

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia, las siguientes iniciativas legislativas:

a) **Proyecto de Ley 4705/2022-CR,** presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa de los congresistas Pedro Martínez Talavera, José Arriola Tueros, Luis Aragón Carreño, Hilda Portero López, Darwin Espinoza Vargas, Silvia Monteza Facho, Juan Carlos Mori Celis, mediante el cual proponen la *Ley que reconoce y garantiza a las personas cuidadoras y al derecho de cuidado mediante el sistema nacional de cuidados*.

b) **Proyecto de Ley 5308/2022-CR,** presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa de los congresistas Hilda Portero López, Silvia Monteza Facho, Darwin Espinoza Vargas, Jorge Flores Ancachi, Elvis Vergara Mendoza, Karol Paredes Fonseca, Ilich López Ureña, mediante el cual proponen la *Ley que reconoce, regula y garantiza el derecho al cuidado y crea el sistema nacional de cuidados*.

Después del análisis y debate correspondientes la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, en su Décima Sexta Sesión Extraordinaria, celebrada el 15 de mayo de 2024, aprobaron el presente dictamen, con los votos **A FAVOR (12)** los congresistas: *Palacios Huamán Margot (PL); Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Ramírez García, Tania Estefany (FP); Vázquez Vela, Lucinda (BMCN); Portero López, Hilda Marleny (AP); Agüero Gutiérrez, María Antonieta (PL); Córdova Lobatón, María Jessica (Av.P); López Morales, Jeny Luz (FP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (CD-JPP); Torres Salinas Rosío (APP); Muñante Barrios, Alejandro (RP)*[1]*; y, Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP)*.

No estuvo presente durante el proceso de votación la congresista: *Juárez Calle, Heidy Lisbeth (PP)*.

Asimismo, en la misma sesión se aprobó por unanimidad de los presentes la autorización para la ejecución de los acuerdos sin esperar el trámite de aprobación del acta; con el voto **unánime** de los congresistas presentes.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Conforme a la información disponible:

[1] Se registra el voto a favor del congresista *Muñante Barrios, Alejandro (RP)* que se realizó terminado el proceso de votación.

1.1 Situación actual

Proyecto de Ley 4705/2022-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 12 de abril de 2023, siendo decretado a las Comisiones Constitución y Reglamento y Mujer y Familia, con fecha 13 de abril de 2023, para ser dictaminado como primera y segunda comisión, respectivamente.

Proyecto de Ley 5308/2022-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 09 de junio de 2023, siendo decretado a las Comisiones Constitución y Reglamento y Mujer y Familia, con fecha 12 de junio de 2023, para ser dictaminado como primera y segunda comisión, respectivamente.

1.2 Cumplimiento de los requisitos constitucionales y reglamentarios

Luego de la revisión de las iniciativas legislativas materia del presente dictamen se puede determinar que, éstas cumplen con los requisitos generales y especiales de las proposiciones de ley, establecidas en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; por lo que se dispuso se prosiga con el trámite de estudio, pedido de opinión y dictamen, según corresponda.

II. OPINIONES

2.1 Opiniones solicitadas

Proyecto de Ley 4705/2022-CR

Oficio Nº 0518-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	26.04.23
Oficio Nº 0519-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	26.04.23
Oficio Nº 0520-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	26.04.23
Oficio Nº 0625-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	17.05.23
Oficio Nº 0626-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	17.05.23
Oficio Nº 0627-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	17.05.22

Proyecto de Ley 5308/2022-CR

Oficio Nº 0717-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	02.06.23
Oficio Nº 0718-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	02.06.23
Oficio Nº 0719-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de Educación	02.06.23
Oficio Nº 0720-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de Salud	02.06.23
Oficio Nº 0721-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de Trabajo de Población del Empleo	02.06.23

2.2 Opiniones Recibidas

Proyecto de Ley 4705/2022-CR

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante el Oficio Nº D000505-2023-MIDIS-DM del 11 de julio de 2023, suscrito por Julio Javier Demartini Montes, ministro: acompañado de la siguiente documentación:

- El Informe Nº D000401-2023-MIDIS-OGAJ del 05 de julio de 2023 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que concluye señalando que el proyecto de ley es viable con observaciones.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante el Oficio Nº D001740-2023-MIMP-SG del 08 de setiembre de 2023, suscrito por José Ernesto Montalva de Falla, secretario general; acompañado de la siguiente documentación:

- El Informe Nº D0000756-2023-MIMP-OGAJ, del 28 de octubre de 2022 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que concluye señalando que, la iniciativa legislativa es viable con observaciones.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante el Oficio Nº 000571-2024-MTPE/4 del 14 de marzo de 2024, suscrito por Teresa Angélica Velásquez Bracamonte, secretaria general: acompañado de la siguiente documentación:

- El Informe Nº 000026-2024-MTPE/4/8, del 12 de enero de 2024 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que concluye señalando que, la iniciativa legislativa es viable con observaciones.

El Colectivo Yo Cuido Perú, mediante el Oficio Múltiple Nº 016/2024/YCP del 07 de febrero de 2024, suscrito por Mirella Orbegozo Rengifo, Presidenta Fundadora; quien manifiesta su respaldo a la iniciativa legislativa.

Proyecto de Ley 5308/2022-CR

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante el Oficio Nº D001592-2023-MIMP-SG del 15 de agosto de 2023, suscrito por José Ernesto Montalva de Falla, secretario general; acompañado de la siguiente documentación:

- El Informe Nº D0000709-2023-MIMP-OGAJ, del 28 de octubre de 2022 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que concluye señalando que, la iniciativa legislativa es viable con observaciones.

El Ministerio de Salud, mediante el Oficio Nº D004101-2023-SG-MINSA del 21 de setiembre de 2023, suscrito por Julio Jose Ernesto Vidal Fernández, secretario: acompañado de la siguiente documentación:

- El Informe Nº D000940-2023-OGAJ/MINSA del 17 de setiembre de 2023 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que concluye señalando que el proyecto de ley es viable con observaciones.

El Ministerio de Educación, mediante el Oficio Nº 04591-2023-MINEDU/SG del 01 de diciembre de 2023, suscrito por Ana Grimanesa Reategui Napuri, secretaria general: acompañado de la siguiente documentación:

- El Informe Nº 01507-2023-MINEDU/SG-OGAJ, del 20 de noviembre de 2023 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que concluye señalando que, la iniciativa legislativa no resulta viable.

El Colectivo Yo Cuido Perú, mediante el Oficio Múltiple Nº 016/2024/YCP del 07 de febrero de 2024, suscrito por Mirella Orbegozo Rengifo, presidenta Fundadora; quien manifiesta su respaldo a la iniciativa legislativa.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de **Ley 4705/2022-CR**, Proyecto de Ley reconoce y garantiza a las personas cuidadoras y al derecho de cuidados mediante el sistema nacional de cuidados, para garantizar el acceso y el disfrute del derecho al cuidado mediante la creación del sistema nacional de cuidados, la iniciativa consta de 54 artículos y una disposición complementaria final.

El texto legal propuesto es el siguiente:

LEY QUE RECONOCE Y GARANTIZA A LAS PERSONAS CUIDADORAS Y AL DERECHO DE CUIDADO MEDIANTE EL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS.

Capítulo I
Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto de la ley
El objeto de la presente ley es reconocer y garantizar a todas las personas el acceso y el disfrute del derecho al cuidado, esto es, el derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado, con base en el principio de la interdependencia social de los cuidados y la corresponsabilidad social entre mujeres y hombres, familias, comunidad, sector privado, sociedad civil organizada y el Estado.

Reconoce la contribución fundamental de las mujeres al trabajo de cuidados no remunerado, la presente ley reconoce esta labor como trabajo, con el objetivo de corregir las desigualdades económicas y sociales que ha producido la división sexual del trabajo, que rezagan o afectan las oportunidades de desarrollo de las mujeres y el pleno goce de sus derechos en la vida económica y social del país.

Para el cumplimiento de la presente ley, el Estado promoverá la igualdad de género, la participación laboral de las mujeres, su acceso al trabajo decente y su empoderamiento económico, y garantizar así, el disfrute pleno de sus derechos, el desarrollo económico sostenible y el bienestar social.

Artículo 2. Función social de los cuidados
El trabajo de cuidados es la función social que sostiene la vida del conjunto de la sociedad y del entorno natural en el que se despliega, basada en la interdependencia y vulnerabilidad esencial de la condición humana. El cuidado es una dimensión indispensable, ineludible y universal de la existencia humana que afecta a todas las personas en algún momento de su ciclo vital, sin distinción alguna.

Artículo 3. Corresponsabilidad y organización social de los cuidados
La corresponsabilidad social de los cuidados es la responsabilidad compartida de todos los actores de la sociedad de crear las condiciones para que todas las personas se inserten en redes de cuidados y de sostenibilidad de la vida suficientes, adecuadas y libremente elegidas, que les permitan alcanzar su mayor realización espiritual y material posible.

La corresponsabilidad social de los cuidados impone al poder ejecutivo, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, el sector privado, la comunidad, a los hombres y mujeres al interior de las familias y a las generaciones entre sí, proveer y contribuir equitativa y solidariamente a la provisión de cuidados, de manera que permitan proteger a la familia y las personas, fomentar su desarrollo integral y promover la autonomía de todos sus miembros, y en especial, de las mujeres.

Artículo 4. Cuidado
Se entenderá por trabajo de cuidados el amplio conjunto de actividades cotidianas de gestión y sostenibilidad de la vida, que se realizan dentro o fuera del ámbito del hogar, y que permiten el bienestar físico, biológico y emocional de las personas, y en especial, de aquellas que carecen de autonomía para realizarlas por sí mismas

El trabajo de cuidados comprende el autocuidado, el cuidado directo de otras personas, la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado y la gestión del cuidado.

Artículo 5. Derecho al cuidado
Toda persona, en atención a su situación de dependencia, tiene derecho a recibir cuidados de calidad para garantizar su desarrollo integral a lo largo de su ciclo vital y a brindar cuidados en condiciones de igualdad, dignidad, corresponsabilidad y autocuidado

Artículo 6. Rol garante del Estado
El Estado garantiza la redistribución, reducción, regulación y provisión de los cuidados es parte integral del estado de bienestar y el sistema de protección social, y se entenderá como servicio esencial.

El Estado como promotor del bienestar colectivo y como garante de los derechos humanos, a través de la presente ley, velará por la erradicación de la discriminación en materia reproductiva que genera una carga desproporcionada del trabajo de cuidados para las mujeres y desigualdades estructurales de género que perpetúan el circulo de la pobreza, la marginación y la desigualdad

Artículo 7. Conciliación laboral y familiar y las necesidades del cuidado
El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y regímenes de trabajo adecuados, necesarios para que las personas trabajadoras con responsabilidades familiares puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo de cuidados y en las obligaciones familiares.

Artículo 8. Economía del cuidado y acciones afirmativas
El trabajo de cuidados no remunerado son el conjunto de intercambios, servicios y transferencias de bienes gratuitos que realizan las personas, y principalmente las mujeres, que sostienen la vida, y permiten el funcionamiento de la economía y los mercados. El Estado diseñará acciones afirmativas de compensación a través de políticas públicas y programas de seguridad social.

Artículo 9. Inversión social, progresividad y gradualidad
La inversión económica en servicios de cuidados constituye una inversión social del Estado que aporta a la vida productiva, laboral y social de las generaciones actuales y futuras, y que contribuye al bienestar, crecimiento y productividad económica del país.

El Estado deberá adoptar medidas, por todos los medios apropiados para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en la presente ley. Asimismo, generará alianzas público-privadas para la sostenibilidad y expansión de los cuidados.

Artículo 10. Financiamiento
Las políticas públicas de cuidado serán financiadas en base a la solidaridad intergeneracional y la mancomunación de riesgos, así como en la financiación colectiva.
El Estado deberá destinar recursos públicos para financiar la inversión social en cuidados.

Artículo 11. Coordinación estatal
El abordaje de las políticas públicas de cuidados contará con la coordinación y articulación intersectorial de los Ministerios del Estado, en particular, aquellos con competencia en infancia, salud, trabajo, género, economía, obras públicas, transporte, que aborde la política de manera integral a través de alianzas y la implementación articulada de medidas productivas, laborales y sociales.

Artículo 12. Efectividad
Las políticas públicas de cuidados atenderán a la idoneidad de las medidas y de su eficacia, ajustando su diseño e implementación al logro de resultados concretos, medibles y evaluables en la redistribución, reducción y regulación de los cuidados y en el aseguramiento del cierre de la brecha de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Artículo 13. Participación
El Estado facilitará los mecanismos para que la ciudadanía pueda participar y manifestarse en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de cuidados.

Artículo 14. Principios interpretativos
Los principios de derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales serán orientadores de la interpretación y aplicación de la presente ley, poniendo especial énfasis en el principio de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, la consideración por la interseccionalidad, la interculturalidad, la territorialidad y la universalidad en la provisión de los cuidados, que deberán ser atendidos en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Capitulo II
Reconocimiento y valoración de los cuidados

Artículo 15. Valor de la economía del cuidado
El Estado reconoce el valor económico de la economía del cuidado como fuente de bienestar y de riqueza, el que deberá cuantificarse en las cuentas públicas, con el objeto de medir su contribución al

desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

Artículo 16. Encuesta del tiempo y cuenta satélite
El Instituto Nacional de Estadística (INEI), con la asesoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, conforme a sus competencias, velarán y garantizarán la inclusión de los resultados de la encuesta de uso del tiempo en la cuenta satélite del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y en la determinación del Producto Interno Bruto (PIB). El Estado deberá incluir en las encuestas de uso del tiempo la medición del tiempo que destinan niñas y niños al cuidado de otras personas. Se deberá garantizar la frecuencia de su realización de manera continua, conforme al periodo que defina el Instituto Nacional de Estadística e Informativa (INEI) como autoridad responsable. En todo caso, este periodo deberá ser inferior a los tres años entre una y otra medición

Artículo 17. Clasificación de actividades
Se consideran trabajo doméstico y de cuidado no remunerados, al menos, las siguientes actividades:

1. Organización, distribución y supervisión de tareas domésticas
2. Preparación de Alimentos.
3. Limpieza y mantenimiento de vivienda y enseres.
4. Limpieza y mantenimiento del vestido.
5. Cuidado, formación e instrucción de niños y niñas (traslado a centros educativos y ayuda al desarrollo de tareas escolares).
6. Cuidado de personas ancianas, enfermas o dependientes.
7. Realizar las compras, pagos o trámites relacionados con el hogar
8. Reparaciones al interior del hogar
9. Servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares de parientes, amistades y personas vecinas, y otras según necesidad.

Capitulo III
El derecho al cuidado

Artículo 18. Titulares
Son titulares del derecho al cuidado son:

1. Quienes se encuentren en situación de dependencia, considerando como tales las personas que requieran apoyos específicos para el desarrollo de sus actividades y la satisfacción de las necesidades básicas para la vida diaria. Por ello, se consideran personas en situación de dependencia:

a) Niñas, niños y adolescentes.
b) Personas con discapacidad que carecen de autonomía para desarrollar actividades y atender por sí mismas sus necesidades básicas de la vida diaria.
c) Personas mayores de sesenta años que carecen de autonomía para desarrollar las actividades y atender por sí mismas sus necesidades básicas de la vida diaria d) Personas dependientes con enfermedad grave o crónica, certificada como tal por la autoridad competente.

2. Quienes provean trabajo de cuidados

Sección I
El derecho a ser cuidado

Artículo 19. El derecho a ser cuidado

El derecho a ser cuidado es el derecho de toda persona en situación de dependencia, a recibir cuidados integrales de calidad, suficientes y adecuados, considerando las diferentes necesidades según el ciclo de vida de las personas y su grado de dependencia, origen étnico- cultural, género, orientación sexual, identidad de género entre otras condiciones, con respeto a su dignidad y promoviendo su autonomía.

En especial, se reconoce a las personas en situación de dependencia el derecho a:

1. El ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales, con pleno respeto de su personalidad, dignidad humana e intimidad y sin discriminación.

2. A recibir, en términos comprensibles y accesibles, información completa y actualizada relacionada con:

a) Su situación de dependencia.
b) Los servicios y prestaciones a que puedan eventualmente acceder.
c) Los requisitos y condiciones para hacer uso de los mismos.
d) Las políticas y programas de atención y cuidados integrales que se implementen en el ámbito del Sistema Nacional del Cuidado (SNC).

3. El resguardo y confidencialidad de toda la información relacionada con su proceso y, en su caso, con su estancia en las entidades que presten servicios de cuidados y a la observancia del principio del previo consentimiento+ informado para el tratamiento de la misma, de acuerdo a la normativa aplicable.

4. La accesibilidad universal a los servicios y las prestaciones previstos en la presente ley.

5. Derecho a ser oído y participar en el marco de los mecanismos de consulta y participación que establecerá el Sistema Nacional de Cuidados (SNC), a objeto de contribuir al mejoramiento de la calidad y cobertura del Sistema.

El Estado, de manera progresiva, prestará a las personas en situación de dependencia, la protección y el amparo a sus derechos en la medida necesaria y suficiente, procurando el mayor grado posible de desarrollo de su autonomía personal

Artículo 20. Obligaciones de las personas usuarias del Sistema Nacional de Cuidados

Las personas en situación de dependencia y, en su caso, quienes les representen, estarán obligadas a:

1. Suministrar toda la información y datos que les sean requeridos por las autoridades competentes para la valoración de su grado de dependencia.
2. Comunicar todo tipo de ayudas, prestaciones o servicios que reciban.
3. Hacer uso de los servicios y destinar las prestaciones económicas a las finalidades para las que fueron otorgadas.
4. Informar sobre sus ingresos y situación patrimonial para la determinación de la modalidad y cobertura de los servicios del Sistema Nacional de Cuidados (SNC).

Sección II
El trabajo de cuidados no remunerado

Artículo 21. El trabajo de cuidados no remunerado

El Estado, al reconocer el cuidado no remunerado de personas en situación de dependencia como trabajo, garantizará que este dignifique y permita el desarrollo de las capacidades propias, sea realizado sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, y respete y promueva los derechos humanos, la

autonomía y el bienestar de las personas que cuidan, en cumplimiento de la interdependencia y corresponsabilidad social de los cuidados.

Artículo 22. Derecho de las personas cuidadoras no remuneradas
Las personas cuidadoras no remuneradas tienen el derecho de brindar cuidados en condiciones de igualdad y dignidad y en corresponsabilidad en especial, tendrán derecho a:

1. El acceso universal a los servicios, prestaciones, programas y beneficios del Sistema Nacional de Cuidados para personas en situación de dependencia bajo su cuidado, que les permita acceder a oportunidades de empleo y trabajo decente en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como acceder a descanso y disfrute de tiempo libre, a la limitación razonable de las horas de trabajo de cuidados y a su desarrollo personal.
2. Ser beneficiarias progresivas del régimen de seguridad social, de manera tal que se compense el trabajo de cuidados no remunerado realizado a lo largo de su vida y se garantice su acceso a pensiones de vejez dignas y suficientes.
3. Contar con protección frente a toda forma de violencia o acoso, con ocasión o por motivos del trabajo de cuidados
4. Acceder a los programas sociales, salud, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y acceso a servicios públicos que brinda el Estado. Los programas sociales brindan atención preferente a las personas cuidadoras no remuneradas quienes vivan en situación de pobreza para sufragar gastos relacionados con la discapacidad de su familiar directo.
5. Ser oldas y participar en el marco de los mecanismos de consulta y participación que establezca el Sistema Nacional de Cuidados (SNC), a objeto de contribuir al mejoramiento de la calidad y cobertura del Sistema.

Sección III
El trabajo de cuidados remunerados

Artículo 23. Personas cuidadoras remuneradas
Las personas cuidadoras remuneradas gozarán de los mismos derechos, en igualdad de condiciones y sin discriminación, establecidos para toda persona trabajadora en la legislación laboral

Capitulo IV
Redistribución de los cuidados y corresponsabilidad

Artículo 24. Corresponsabilidad social de los cuidados
La corresponsabilidad social de los cuidados exige el reparto equitativo del trabajo de cuidados entre los Ministerios e instituciones del Estado, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, el sector privado, las comunidades, las familias y entre hombres y mujeres. Los cónyuges o convivientes tienen el deber de atender, en igualdad de condiciones y mediante el esfuerzo común, el mantenimiento y responsabilidad del hogar, la educación y formación integral de las hijas e hijos mientras sean menores o tengan alguna discapacidad, así como de toda otra persona que esté en situación de dependencia bajo su cuidado en el hogar común o en hogares distintos.

Artículo 25. Corresponsabilidad familiar de los cuidados
Los padres son corresponsables del cuidado en idéntica calidad y condiciones de responsabilidad, con las excepciones físicas y biológicas que se derivan de la maternidad. En cumplimiento de su corresponsabilidad, gozarán de derechos irrenunciables que les permitan conciliar el trabajo y sus responsabilidades de cuidados familiares.
Artículo 26. Licencia de maternidad

Las trabajadoras tendrán derecho a un descanso de maternidad de pre-natal se inicia a partir de los 45 días naturales anteriores a la fecha probable de parto, y el descanso pos-natal se inicia el día del parto y el descanso será de 45 días naturales, con el goce del cien por ciento (100%) de su remuneración.

La licencia materna se extenderá al padre cuando este se haga cargo del cuidado de la o el menor, en caso de fallecimiento, abandono o enfermedad de la madre. Quien emplea al padre le concederá una licencia de duración equivalente al tiempo que falta para expirar el periodo de la licencia posterior al parto concedida a la madre, o al menos la mitad del tiempo de licencia de la madre.

Artículo 27. Licencia de paternidad
Los trabajadores tendrán derecho a una licencia por paternidad por un periodo de al menos 10 hasta 30 días laborales, desde la fecha de nacimiento del hijo o hija del trabajador, con el goce del cien por ciento (100%) de su remuneración.

Artículo 28. Adopción
Las personas adoptantes tendrán las mismas licencias que la madre y el padre bilógicos.

Artículo 29. Licencias y permisos de cuidados
Es deber del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, implementara licencias de cuidados, remuneradas o subsidiadas, que garanticen disponibilidad de tiempo y recursos para cuidar a toda persona trabajadora con responsabilidades familiares que tenga a su cargo a una persona en situación de dependencia cuando ésta requiera el cuidado personal y se encuentre en situación de enfermedad grave o accidente grave, agudo o con riesgo de muerte, y en los casos de tratamiento crónico o enfermedad, cualquiera sea su gravedad, cuando la persona trabajadora no cuente con persona cuidadora de reemplazo.

Asimismo, establecer y regular permisos de cuidados que permitan a las personas trabajadoras con responsabilidades familiares ausentarse transitoriamente del trabajo para atender sus necesidades de cuidado.

Artículo 30. Conciliación laboral y familiar
Las personas empleadoras deberán contar con medidas internas de conciliación laboral y familiar que permitan a sus trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares atender sus necesidades de cuidados.

Artículo 31. Flexibilidad laboral y medidas de apoyo
Las medidas de flexibilidad laboral de que dispongan las personas empleadoras podrán ser solicitadas por motivos de cuidados. Son medidas de flexibilidad laboral, entre otras

a) La reducción de la jornada laboral diaria.
b) La implementación de medidas de teletrabajo o teletrabajo extendido.
c) Flexibilidad horaria, tanto de inicio como de término de la jornada.
d) La priorización del trabajo orientado a resultados.
e) El apoyo en red de cuidados interna o externa.
f) Permisos transitorios de ausencia laboral compensable sin descuento de salarios.

Las empresas, de acuerdo a sus capacidades, deberán implementar programas de sensibilización sobre los derechos de las madres y los padres y podrán establecer medidas de apoyo adicionales, tales como salarios durante la licencia de maternidad, ampliación de la licencia de paternidad remunerada y/o asesoramiento profesional tras el regreso de las madres de la licencia de maternidad y/o parental

Artículo 32. Promoción de la corresponsabilidad
Las entidades públicas, empresas y las personas empleadoras deberán promover la corresponsabilidad familiar en todos los niveles de la organización, fomentando que los hombres se acojan a las medidas de corresponsabilidad y flexibilidad laboral.

Artículo 33. Sanciones
El incumplimiento de las obligaciones de los empleadores prescritas en los artículos anteriores, será objeto de fiscalización y sanción por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y autoridades correspondientes.

Capitulo V
Sistema nacional de cuidados

Artículo 34. Sistema Nacional de Cuidados
El Sistema Nacional de Cuidados (SNC) es el sistema responsable de acceso público. universal y de financiamiento solidario, que articula las diferentes modalidades de prestación nacional, regional y local, privada y comunitaria de servicios de cuidados, para dar pleno cumplimiento al derecho al cuidado, fortalecer y ampliar las alternativas de atención integral de cuidados y garantizar el respeto y goce de las derechos de las personas que cuidan El Sistema Nacional de Cuidados (SNC) deberá observar la plena cobertura, suficiencia, equidad, continuidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios y las prestaciones de cuidados, y su calidad integral, oportuna, efectiva, así como la transversalización de género en todas las áreas y niveles.

El Sistema Nacional de Cuidados (SNC) deberá estar orientado a la acción y los resultados, estableciendo metas, indicadores y plazos.

Artículo 35. Objetivos del Sistema Nacional de Cuidados
El Sistema Nacional de Cuidados (SNC) perseguirá los siguientes objetivos:
1. Garantizar el derecho al cuidado de las personas en situación de dependencia, procurando su desarrollo integral y la promoción de su autonomía, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran

2. Promover, facilitar y fortalecer la inserción laboral, económica y educativa de las personas responsables de los cuidados.

3. Promover y fortalecer los derechos económicos de las mujeres cuidadoras no remuneradas. e impulsar y propiciar el cambio de la actual división sexual del trabajo

4. Impulsar acciones estratégicas dirigidas a crear opciones para la incorporación formal de las mujeres en la economía del cuidado.

5. Promover la corresponsabilidad social, la conciliación laboral y familiar, y la resignificación del trabajo de cuidados como pilar del Estado de bienestar social.

6. Optimizar los recursos públicos, nacionales y locales, y los recursos privados de cuidados y promover la construcción de alianzas entre todos los actores del sistema

Sección I
Organización del sistema nacional de cuidados

Artículo 36. Organización

1. Un consejo ministerial de alto nivel (Consejo Ministerial de Cuidados) que reunirá a los ministros a cargo de los temas de desarrollo social, trabajo y seguridad social, mujeres, economía y finanzas, obras públicas, transporte, salud, educación, niñez y adolescencia, personas mayores y personas con discapacidad. Será responsable de definir las políticas generales, los lineamientos estratégicos y prioridades, y la rendición de cuentas del Sistema Nacional de Cuidados (SNC). Integrada por los siguientes integrantes:

a) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, quien ejerce la rectoría
b) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
c) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
d) Ministerio de Salud
e) Ministerio de Educación
f) Ministerio de Economía y Finanzas

Otras Ministerios y Entidades públicas se incorporarán cuando se creen servicios o prestaciones en materia de cuidados a personas con discapacidad.

2. Una entidad ejecutiva (Secretaria Nacional de Cuidados), encargada de la promoción, implementación y monitoreo de la política pública en materia de cuidados, bajo los lineamientos del Consejo Interministerial, a quien asesorará en el ámbito de su competencia Será responsable de articular todos los actores públicos y privados del Sistema y las diferentes actividades que desarrollan en el país en materia de cuidados y será la entidad encargada de velar por el respeto y ejercicio de los derechos establecidos en la presente ley.

3. Un ente consultivo (Comisión Consultiva), de integración pública y privada, de carácter honorario, que asesore a la Secretaria Nacional de Cuidados sobre las mejores prácticas conducentes al cumplimiento de los objetivos, políticas y estrategias correspondientes al Sistema Nacional de Cuidados (SNC).

Artículo 37. Directrices presupuestales

El Sistema Nacional de Cuidados (SNC) identificará las necesidades presupuestales en relación con las demandas de cuidados, que remitirá a cada una de las entidades públicas que lo integran, para disponer la asignación presupuestal.

Artículo 38. Personas usuarias del Sistema de Cuidados

Toda persona beneficiaria del Sistema Nacional de Cuidados será informada de su derecho a participar en los mecanismos de evaluaciones y consultas que efectúe la Secretaria Nacional de Cuidados sobre el funcionamiento del Sistema y las propuestas de mejoramiento del mismo.

Sección II
De los servicios de cuidados

Artículo 39. Modalidades de provisión

La provisión de los servicios de cuidados puede presentar alguna de las siguientes modalidades:

a) **Pública**: Aquella financiada y administrada por el Estado, los gobiernos regionales, gobiernos locales.
b) **Privada:** Aquella cuya creación, financiamiento, operación y administración corresponde a personas jurídicas de derecho privada.
c) **Comunitaria**: Aquella cuya creación, financiamiento, operación y administración corresponde a organizaciones comunitarias de carácter civil.

d) **Mixta**: Aquella en que el Estado, los gobiernos regionales, gobiernos locales participan en el financiamiento, instalación o administración con instituciones de la sociedad civil, comunitarias a privadas.

Artículo 40. Servicios de cuidados
El Estado reconoce y garantiza que las personas en situación de dependencia y las personas cuidadoras tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo, incluida la asistencia personal: y a su vez asegura que las instalaciones y servicios, tanto estatales como privados y comunitarios, tengan en cuenta sus necesidades.

Sección III
Funcionamiento del sistema nacional de cuidados

Artículo 41. Oferta nacional
La Secretaria Nacional de Cuidados llevará un registro nacional sobre la oferta pública y privada de los servicios de cuidados en el territorio nacional con el objeto de contar con información para la generación de la política pública, identificar las áreas prioritarias de atención, hacer seguimiento y proyecciones de corto, mediano y largo plazo, vincular de manera proactiva a las personas usuarias con la oferta disponible, y poder entregar los beneficios y servicios a la población de manera eficiente y eficaz

Artículo 42. Estándares de calidad

El Sistema Nacional de Cuidados establecerá los estándares de calidad para la provisión de los servicios e impulsará mecanismos de certificación de personas cuidadoras en el marco de las instituciones que proveen capacitación.

Artículo 43. Fiscalización y supervisión
Las distintas entidades públicas que integran el Sistema Nacional de Cuidados deberán informar a la Secretaria Nacional de Cuidados los resultados de su supervisión en las materias de cuidados de su competencia, a efectos de contribuir con el diseño de políticas que subsanen las debilidades identificadas en los procesos de fiscalización.

Artículo 44. Fomento a la asociatividad (Cooperativas de cuidados)
El Estado alentará y promoverá la creación de cooperativas y otras organizaciones asociativas para la provisión de los distintos tipos de servicios de cuidados, y en especial, la creación de cooperativas de mujeres o que contemplen una participación alta de mujeres en su gestión y dirección.

Artículo 45. Fomento a la contratación local y de mujeres
Los centros de cuidado administrados por el Estado o que cuenten con financiamiento estatal deberán contar con políticas que tengan por finalidad aumentar la participación laboral de mujeres, fomentando que un porcentaje de sus trabajadoras provenga de las propias localidades o sean usuarias locales del Sistema que trabajen por cuenta propia o no trabajen con remuneración.

El Estado promoverá y estimulará a las empresas privadas a cumplir con dichas políticas en el establecimiento de espacios y centros de cuidado infantil para sus trabajadoras y trabajadores con responsabilidades de cuidados.

Artículo 46. Infraestructura estatal
El Estado promoverá la prestación de cuidados directos y en servicios e infraestructura de cuidados

Artículo 47. Construcción de alianzas
El Sistema Nacional de Cuidados promoverá el trabajo en red y la construcción de alianzas colaborativas entre los proveedores de cuidado públicos, privados, comunitarios, y de las empresas, para fortalecer y ampliar la oferta y calidad de los servicios, teniendo en consideración criterios de descentralización y áreas prioritarias de atención.

Capítulo VI
Cuidados y cadenas globales de valor

Sección I
Responsabilidad del estado de proteger el derecho al cuidado

Artículo 48. Estado promotor
El Estado debe velar para que los organismos e instituciones públicas y las empresas de derecho público o mixta cumplan con los principios de corresponsabilidad de los cuidados y promuevan con todas sus contrapartes la adopción de estas políticas.

Artículo 49. Impulso de normas legales de calidad
El Estado promoverá la creación y adopción de normas legales de certificación de corresponsabilidad de los cuidados para la contratación pública nacional e internacional.

Artículo 50. Formación y capacitación.
El Estado, a través del Sistema Nacional de Cuidados y con la asesoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, impulsará la formación continua del funcionario público en materias de corresponsabilidad, género y derechos humanos. Asimismo, instará a la investigación en materias de cuidados y realizará programas de divulgación y campañas de sensibilización sobre el principio de igualdad de oportunidades y de trato y la corresponsabilidad social y familiar de los cuidados a la población.

Sección II
Responsabilidad del sector privado de proteger el derecho al cuidado

Artículo 51. Deber de respetar
Las personas empleadoras deben abstenerse de infringir el derecho al cuidado, debiendo implementar las medidas de corresponsabilidad y flexibilidad laboral establecidas en el Capítulo IV de la presente ley.

Artículo 52. Apoyo a los servicios de cuidados.
Las empresas privadas promoverán la existencia de infraestructura de cuidados de calidad para sus trabajadores y trabajadoras y la expansión de la oferta disponible de servicios de cuidados, en colaboración con el Sistema Nacional de Cuidados.

Artículo 53. Colaboración del sector productivo
Los sectores productivos privadas podrán organizarse y aliarse para ofrecer de manera colectiva, servicios de cuidados para sus trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares.

Artículo 54. Fomento de la corresponsabilidad
Las empresas privadas y en especial las empresas transnacionales, deberán utilizar sus posiciones de influencia para promover la corresponsabilidad con sus socios comerciales y deberán velar porque sus proveedores a lo largo de la cadena de suministro cumplan con su corresponsabilidad social en materia de cuidados, implementen servicios de cuidados para sus trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares y fomenten la corresponsabilidad familiar entre hombres y mujeres.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. El poder ejecutivo reglamentará la presente Ley en el plazo de noventa (90) días, contados a partir de su promulgación.

El Proyecto de **Ley 5308/2022-CR**, Proyecto de Ley reconoce y garantiza el derecho al cuidado y crea el sistema nacional de cuidado que busca reconocer, regular y garantizar el derecho al cuidado con la finalidad de promover el bienestar de las personas que requieren cuidados, la iniciativa consta de 163 artículos y una disposición complementaria final.

El texto legal propuesto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE, REGULA Y GARANTIZA EL DERECHO AL CUIDADO Y CREA EL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto reconocer, regular y garantizar el derecho al cuidado y crear el Sistema Nacional de Cuidados bajo un enfoque de derechos humanos, con la finalidad de promover el bienestar de las personas que requieran cuidados, así como establecer medidas efectivas y oportunas en materia de formación, acceso al empleo, emprendimiento y generación de ingresos de aquellos que brinden el trabajo de cuidado no remunerado.

Artículo 2. Derecho al cuidado
Toda persona tiene derecho al cuidado desde el nacimiento hasta la muerte, con especial atención a niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con enfermedades graves o terminales. El Estado se obliga a proveer los medios para garantizar que el cuidado sea digno y realizado en condiciones de igualdad, resguardando los derechos de quienes ejercen el trabajo de cuidado.

Artículo 3. Titulares del derecho al cuidado
Son titulares del derecho al cuidado las personas que se encuentran en situación de dependencia, considerando a las personas que no pueden realizar actividades básicas de la vida cotidiana sin el apoyo de otra persona.

También son titulares del derecho al cuidado quienes realizan trabajo de cuidado remunerado y no remunerado, temporal o permanente, estén o no unidas por vínculos de parentesco.

CAPITULO II
SISTEMA NCIONAL DE CUIDADOS

Artículo 4. Creación del Sistema Nacional de Cuidados
Crease el Sistema Nacional de Cuidados de ámbito nacional, que responderá a una acción coordinada y cooperativa de toda la administración pública, que contemplará medidas y estrategias orientadas a garantizar el derecho de las personas que requieran cuidados y de quienes brindan el trabajo del cuidado remunerado o no remunerado, con la participación de los Gobiernos Regionales y Locales; cuyo fundamento se sostiene en la universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano

El Sistema Nacional de Cuidados está conformado por los siguientes integrantes:

a. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), quien ejercerá la rectoría
b. Ministerio de la Salud (MINSA)
c. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
d. Ministerio de Educación (MINEDU)
e. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
f. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
g. El Seguro Social de Salud (EsSalud)
h. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) 1. Gobiernos regionales y locales
J. Las Organizaciones de las personas con discapacidad

Artículo 5. Creación del Sistema Nacional de Cuidados
Las funciones del Sistema Nacional de Cuidados son:

a. Ejercer la autoridad técnico-normativa a nivel nacional.
b. Diseñar, proponer, coordinar, ejecutar y evaluar, en el marco de sus competencias. las políticas, planes, programas, proyectos, lineamientos, estrategias, directivas y actividades en materia del derecho al cuidado.
c. Promover y coordinar la participación del sector privado y la sociedad civil en materia del derecho al cuidado.
d. Promover el financiamiento para el cuidador.
e. Promover la capacitación continua y técnica en las entidades que aspiren a gestionar prestaciones o servicios para formación del cuidador.
f. Monitorear y promover la implementación de capacitaciones para los cuidadores.

Artículo 6. Registro Nacional del Cuidador
Créase el Registro Nacional del Cuidador, en el cual todo cuidador debe estar inscrito. El registro debe ser nacional, público y debe contener información sobre las características de la población beneficiaria.

Artículo_7. Acreditación de los cuidadores
El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), se encargarán de acreditar mediante la emisión del carnet de cuidador, a las personas que brinden trabajo de cuidado a título gratuito u oneroso, habiendo sido previamente refrendado por el Ministerio de Salud (MINSA), el cual deberá ser comunicado a las entidades involucradas, a fin de hacer cumplir la presente ley y que las personas registradas puedan acceder a los beneficios y prerrogativas en su condición de cuidador, como política pública y de inclusión social. El procedimiento de reconocimiento y expedición del carnet como cuidador de la persona, se iniciará a solicitud del interesado, debiendo cumplir con los requisitos que se establezcan

en el reglamento de la presente Ley. El carnet deberá ser renovado y/o revalidado cada tres (3) años por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Artículo 8. Requisitos para el acceso a un cuidador
El requisito para acceder a un cuidador es acreditar la necesidad de cuidado a través del procedimiento técnico-médico y administrativo mediante el cual se establece la condición de la persona y el porcentaje de restricción y dependencia, el mismo que estará determinado por el reglamento de la presente ley.

Artículo 9. Formación del cuidador
Se debe promover la formación continua del cuidador a través de cursos otorgados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Salud (MINSA), el Seguro Social de Salud

(EsSalud), los gobiernos regionales y locales. El Sistema Nacional de Cuidados se encarga de articular y supervisar los espacios de formación y capacitación del cuidador.

CAPITULO III
AJUSTES RAZONABLES LABORLES PARA EL CUIDADO NO REMUNERADO

Artículo 10. Protección y reconocimiento a los ajustes razonables laborales
El cuidador es aquella persona que se encarga de ayudar en las actividades básicas de la vida como alimentación, vivienda, salud, vestimenta, educación, recreación y demás necesidades de la persona a su cargo que no puede desempeñar estas funciones por sí misma, siendo requisito la convivencia permanente con dicho grupo poblacional vulnerable que dependan económicamente de una sola persona, sin perjuicio de las pensiones de alimentos, de orfandad y jubilación, así como las obligaciones de diversa índole a favor de las personas que deban cumplir las personas naturales o jurídicas, sin perjuicio de eximir de las acciones pertinentes para exigirlas según corresponda.

En ningún caso podrá obtener la condición de persona beneficiaria del título de cuidador, la persona que no se encuentre en el Registro Nacional del Cuidador.

La denominación de cuidador deberá ser introducido y considerado en todo el ordenamiento jurídico peruano, conforme al control de convencionalidad, a fin de salvaguardar la dignidad humana, el principio de igualdad a efectos de evitar actos discriminatorios y exclusión social, así como el derecho fundamental al trabajo.

Artículo 11. Beneficios de ajustes razonables laborables
El cuidador no remunerado, deberá cumplir con el requisito mínimo de ser familiar directo en línea recta de cuarto grado de consanguinidad y de primer grado de afinidad (cónyuge y/o uniones de hecho de perfectas, debidamente acreditadas por registros públicos): o. personas de su entorno que presenten declaración jurada del cuidado, para acceder a los siguientes beneficios de ajuste razonable laborales:

a. Tiene derecho a la reubicación y/o adaptación del lugar de trabajo, tanto en el sector público como privado.
b. Tiene derecho al ajuste razonable en la organización del trabajo respecto a las jornadas laborables, así como la tolerancia de una hora en el ingreso o salida a su libre elección, en su centro laboral, previa coordinación con su empleador.
c. Tiene derecho a recibir las facilidades laborales en caso de evaluación o atención de las terapias del familiar que requiere el cuidado, siendo compensado el tiempo no trabajado, en los diez días inmediatos posteriores, o en la oportunidad que establezca el titular de cada entidad pública o privada, en función a sus propias necesidades.

Artículo 12. Atención y acceso preferente
El cuidador no remunerado, debidamente acreditado mediante el carnet, accederá preferente y oportunamente al beneficio de atención y acceso preferente por cualquier prestador de servicios de salud, sea público o privado, con el fin de su acceso a las acciones de salud, por programas públicos de vivienda y por cualquier institución pública y/o privada, el mismo que será de carácter obligatorio, bajo apercibimiento de multa de 3 UIT (Unidades Impositivas Tributarias).

Cuando el cuidador no remunerado que no tenga ingresos propios, ni acceso al Sistema de Seguridad Social en el régimen contributivo, se garantizará su prelación en la inscripción en los programas sociales del Estado peruano y su inscripción en el régimen subsidiado.

Artículo 13. Pérdida de la condición
Se perderá la condición de cuidador no remunerado, en las siguientes circunstancias:

a. Cuando el servidor público del Ministerio de Trabajo y de Promoción del Empleo (MTPE) realice las visitas inopinadas y certifique que no cumple con el cuidado y responsabilidad de mantener en buenas condiciones de vida a la persona a su cargo, encontrándosele en estado de abandono y/o exposición al peligro, sin perjuicio de remitir copia del acta e informe correspondiente al Ministerio Público para que ejerza de acuerdo a sus atribuciones de ley.
b. Cuando el servidor público del Ministerio de Trabajo y de Promoción del Empleo (MTPE) corrobore que el familiar al cuidado se encuentre fallecida y/o con paradero desconocido.
c. Cuando el carnet se encuentre vencido.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir de la vigencia de la presente Ley

IV. MARCO NORMATIVO

a) Constitución Política del Perú.

b) Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

5.1 Análisis Normativo

La Constitución Política del Estado establece en su artículo 2, numeral 1 se establece *que: "toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y fisca y a su libre desarrollo y bienestar. (...)"*

El artículo 23 de la carta magna establece que: *"el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.*
El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.
Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.
Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento."

Por su parte la ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece en el numeral 22.2 de su artículo 22 que: *"Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas"*. Asimismo, en el numeral 23.1 se sostiene que: "Son funciones generales de los Ministerios: a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar

la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno. (...)

Asimismo, la LOPE establece en sus artículos 43, 44 y 45, que solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros, siendo los Ministerios los responsables de la rectoría de dichos sistemas, conforme a sus competencias.

5.2 Análisis Técnico

Previamente, consideramos oportuno formular algunos apuntes sobre el contenido y alcances de los derechos, principios e instituciones constitucionales que serán analizadas para determinar el marco constitucional de los Proyectos de Ley 4705/2022-CR y 5308/2022-CR, proyectos de ley de reconocimiento del derecho al cuidado y de creación del Sistema Nacional de Cuidados, con el objeto de reconocer la importancia de la función social de los cuidados para el desarrollo de la sociedad y el funcionamiento de la economía del país, como medio de protección social, así como reconocer el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado con igualdad entre hombres y mujeres.

Sobre la dignidad humana y las políticas públicas en el Estado Constitucional de Derecho

El Estado Constitucional y Social de Derecho tiene todos sus poderes públicos sometidos a la Constitución Política como norma jurídica vinculante y obligatoria para todos. Tal es así que estos poderes encuentran sus límites de accionar en la misma de modo que no pueden sobrepasar los principios y valores que rigen al sistema político constitucional. Entre ellos se pueden encontrar la promoción y defensa de los derechos humanos, la división de poderes y el control del poder.

El numeral 3 del artículo 118 de la Carta Magna señala que corresponde al Poder Ejecutivo, por intermedio del presidente de la República "dirigir la política general del Gobierno", disposición constitucional que encuentra desarrollo en el literal a) del artículo 23.1. de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que a su vez refiere que son funciones de los ministerios "Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno".

Es decir, el Poder Ejecutivo es el encargado de conducir las políticas públicas del gobierno, para dar soluciones a los problemas que enfrenta la población, bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Estas políticas públicas que se encuentran bajo conducción del gobierno buscan la generación de valor público, esto es, bienes y servicios que brinda el Estado para promover, preservar y garantizar el bien común. El artículo primero de la Constitución

señala que la persona y el respeto a su dignidad es el fin supremo de la sociedad y el Estado, por ende, toda política pública debe tener como fundamento su protección y promoción. Asimismo, su organización y planificación debe ser racional y eficiente según el buen uso de recursos públicos.

Sobre el derecho fundamental a la igualdad en el Estado Constitucional

Todo Estado constitucional debe ser consciente de su deber de combatir las desigualdades que puedan darse entre los ciudadanos de manera efectiva. Así, además del reconocimiento del derecho a no ser discriminado por razón de sexo, es necesario positivizar ciertas obligaciones. Por ejemplo, nuestra Constitución Política ha reconocido el deber de ofrecer una especial protección a las madres (artículo 4), de establecer políticas públicas a favor de las libertades reproductivas (artículo 6), de crear igualdad de oportunidades laborales sin discriminación (artículo 26) y de establecer cuotas de género en aras de asegurar una representación más igualitaria en los gobiernos regionales y municipales (artículo 191).

En cuanto a la situación de los niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad, se tiene que muchas veces sus derechos no pueden ser cubiertos con la intensidad que importancia amerita, ello por su situación especial de vulnerabilidad, por cuanto no pueden ejercer por cuenta propia la titularidad del ejercicio de la plenitud de sus derechos.

El Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los integrantes del Grupo Familiar del MIMP refiere y define a este grupo de personas como aquellas que cuentan con las siguientes características:

> *"Son las personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas o culturales, se encuentren con especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Pueden constituir causas de vulnerabilidad las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas u originarios, población afroperuana, la migración, el refugio, el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual y la privación de libertad, el estado de gestación, entre otras".*[2]

En cuanto a la situación de los niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad, se tiene que muchas veces sus derechos no pueden ser cubiertos con la intensidad que importancia amerita, ello por su situación especial de vulnerabilidad,

[2] Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar citado de https://observatorioviolencia.pe/conceptos-y-definiciones-de-violencia/#1627354585842-872a5da4-9c12

por cuanto no pueden ejercer por cuenta propia la titularidad del ejercicio de la plenitud de sus derechos.

Sobre las relaciones de familia y los límites del legislador en el Estado Constitucional y Social de Derecho

La familia constituye el núcleo de la sociedad en la medida que es la primera aproximación humana con sus congéneres. La familia es anterior y antecesora al Estado, y si bien se pueden encontrar diversos tipos de relaciones entre sus miembros según espacios y tiempos, lo cierto es que casi todos los modelos de familia a lo largo de historia tienen en común las relaciones de cuidado mutuo entre sus miembros, lo cual implica: cuidado entre los miembros de la pareja, cuidado de padres sobre los hijos, y luego, el cuidado de los hijos sobre los padres.

El Código Civil refleja algunas "obligaciones de cuidado" entre sus miembros (arts. 287 y 288) las cuales incluso, ante su descuido doloso cuenta con sanción punitiva en la legislación penal, como la omisión a asistir a los descendientes, ascendientes y cónyuges (art 149), y del cual tanto hombres y mujeres pueden ser pasibles, ello en atención que ambos cónyuges están en la obligación de sostener y cuidar a los integrantes de la familia (art.2911).

El Tribunal Constitucional en la STC 9332-2006-PA/TC – Shols Pérez – también ha profundizado en la protección de la familia a nivel legal, constitucional, y convencional de la siguiente manera:

> *El artículo 4 de la Constitución reconoce a la familia como un instituto natural y fundamental de la sociedad. Es por ello que obliga al Estado y a la comunidad a prestarle protección. Por su parte, el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que los hombres y las mujeres a partir de la edad núbil tienen derecho- sin restricción motivada en la raza, nacionalidad o religión- a casarse y a fundar una familia, agregando que esta es un elemento natural y fundamental de la sociedad, por lo que "tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado".*
>
> *El Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 23 que la "familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad", debiendo ser protegida de las posibles injerencias lesivas del Estado y la sociedad. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) dispone en su artículo 17.° que "la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado", e indica que el derecho a fundar familia se ejercerá siempre que se cumplan con las condiciones requeridas para ello, de acuerdo con las leyes internas que regulan la materia.*
>
> *La acepción común del término familia lleva a que se le reconozca como aquel grupo de personas que se encuentran emparentadas y que comparten*

el mismo techo. Tradicionalmente, con ello se pretendía englobar a la familia nuclear, conformada por los padres y los hijos, que se encontraban bajo la autoridad de aquellos. Así, desde una perspectiva jurídica tradicional la familia "está formada por vínculos jurídicos familiares que hallan origen en el matrimonio, en la filiación y en el parentesco".

Por estas consideraciones, teniendo en cuenta que la familia es una institución natural anterior al Estado que tiene como esencia en su naturaleza el cuidado mutuo entre sus integrantes, todo intento por parte del Estado Constitucional y Social de Derecho en cuanto regular las relaciones al interior de la familia debe ser excepcional, en la medida que se estaría regulando y legislando relaciones intrínsecas y personalísimas del ser humano en el ámbito más cercano a su esencia.

Sobre el derecho al cuidado y la creación del Sistema Nacional de Cuidados

El art. 4 del proyecto define al cuidado como "las atenciones directas e indirectas, con especial énfasis en la atención de situación de dependencia (temporal o permanente) sea por la edad, por sus condiciones o por capacidades. Implica, además, el desarrollo de la autonomía personal, atención, apoyos y asistencia a las personas durante el curso de la vida, promoviendo a su vez el autocuidado", de lo cual se desprende que esta relación de atención entre cuidadores y cuidados se enmarca en una relación existente principalmente al interior de las familias, pero que pudiera manifestarse en otro ámbito desarrollados por entidades privadas.

En la misma línea, en su art. 6 señala que el cuidado es un derecho de las personas para garantizar su desarrollo integral, considerando las diferentes necesidades en su ciclo de vida en condiciones de igualdad. Incluye el derecho a recibir cuidados, derecho a proveer cuidados y el autocuidado. Los cuidados pueden ser remunerados y no remunerados, dentro o fuera del ámbito del hogar" y los cuales constituye esencialmente en las siguientes actividades: "a) Proveer alojamiento y limpieza del hogar, b) Proveer comidas y refrigerio, c) Proveer vestimenta y cuidado de prendas, d) Proveer gestión y administración del hogar, e) Proveer cuidados con especial énfasis a niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad, f) Proveer acompañamiento, asistencia y apoyos necesarios tomando en cuenta la autonomía e independencia de la persona, y) Otras actividades relacionadas con la provisión de cuidados"[3].

En referencia al Sistema Nacional de Cuidados, el art. 18 de la propuesta describe lo siguiente:

"Créase el Sistema Nacional de Cuidados de ámbito nacional, como un sistema funcional que agrupa principios, normas, procedimientos, estrategias, programas, servicios, técnicas e instrumentos mediante los cuales se asegura el cumplimiento

[3] Artículo 7 del Proyecto de Ley 2735/2022-PE

de las políticas públicas orientadas a garantizar el derecho de las personas a recibir cuidados, cuidarse y a cuidar, para lo cual se articula y coordina esfuerzos y se promueve la corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado, la comunidad y las familias, así como entre mujeres y hombres"

Este se vería conformado por las siguientes entidades públicas:

a) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, quien ejerce la rectoría.

b) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

c) Ministerio de Educación

d) Ministerio de Salud

e) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

f) Gobiernos Regionales

g) Gobiernos Locales.

h) Prestadores de servicios de cuidados.

Otras entidades públicas se incorporan por Decreto Supremo cuando bajo su ámbito se creen servicios o prestaciones en materia de cuidados[4].

Por lo expuesto del proyecto normativo, la creación del Sistema Nacional de Cuidados implica la elaboración de un sistema que coordine los servicios que esencialmente ya cuenta y brinda el Estado peruano, teniendo como ente rector al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, pero que comparte con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en cuanto programas sociales dirigidos a población en situación de vulnerabilidad.

La familia como institución previa al Estado

El Tribunal Constitucional recuerda en la STC 9332-2006-PA/TC – Shols Pérez - que la familia es una institución anterior a la existencia del propio Estado, siendo el cuidado mutuo entre sus integrantes, una de sus naturalezas intrínsecas y también señala lo siguiente: "El artículo 4 de la Constitución reconoce a la familia como un instituto natural y fundamental de la sociedad. Es por ello que obliga al Estado y a la comunidad a prestarle protección. Por su parte, el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que los hombres y las mujeres a partir de la edad núbil tienen derecho - sin restricción motivada en la raza, nacionalidad o religión- a casarse y a fundar una familia, agregando que "tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado".

[4] Artículo 22 del Proyecto de Ley 2735/2022-PE

Asimismo, el Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 23 que la "familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad", debiendo ser protegida de las posibles injerencias lesivas del Estado y la sociedad. Igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce en su artículo 17° que "la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado", e indica que el derecho a fundar familia se ejercerá siempre que se cumplan con las condiciones requeridas para ello, de acuerdo con las leyes internas que regulan la materia.

Este proyecto establece una propuesta legislativa en la que la separación entre lo público y lo privado se difumina y las responsabilidades se comparten, cada vez en mayor medida, entre la familia y los poderes públicos. Sin embargo, es importante recordar que el cuidado de las personas es un asunto que corresponde originariamente y principalmente a la familia, pues es una actividad propia de los que la forman y se desarrollan permanentemente en el mismo ámbito del entorno familiar.

Los derechos de los padres a la custodia y control de los hijos menores se han descrito como sagrados y una cuestión de derecho natural. La autoridad de los padres no se basa principalmente en el consentimiento de los gobernados, sino que deriva de las obligaciones especiales de fomentar y preservar el bienestar del individuo sobre el cual tienen responsabilidad.

Como personas responsables de su existencia e identidad, los padres tienen una relación especial y personal con sus hijos: no sólo están obligados a satisfacer sus necesidades de desarrollo, sino que están especialmente calificados para llevar a cabo esta tarea. También son las personas con el interés más fuerte y directo en el bienestar de sus hijos. Esto confiere a los padres la autoridad moral necesaria para tomar decisiones en nombre de la familia.

Por ende, resulta fundamental que la familia y, no el Estado, es la institución primera y directamente responsable de la guarda de los niños, niñas y adolescentes, de su crianza y formación, y esto se aplica también recíprocamente en relación a los adultos mayores.

Por estas y otras consideraciones, se puede concluir que la familia, es una institución natural anterior a la Administración Pública, y que tiene como esencia en su naturaleza el cuidado mutuo entre sus integrantes. Consecuentemente, toda intervención y disposición sobre ella por parte del Estado debe ser excepcional, en la medida que se estaría regulando y legislando relaciones intrínsecas y personalísimas del ser humano en el ámbito más cercano a su esencia, esto es la familia.

La subsidiariedad del Estado respecto a la familia

La subsidiariedad del Estado respecto de la familia implica que aquél sólo debe intervenir, en casos concretos, cuando ésta no pueda cumplir con sus objetivos sociales. Por lo tanto, es deber del Estado la promoción de la familia y otros cuerpos intermedios que ya vienen ofreciendo los cuidados mencionados en el proyecto de ley por su propia naturaleza o misión social.

Sin embargo, este proyecto facilita la extensión de las competencias del Estado reduciendo la vida privada de los ciudadanos a su mínima expresión para involucrarse en necesidades que normalmente son atendidas en la dinámica propia de la vida familiar (art. 7) vulnerando así derechos humanos y constitucionales como son el derecho al libre desarrollo, a la intimidad personal y familiar, a la inviolabilidad del domicilio, a trabajar libremente, a la libertad y seguridad personales, entre otros.

Tal como se indica en el art. 4, literal d, el proyecto propone reemplazar los vínculos familiares y afectivos por unos de "trabajo de cuidados y doméstico" reemplazando la denominación de padre, madre, hijo, abuelo u otro por el de "cuidador". Lo que, es más, el art. 16 delega al reglamento las infracciones y sanciones por incumplimiento de la ley señalando que el incumplimiento de los estándares del servicio de cuidados podría ser sancionado con 5 mil hasta 25 mil soles (1 a 5 UITS), recayendo sobre la misma familia inclusive.

Al existir posibilidades legislativas menos intrusivas para regular relaciones al interior de las familias, como el de fortalecer instituciones de asistencia y protección social en materia de salud, educación y programas sociales dirigidos a niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad, la propuesta en cuestión no resulta ser acertada.

Sobre la intervención estatal

La propuesta en cuestión dispone que el Estado regule y ejerza rectoría a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sobre los cuidados que recibe toda persona (Art. 13 y 14) dándole las atribuciones de fiscalización (Art. 15) y sancionadoras (Art.16). De esta manera, el ámbito familiar es regulado por el Estado, en detrimento de la vida privada, al convertir procesos sociales en figuras jurídicas para darle más atribuciones al mismo dentro y fuera del hogar (art.19)

Así, el proyecto vuelve al Estado en el garante y regulador del derecho al cuidado (Arts. 6, 9 y 10) actuando como mediador, intérprete y juez reemplazando las relaciones entre los familiares por relaciones de cuidado. Todo esto modificaría, entre otros, la patria potestad, la filiación, los derechos alimentarios, el derecho de los padres a educar a sus hijos, el deber de los hijos de cuidar de los padres. Eliminaría la función subsidiaria del Estado en relación con la institución familiar convirtiendo a todas las personas en sujetos de intervención estatal.

Así es como el Estado se convierte en el garante (Art. 9), regulador (Art. 13 y 14), fiscalizador (Art. 15) y sancionador (Art.16) del derecho al cuidado (Art.6, 9 y 10). Esto aumenta el poder estatal, aliena a la sociedad civil, debilita a la familia, y burocratiza al ciudadano haciéndolo sumiso del Ministerio de la Mujer, el mismo que se encargaría de la rectoría del Sistema de Cuidados.

El proyecto da pie a que el Estado le indique a los ciudadanos cómo deben conducir sus vidas, regulando por entero la existencia, incluso en los aspectos más básicos que la sociedad ha ido resolviendo a través de la familia y las organizaciones de la vida social, tales como la alimentación, higiene, vestido, limpieza del hogar y otras actividades que normalmente y por miles de años han sido atendidas en la dinámica propia de la vida familiar (art. 7). Los indicadores en sectores como salud, educación o empleo muestran cómo el Estado peruano no sólo no debe encargarse de estos menesteres, sino que ni siquiera puede hacerlo.

El Sistema Nacional de Cuidados y la burocracia estatal

Conforme a lo establecido en el proyecto, se propone el surgimiento de nuevos aparatos estatales que respondan a las exigencias mencionadas, es decir más burocracia, a pesar de que no existe obligación de legislar sobre el "derecho al cuidado" en ningún documento vinculante al Estado peruano.

Lo que, es más, el Proyecto de Ley pretende introducir la categoría "derecho al cuidado" en el marco jurídico peruano como un desarrollo del concepto de género. La finalidad de la ley está descrita con una lectura y categorías ideológicas (art. 2) siendo que el proyecto identifica como causa problema de la falta de cuidados adecuados a la "división sexual del trabajo" en contra de "las mujeres en su diversidad quienes se ocupan injusta y desproporcionadamente de los cuidados sin el reconocimiento ni remuneración debidas por la sociedad." Asimismo, el art. 5, literal d comunica que uno de los principios para el ejercicio del derecho al cuidado es el del principio de igualdad y no discriminación que hace referencia, entre otros, a la identidad de género y orientación sexual.

La creación de un Sistema Nacional de Cuidados, con todas las implicancias sociales y económicas que supone, sin haber realizado una evaluación de los gastos que asumiría el Estado aumentaría la burocracia en el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, la misma dificultará la recepción de servicios directos a la población, ya que los recursos se destinarán a solventar planillas para crear un sistema con poca implicancia práctica inmediata y directa en el bienestar de las personas, teniendo en cuenta que servicios que brinda el Estado en general tienen ya un déficit de cobertura y calidad. Teniendo en cuenta que el art. 4, literal f) menciona que la ley propuesta contará con "estándares de servicios de cuidados", como instrumento para medir objetivamente las condiciones mínimas aceptables para la provisión de cuidados, surgen numerosas interrogantes sobre la capacidad de las familias, centros de

cuidado privados y, sobre todo, del Estado para dar cumplimiento a los servicios de cuidado, teniendo en cuenta la falta de recursos.

Crear un nuevo sistema, sin haber cubierto los sistemas esenciales ya existentes impide reforzar los sistemas que ya brinda el Estado, tanto para niños, adolescentes, adultos mayores, y personas con discapacidad.

Pretensiones del Estado peruano

Los programas sociales que brinda actualmente el Estado por intermedio de sus ministerios y que están dedicados a salvaguardar los grupos población objeto de beneficio, como niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad no alcanzan la cobertura esperada, por lo que crear un nuevo servicio, con prestaciones similares a la que ya brinda el Estado (MIMP, MIDIS, MINSA, entre otras) solo implicaría como efecto inmediato el aumento de la burocracia pública, sin poca o ninguna repercusión social.

Lo que, es más, la población potencial de acceso a los servicios mencionados sobrepasa las posibilidades de cobertura y calidad estatal. La población potencialmente beneficiaria del sistema de cuidados, la cual está indeterminada, sobrepasa las posibilidades de dar respuesta oportuna por parte del Estado. Lo propuesto por el proyecto de ley en cuestión crearía una expectativa perversa de la Administración Pública, al promover un servicio que no puede brindar al tratar de suplantar a la propia población, siendo que el cuidado entre sus miembros es una característica intrínseca de la familia como institución social.

Entonces, si se sabe que el Estado peruano no ha podido ejecutar una cobertura eficiente de los cuidados que requiere la población vulnerable ¿cómo se puede asegurar que todo el gasto asociado a la implementación de este sistema logre sus objetivos si hasta ahora no ha podido hacerlo en los programas que ya ha desarrollado y que son de menor envergadura?

Además, la firma de convenios para transferencias condicionadas, según lo establece el art. 13 del PL N°2735/2022-PE por experiencias constatables en otros sectores, devienen en que sean ONGs, y no el Estado, las que se encarguen de la implementación de los programas. Esto trae como consecuencia que las ONGs podrían usar esta norma para recibir más dinero sin que necesariamente se logren los objetivos planteados, además de usar estos espacios para la difusión de ideologías y no para implementar soluciones técnicas y eficientes.

Inconstitucionalidad por iniciativa de gasto

En la exposición de motivos de la propuesta se señala que los gastos en lo que se incurriría se cubría con los recursos ordinarios de los ministerios involucrados. Sin embargo, esta afirmación no se condice con la naturaleza del derecho de cuidados,

el cual, como él mismo proyecto de ley específica, tiene naturaleza de servicio público de naturaleza prestacional por parte del Estado.

El art. 7 plantea una larga relación de actividades como alojamiento, limpieza, comidas, vestimentas, administración del hogar, acompañamientos, asistencias, apoyos, etc. Si todos estos servicios componen el derecho al cuidado, y si todo derecho implica su aseguramiento estatal, entonces se tiene que este deberá contar con un presupuesto concreto destinado para satisfacer el mencionado derecho a todos los peruanos por igual. No obstante, no se hace referencia alguna en la propuesta. Inclusive, el art. 10 dispone como derechos de las personas cuidadoras las prestaciones de salud y pensiones, pero no se menciona cómo se dará cobertura efectiva a las mismas.

Por ende, esta propuesta normativa carece de una evaluación de los recursos necesarios que se tendrían que asumir para que este "sistema" funcione adecuadamente ya que no se sustenta cuáles son los costos que asumiría el Estado por intermedio del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para brindar, por ejemplo, los servicios de: i) alojamiento y limpieza del hogar, ii) comidas y refrigerio, iii) vestimenta y cuidado de prendas, iv) gestión y administración del hogar, entre otros (art. 7).

Cabe resaltar que según el art. 79 de la Constitución peruana los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Ergo al no señalar los recursos públicos que el Estado invertiría en la referida propuesta, ni aún siquiera precisado de manera aproximada el funcionamiento de un modelo piloto para su implementación, este proyecto deviene en inconstitucional

Análisis de razonabilidad y proporcionalidad del proyecto de ley

Las decisiones de los órganos públicos de un Estado de Derecho deben sustentarse en razones fundadas en hecho y amparadas en el ordenamiento jurídico, siendo que no pueden estar motivadas por subjetividades. Ergo, el Poder Ejecutivo debe explicar las razones que sustentan las decisiones relativas a su accionar, las mismas que deben gozar de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, entendidos como criterios de validez universal.

Para determinar si el Proyecto de Ley 2735/2022-PE cumple con los referidos criterios, se puede llevar a cabo una evaluación de constitucionalidad de la propuesta mediante un test de proporcionalidad conformado por: i) subprincipio de idoneidad, ii) subprincipio de necesidad y iii) sub principio de proporcionalidad en sentido estricto. El Tribunal Constitucional los define de la siguiente manera[5]:

[5] Tribunal Constitucional. STC N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 65).

"i) Subprincipio de idoneidad o de adecuación: De acuerdo con este, toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea o capaz para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo. En otros términos, este Subprincipio supone dos cosas: primero, la legitimidad constitucional del objetivo; y, segundo, la idoneidad de la medida utilizada.

ii) Subprincipio de necesidad: Significa que para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Se trata de una comparación de la medida adoptada con los medios alternativos disponibles, y en la cual se analiza, por un lado, la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo; y, por otro, su menor grado de intervención en el derecho fundamental.

iii) Subprincipio de proporcionalidad en strictu sensu (sentido estricto): Según el cual, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de intervención debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados: la realización del fin de la medida examinada y la afectación del derecho fundamental".

En cuanto al **subprincipio de idoneidad**, corresponde si evaluar si existe una relación de causalidad entre el Proyecto de Ley en cuestión y su finalidad, la misma que ha sido expresada como sigue:

La finalidad de la presente ley es contribuir al bienestar, la calidad de vida, desarrollo integral de las personas, especialmente de aquellas que requieren cuidados y de las/los cuidadoras/es, así como superar la actual división sexual del trabajo y promover relaciones familiares saludables. En tal sentido, se busca garantizar el derecho al cuidado, reconociendo que son principalmente las mujeres en su diversidad quienes asumen esta responsabilidad, promover su incorporación como bien público fundamental para la sociedad y lograr que se reconozca su contribución a la economía y el desarrollo del país.[6]

La COMISIÓN considera lo expuesto como un fin constitucionalmente legítimo, pues al reconocer positivamente el derecho al cuidado se permitiría crear un marco normativo idóneo y se podrían establecer directrices técnicas para una correcta supervisión y sanción de las relaciones entre cuidador y personas necesitadas de

[6] Artículo 02 del Proyecto de Ley 2735/2022-PE, ley de reconocimiento del derecho al cuidado y de creación del Sistema de Cuidados.

cuidado. Asimismo, el contribuir al bienestar, a la calidad de vida y al desarrollo integral de las personas son fines constitucionalmente amparados.

En cuanto al **subprincipio de necesidad**, corresponde analizar si existen otros medios igualmente satisfactorios, pero menos dañinos para alcanzar el objetivo constitucionalmente legítimo.

Consecuentemente, se debe evaluar si existen medios alternativos igualmente satisfactorios que permitan el cumplimiento del fin constitucionalmente legítimo sin que ello implique que la afectación devenga en gravosa, esto es, en la elección de la mejor opción posible. De lo anteriormente expuesto se tiene que la población potencialmente beneficiaria del sistema de cuidados sobrepasa las posibilidades de dar respuesta oportuna por parte del Estado. Esto crearía una expectativa perversa de la Administración Pública, al promover un servicio que no puede brindar, recordando que actualmente no alcanza la cobertura ni calidad esperada en los programas que mantiene a través de sus Ministerios.

Igualmente, se debe recordar que es la propia población la que la viene brindando entre sus propios integrantes de la familia, siendo que el cuidado entre sus miembros es una característica intrínseca de la familia como institución primaria al Estado. Asimismo, se tiene que no se ha evaluado los recursos necesarios que el Gobierno tendría que asumir para dicho servicio, pues la exposición de motivos omite señalar los costos que se vería obligado a suplir.

Por lo tanto, crear un Sistema Nacional de Cuidados, con todas las implicancias sociales y económicas que supone, sin haber realizado una evaluación de los gastos que asumiría el Estado lo único que generaría de manera previsible es aumentar la burocracia en el Poder Ejecutivo y generar más gastos, no superando el test del subprincipio de necesidad.

En cuanto al **subprincipio de proporcionalidad**, se debe realizar una comparación entre el grado de realización o niveles de satisfacción del fin constitucional y la intensidad de afectación en el ámbito del derecho. Esta comisión estima que la creación del Sistema Nacional de Cuidados no resulta ser la opción más idónea para salvaguardar los derechos que promovería puesto que existe una alta probabilidad de que los recursos públicos no sean bien aprovechados, los mismos que podrían ser invertidos en mejorar y solventar programas que beneficien a la población vulnerable de maneras mucho más efectivas. Así, la propuesta normativa no supera el subtest de proporcionalidad en sentido estricto.

5.3 Análisis Costo Beneficio

La implementación y vigencia de la presente ley no demandará recursos adicionales al erario nacional, en tanto que los gastos que genere se financian por el propio presupuesto institucional de las entidades comprendidas. En cuanto al beneficio que

esto representa para el Estado, es altamente positivo debido a que se va a reconocer a los integrantes del grupo familiar que brindan atenciones a familiares dependientes y promueven el bienestar, calidad de vida y desarrollo integral a los miembros de sus familias, garantizando los beneficios y el acceso a los ajustes razonables tanto en el ámbito público como en el privado, en cumplimiento de la promoción a la institución familiar reconocida constitucionalmente.

5.4 Análisis de la Propuesta Legislativa

De la revisión de las iniciativas legislativas, de la normatividad vigente y de las opiniones recibidas, la COMISIÓN propone la aprobación de los Proyectos de Ley N° 4705/2022-CR y 5308/2022-CR, que con un texto sustitutorio reconoce a los integrantes del grupo familiar que brindan atenciones a familiares dependientes y promueven el bienestar, calidad de vida y desarrollo integral a los miembros de sus familias, garantizando los beneficios y el acceso a los ajustes razonables en el ámbito público y privado, en cumplimiento de la promoción a la institución familiar reconocida constitucionalmente.

El Cocinar, limpiar, ir a buscar comida o agua y cuidar de los niños y de los ancianos en situación de dependencia son todos ejemplos de trabajos no remunerados. Estas tareas no se contabilizan como parte de la actividad económica porque son difíciles de medir en términos de valores de mercado.

Es preciso indicar que la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece en su artículo 23 lo siguiente en cuanto a los sistemas:

> **Artículo 43.- Definición**
>
> Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos:
>
> 1. Sistemas Funcionales.
>
> 2. Sistemas Administrativos.
>
> Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo la creación de los sistemas, por tanto, las iniciativas 4705/2022-CR y 5308/2022-CR, propuestas por el Poder Legislativo exceden sus competencias y atentan contra las facultades del Poder Ejecutivo. Asimismo, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: *"los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa crear ni aumentar gastos*

públicos (..). Por esa razón desde el Poder Legislativo no se puede crear un Sistema Nacional de Cuidados.

En nuestro país existe el programa de personas y familias acogedoras del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) que brindan protección temporal y cuidados diarios niños o adolescentes en situación de desprotección familiar, es decir, que por el momento no puede vivir con su madre, padre o algún miembro de su familia. Este acogimiento dura hasta que se defina la situación jurídica de los niños o adolescentes.

Es preciso indicar que los integrantes del grupo familiar son los principales actores que brindan atención a sus familiares que precisan ayuda, esta labor que muchas veces es a tiempo completo no tiene beneficios y menos es remunerado, por esa razón la COMISIÓN considera importante dar ese reconocimiento y brindar beneficios.

Es preciso señalar que en nuestro país el otorgamiento de ajustes razonables para las personas con discapacidad está regulado en las siguientes normas internacionales y nacionales:

1. Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su Artículo 2 señala: Por "ajustes razonables" se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales" (...).

2. Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad. En el inciso 1 del Artículo 50 se establece lo siguiente: La persona con discapacidad tiene derecho a ajustes razonables en el proceso de selección de recursos humanos y en el lugar de trabajo.

3. Reglamento de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad. En el inciso 3 del Artículo 50, se señala: Los ajustes razonables se otorgan considerando los requerimientos y necesidades de los/las postulantes con discapacidad, permitiéndoles rendir las evaluaciones en igualdad de condiciones que los demás. Para tal efecto, las fichas de postulación deben consignar un rubro que permita a los/las postulantes con discapacidad señalar los ajustes razonables que requieran durante el proceso de selección. Y en el inciso 4 del mismo artículo se señala: Los ajustes razonables a las personas con discapacidad se aplican a todos los procesos de selección de recursos humanos, con independencia del régimen laboral y son asumidos por los/las empleadores/as privados/as y públicos/as, según corresponda.

4. Resolución Ministerial 171-2019-TR, que aprueba los "Lineamientos para el otorgamiento de ajustes razonables a las personas con discapacidad, en el proceso de selección y en el lugar de trabajo, y los criterios para determinar una carga desproporcionada o indebida, aplicables en el sector privado" que operativiza de manera concreta los mecanismos para la implementación de ajustes razonables en el sector privado.

5. D.S 001-2020-TR que aprueba los "lineamientos para el otorgamiento de ajustes razonables a las personas con discapacidad en el sector público", que operativiza de manera concreta los mecanismos para la implementación de ajustes razonables en el sector público.

Sin embargo, para los integrantes del grupo familiar que brinda atención este beneficio no está contemplado en nuestra legislación, razón por la cual se hace indispensable otorgarlos.

Así mismo, se considera brindar otros beneficios para los integrantes del grupo familiar que brindan atenciones a sus familiares que lo requieren, como:

a) Acceso preferente y oportuno a cualquier prestador de servicios de salud, sea público o privado.

b) Acceso preferente a cualquier programa público de vivienda y bajo cualquier institución pública y/o privada, el mismo que será de carácter obligatorio, bajo apercibimiento de multa de 3 UIT (Unidades Impositivas Tributarias).

c) Acceso progresivo al régimen de seguridad social, de manera tal que se compense el trabajo a lo largo de su vida y garantice el acceso a pensión de jubilación digna.

d) Protección frente a todas las formas de violencia o acoso, con ocasión o por motivos del trabajo de cuidados.

e) Acceso a los ajustes razonables previstos en la presente ley.

Se dispone a su vez que todas las personas que brinden atención no remunerada a sus familiares en situación de dependencia tienen que estar inscritos en el Registro Nacional de Familiares, el cual estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Finalmente, por las consideraciones expuestas la COMISIÓN recomienda la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 4705/2022-CR y 5308/2022-CR

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Mujer y Familia recomienda en su Décima Sexta Sesión Extraordinaria realizada el miércoles 15 de mayo de 2024, la aprobación por **UNANIMIDAD** de los congresistas presentes, con un texto sustitutorio el dictamen recaído en los **Proyectos de Ley 4705/2022-CR y 5308/2022-CR**.

LEY QUE RECONOCE A LOS INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR QUE BRINDAN ATENCIONES A FAMILIARES DEPENDIENTES Y LES OTORGA BENEFICIOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto reconocer a los integrantes del grupo familiar que brindan atenciones a familiares dependientes y promueven el bienestar, calidad de vida y desarrollo integral a los miembros de sus familias, garantizando los beneficios y el acceso a los ajustes razonables tanto en el ámbito público como en el privado, en cumplimiento de la promoción a la institución familiar reconocida constitucionalmente.

Artículo 2. Integrantes del grupo familiar que brinda atenciones a familiares en situación de dependencia

El integrante del grupo familiar que brinda atenciones a familiares en situación de dependencia es aquella persona que se encarga de ayudar en las actividades o necesidades básicas de la vida como alimentación, salud, vestimenta, educación, recreación y otras del familiar que no puede realizar o satisfacer por sí mismo, siendo indispensable para ello la convivencia permanente.

Artículo 3. Registro Nacional de Personas que Brindan Atención dentro del Entorno Familiar

Se crea el Registro Nacional de Personas que Brindan Atención dentro del Entorno Familiar, a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el cual debe contener toda la información que permita acreditar la existencia de integrantes del grupo familiar que realizan de manera efectiva la actividad de atención de familiares en situación de dependencia.

Artículo 4. Beneficios

Los integrantes del grupo familiar que brindan atenciones a familiares dependientes, debidamente acreditados en el Registro Nacional de Personas que Brindan Atención dentro del Entorno Familiar, cuentan con los siguientes beneficios:

a) Acceso preferente y oportuno a cualquier prestador de servicios de salud, sea público o privado,

b) Acceso preferente a cualquier programa público de vivienda y bajo cualquier institución pública o privada, con carácter obligatorio,

c) Acceso progresivo al régimen de seguridad social, para garantizar el acceso a una pensión de jubilación digna.

d) Protección frente a todas las formas de violencia o acoso, con ocasión o por motivos de la labor que realizan atendiendo a sus familiares en situación de dependencia.

e) Acceso a los ajustes razonables previstos en la presente ley.

Artículo 5. Beneficios de ajustes razonables laborales

5.1. El Estado reconoce y protege los ajustes laborales para el integrante del grupo familiar que brinde atención a familiares en situación de dependencia a su cargo, con el propósito de brindar un nivel mínimo de protección, definido y garantizado, en beneficio de la persona que lo requiera.

5.2. El integrante del grupo familiar que brinda atención a familiares en situación de dependencia tiene derecho a los siguientes ajustes razonables:

a) Derecho a la reubicación o adaptación del lugar de trabajo, tanto en el sector público como en el privado.

b) Derecho al ajuste razonable en la organización del trabajo respecto a la modalidad y las jornadas laborables, así como la tolerancia de una hora en el ingreso o salida, a su libre elección, de su centro laboral, previa coordinación con su empleador.

c) Derecho a recibir permisos, facilidades laborales en caso de evaluación o atención de las terapias del familiar que requiere el cuidado, siendo compensado el tiempo no trabajado, en coordinación con el superior jerárquico de cada entidad pública o privada, en función a sus propias necesidades.

Artículo 6. Requisito para acceder a beneficios de ajustes razonables

6.1. El integrante del grupo familiar que brinda atención a los familiares en situación de dependencia debe cumplir con el requisito mínimo de ser familiar directo en línea recta

de cuarto grado de consanguinidad y de primer grado de afinidad (cónyuge o unión de hecho perfecta, debidamente acreditadas por registros públicos) para acceder a los beneficios de ajustes razonables laborales.

6.2. En ningún caso puede obtener la condición de persona beneficiaria el integrante del grupo familiar que brinda atención a familiares en situación de dependencia que no se encuentre acreditado en el Registro Nacional de Personas que Brindan Atención dentro del Entorno Familiar.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Aprobación del reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), aprobará el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de ciento ochenta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

SEGUNDA. Financiamiento

La aplicación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones

Lima, 15 de mayo de 2024.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: JAUREGUI MARTINEZ DE AGUAYO Maria De Los Milagros Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2024 14:57:11-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/05/2024 10:18:40-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4705/2022-CR y 5308/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que reconoce a los integrantes del grupo familiar que brindan atenciones a familiares dependientes y les otorga beneficios.

[Siguen firmas...]

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2024 15:03:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2024 15:02:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2024 15:24:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2024 17:30:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2024 16:04:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/05/2024 11:24:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2024 11:52:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ MORALES Jeny Luz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/05/2024 12:07:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2024 11:53:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TORRES SALINAS Rosio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2024 19:13:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RAMIREZ GARCIA Tania Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2024 10:22:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2024 10:11:34-0500