

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA
Período Anual de Sesiones 2024-2025
DICTAMEN 24



Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de la mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República el Proyecto de Ley 6345/2023-CR¹, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa² del congresista Wilson Rusbel Quispe Mamani, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza independientemente de su estado civil.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Primera Sesión Ordinaria del 17 de marzo de 2025, realizada en la modalidad mixta, en la sala "Francisco Bolognesi" ubicada en Palacio Legislativo del Congreso de la República [presencial], y en la sala de reuniones de la plataforma³ de videoconferencia [virtual], acordó por UNANIMIDAD aprobar⁴ el dictamen de NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 6345/2023-CR que propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza independientemente de su estado civil.

Con el voto A FAVOR (08) de las congresistas: Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Córdova Lobatón, María Jessica (RP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); López Morales, Jeny Luz (FP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Santisteban Suclupe, Magally (FP); Taipe Coronado, María Elizabeth (PL) y Vázquez Vela, Lucinda (BMCN).

Presentaron licencia y dispensa (03) para la presente sesión los siguientes señores congresistas: Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Muñante Barrios, Alejandro (RP); y Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP).

No estuvieron presentes (02) durante el proceso de votación las señoras congresistas: Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP) y Pablo Medina, Flor Aidee (NA).

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6345>

² Y en su condición de coautores: Palacios Huamán, Margot; Cruz Mamani, Flavio; Taipe Coronado, María Elizabeth; Portalatino Ávalos, Kelly Roxana; y, Montalvo Cubas, Segundo Toribio.

³ Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de Microsoft Teams.

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

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 6345/2023-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 8 de noviembre de 2023 y fue decretado el mismo día a las comisiones de Mujer y Familia, y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El Proyecto de Ley 6345/2023-CR, que es materia de evaluación y pronunciamiento, ha sido remitido a esta Comisión de conformidad con el artículo 77 y cumplen con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 6345/2023-CR busca reconocer y garantizar los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil. La iniciativa legislativa establece una serie de derechos y beneficios dirigidos a este grupo vulnerable, con el propósito de mejorar su calidad de vida y mitigar las dificultades que enfrentan en distintos ámbitos, tales como el acceso a empleo, vivienda, salud y justicia.

Uno de los aspectos centrales del Proyecto de Ley 6345/2023-CR es la **definición de madre soltera**, la cual comprende a las mujeres solteras, abandonadas, separadas, viudas o divorciadas que crían a sus hijos menores de 18 años sin el apoyo económico ni la presencia del padre. Para acceder a los beneficios propuestos, se requiere que esta condición sea certificada por el **Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF)**. Entre los principales derechos reconocidos, la propuesta prohíbe la discriminación contra las madres solteras y sus hijos en distintos ámbitos, incluyendo el político, laboral, educativo y cultural. Asimismo, se establece su **derecho a recibir apoyo estatal y social**, justificando que el esfuerzo adicional que realizan en la crianza de sus hijos debe ser compensado por el Estado.

Desde el punto de vista económico, el Proyecto de Ley 6345/2023-CR propone **la creación de un bono mensual destinado a madres solteras** cuyos ingresos familiares sean inferiores a una remuneración mínima vital (RMV). Este subsidio, equivalente a un tercio de la RMV, sería otorgado por el **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)**. Sin embargo, este beneficio se perdería si la mujer dejara de ser madre soltera en los términos de la norma o si sus ingresos superaran el umbral establecido. Además, en el ámbito laboral, el proyecto introduce la **obligación de priorizar la contratación de madres solteras tanto en el sector público como privado y establece que al menos el 5% de la planilla de las**

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

empresas debe estar compuesto por este grupo, otorgando incentivos tributarios a los empleadores que cumplan con esta disposición.

El Proyecto de Ley 6345/2023-CR también contempla **medidas de protección para madres solteras embarazadas**, prohibiendo su despido desde la gestación hasta 90 días después del nacimiento del hijo. En términos de bienestar infantil, se propone dar **prioridad en el acceso a guarderías** para los hijos de madres solteras. Por otro lado, en caso de violencia familiar, el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)** estaría encargado de **establecer hogares de protección** para aquellas madres y sus hijos que se encuentren en situación de riesgo. Adicionalmente, el Proyecto de Ley 6345/2023-CR prevé **facilitar el acceso a créditos y vivienda**, garantizando una **prioridad en la asignación de préstamos y arrendamientos de inmuebles a cargo de instituciones públicas y privadas**. En el ámbito de la salud, se dispone que las madres solteras y sus hijos menores de 18 años accedan de manera gratuita a servicios médicos y medicamentos en el sector público.

Uno de los puntos más relevantes del Proyecto de Ley 6345/2023-CR es la simplificación del **proceso judicial para la demanda de pensión de alimentos**. Se establece que **las madres solteras podrán presentar su demanda verbalmente ante el juez, acompañando únicamente el acta de nacimiento de sus hijos** y, de ser el caso, el acta de matrimonio. A partir de ese momento, el **juez llevará adelante el procedimiento de oficio** hasta determinar el monto de la pensión, eliminando costos de abogados y otros gastos procesales. Además, se exige al MIMP realizar campañas de sensibilización para que más mujeres conozcan y ejerzan este derecho.

El Proyecto de Ley 6345/2023-CR también pone énfasis en la protección de las **madres solteras de zonas rurales e indígenas**, asegurando que todas las medidas de asistencia se implementen con especial prioridad en estos sectores. **Se reconoce, además, el derecho de los hijos de madres solteras a llevar ambos apellidos maternos**, salvo en el caso de viudas o mujeres casadas cuyo hijo sea de su cónyuge, estableciendo la obligación del **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)** de consignar ambos apellidos.

Desde el punto de vista **jurídico y social**, la exposición de motivos del Proyecto de Ley 6345/2023-CR argumenta que las madres solteras han sido históricamente discriminadas y han enfrentado dificultades para acceder a derechos fundamentales. El **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)** señala que en el Perú existen **8.7 millones de madres**, de las cuales el **11.3% son madres solteras**, cifra que representa una porción significativa de la población femenina. Se destaca que estas mujeres no solo enfrentan problemas económicos, sino también situaciones de violencia y acoso, lo que refuerza la necesidad de protección estatal.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

El proyecto se sustenta en los artículos 1, 2 y 4 de la Constitución Política del Perú, los cuales establecen el derecho a la dignidad, la igualdad y la protección del Estado a los grupos vulnerables. Asimismo, se relaciona con la Política 11 del Acuerdo Nacional, referida a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
- Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefas de hogar en situación de pobreza y pobreza extrema.
- Decreto de Urgencia 017-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para la Cobertura Universal de Salud
- Decreto Supremo 003-97-TR, Decreto Supremo mediante el cual se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Decreto Supremo 011-2023-MIMP, Decreto Supremo mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza y extrema pobreza.

IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al Proyecto de Ley 6345/2023-CR se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
15.NOV.2023 16.MAY.2024	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio 355-2023-2024-CMF/CR Oficio 1021-2023-2024-CMF/CR	SÍ
15.NOV.2023 16.MAY.2024	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 358-2023-2024-CMF/CR Oficio 1024-2023-2024-CMF/CR	NO
15.NOV.2023 16.MAY.2024	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio 361-2023-2024-CMF/CR Oficio 1027-2023-2024-CMF/CR	NO

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

15.NOV.2023	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Oficio 356-2024-2025-CMF/CR	SÍ ⁵
15.NOV.2023 16.MAY.2024	Ministerio de Salud	Oficio 359-2023-2024-CMF/CR Oficio 1025-2023-2024-CMF/CR	SÍ
15.NOV.2023 16.MAY.2024	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio 357-2023-2024-CMF/CR Oficio 1023-2023-2024-CMF/CR	NO
15.NOV.2023 16.MAY.2024	Poder Judicial	Oficio 354-2023-2024-CMF/CR Oficio 1020-2023-2024-CMF/CR	NO
15.NOV.2023 16.MAY.2024	Defensoría del Pueblo	Oficio 360-2023-2024-CMF/CR Oficio 1030-2023-2024-CMF/CR	NO
15.NOV.2023 16.MAY.2024	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC	Oficio 363-2023-2024-CMF/CR Oficio 1029-2023-2024-CMF/CR	NO
15.NOV.2023	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR	Oficio 362-2023-2024-CMF/CR	NO

4.2. Opiniones recibidas

4.2.1. En cuanto al Proyecto de Ley 6345/2023-CR se han recibido y considerado las siguientes opiniones de las entidades e instituciones especializadas:

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Oficio N°D001224-2024-MIMP-SG⁶, de fecha 31 de julio de 2024, suscrito por su secretaria general, la señora **Tabata Dulce Vivanco Del Castillo**, adjunta el Informe N° D000394-2024-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, el Informe Técnico N° D000006-2024-MIMP-DVMPV-EMRA, elaborado por el Viceministerio de Poblaciones Vulnerables y el Informe Técnico N° D000005-2024-MIMP-DPPDM-JGVA, elaborado por la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de las Mujeres del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, manifestando su opinión **NO FAVORABLE**, con las siguientes observaciones y conclusiones:

“- Los artículo 1 y 2 del Proyecto de Ley, ya se encuentran regulados en la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, la cual establece la definición siguiente sobre ‘jefa de hogar’: “aquella mujer que independientemente de su estado civil, asume económicamente en forma exclusiva y permanente la manutención y el cuidado de

⁵ Para el presente pronunciamiento se considera el Oficio N° D000169-2024-MIDIS-DM, de fecha 5 de marzo de 2024, dirigido a la presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjA5OTA5/pdf>



Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

sus hijos menores de edad o con discapacidad, o de su cónyuge o conviviente con incapacidad física o mental permanente que no le permita valerse por sí mismo”; siendo dicha condición otorgada por el MIMP.

- La certificación a la que hace alusión el artículo 2 del Proyecto de Ley, excede las competencias y finalidad del INABIF, en tanto dichas situaciones no se enmarcan en el ámbito y competencias institucionales que sustancialmente están dirigidas a la atención de personas en situación de desprotección familiar o de riesgo o vulnerabilidad social, establecidas en el Manual de Operaciones aprobada por la Resolución Ministerial N° 213-2024-MIMP; situación que hace inviable la propuesta normativa en este extremo.

- Lo señalado en el artículo 3 del Proyecto de Ley ya tiene un desarrollo legislativo en lo previsto en la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, cuyo objeto es establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad.

Lo consignado en el artículo 4 del Proyecto de Ley es un enunciado que en la realidad es de cumplimiento obligatorio del Estado. Así, pues, cabe mencionar que las mujeres madres cuentan con derechos conferidos por parte del Estado, como es la licencia por maternidad, la lactancia materna, protección de la salud durante la gestación y lactancia, protección durante la gestación y lactancia contra el despido, implementación de lactarios; por lo que, se puede verificar que, poseen protección Estatal especial, en aras de promocionar el adecuado equilibrio entre la vida familiar y laboral.

- El artículo 5 del Proyecto de Ley colisiona con el precepto contenido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en el sentido que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

- Lo consignado en el artículo 6 del Proyecto de Ley contradice lo señalado en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, teniendo en cuenta que las entidades públicas deben promover que todos los procesos de selección para ingresar al Estado sean meritocráticos, es decir seleccionar a las personas más idóneas para el puesto sobre la base del mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad en el acceso a la función pública.

- El artículo 7 del Proyecto de Ley no ha considerado lo señalado en el tercer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, toda vez que cualquier norma

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

que regule beneficios tributarios debe tener previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

- El artículo 8 del Proyecto de Ley no tiene una justificación idónea sobre la discriminación que propone, por lo que su contenido sería incompatible con el contenido constitucional del derecho a la igualdad.

- Lo propuesto en el artículo 9 del Proyecto de Ley ya tendría su desarrollo normativo en el literal e) del artículo 29 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Supremo N° 003-97-TR).

- Lo consignado en el artículo 10 del Proyecto de Ley no es compatible con lo que prevé el artículo 29 de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, el cual establece que es política permanente del Estado la creación de hogares de refugio temporal, los cuales son lugares de acogida temporal para mujeres víctimas de violencia, así como para sus hijos/as que se encuentren en riesgo o peligro su integridad o salud física o mental y en el caso de adolescentes embarazadas se cuenta con los Centros de Acogida Residencial.

[...]

III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, y en concordancia con lo señalado por ambos Despachos Viceministeriales, esta Oficina General de Asesoría Jurídica emite opinión no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 6345/2023-CR, "Ley sobre los Derechos de las Madres Solteras".

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE SALUD

El Ministerio de Salud, mediante Oficio N°D002233-2024-DM-MINSA⁷, de fecha 30 de julio de 2024, suscrito por el ministro, el señor César Henry Vásquez Sánchez, adjunta el Informe N° D000756-2024-OGAJ/MINSA, elaborada por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, manifestando su opinión en el sentido de que el Proyecto de Ley 6345/2023-CR debe ser REVISADO, debido a las siguientes observaciones y conclusiones:

"3.18 En ese orden de ideas, lo dispuesto en el artículo 12 del Proyecto de Ley, respecto a que: "(...) Cesa la atención médica, en el momento en que estas mujeres dejen la situación de madres solteras, en los términos del artículo segundo de la presente ley y reciban de manera efectiva la pensión alimenticia

⁷<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjA5OTA4/pdf>



Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

respectiva, perderán el derecho a esta atención médica gratuita”, es una disposición que se opondría a los principios de universalidad, equidad e irreversibilidad contemplados en la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud; dado que, es el Estado quien garantiza que toda persona goce de la protección de su salud; y por ende, del derecho a la vida, el cual está consagrado, como un derecho fundamental, en la Constitución Política del Perú.

3.19 Asimismo, dentro del marco constitucional se establece que el Estado debe determinar la política nacional de salud, que busca el acceso de la población a un régimen de aseguramiento universal en salud, es así que, mediante el Decreto de Urgencia N° 017-2019, que dicta medidas para la cobertura universal en salud, la cual, ha autorizado a la IAFAS - SIS a afiliarse independientemente de la clasificación socioeconómica, a toda persona residente en el territorio nacional que no cuente con ningún seguro de salud, con la finalidad de garantizar la protección del derecho a la salud, esta afiliación garantiza a los beneficiarios la cobertura gratuita del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud – PEAS, y los planes complementarios.

3.20 De lo expuesto se colige que, la regulación actual del marco normativo sobre aseguramiento universal en salud, garantiza la protección de la salud de todos los peruanos, lo que incluye a las madres solteras en todo el territorio nacional.

3.21 Por consiguiente, conforme a las precisiones efectuadas respecto a las disposiciones de los artículos 12 y 14 de la propuesta de ley, así como sobre la exposición de motivos, esta Oficina General, considera que la iniciativa legislativa requiere ser revisada tomando en cuenta las consideraciones contenidas en el presente informe, ya que, son aspectos regulados en nuestro marco normativo actual.

IV) Conclusiones y recomendaciones

4.1 Por todo lo expuesto, esta Oficina General opina que estos aspectos deberían ser considerados necesariamente en el debate de la propuesta legislativa para continuar con el trámite, en caso corresponda, por cuanto las disposiciones de los artículos 12 y 14 de la iniciativa legislativa, pretenderían regular aspectos que ya se encuentran normados en nuestro ordenamiento jurídico, a través del Aseguramiento Universal en Salud -AUS, que beneficia a todos los peruanos, que no cuenten con otro seguro de salud, incluyendo a las “madres solteras y sus hijos”, sin distinción alguna, de manera permanente y en todo el territorio nacional.

4.2 En virtud del análisis efectuado a las opiniones técnicas remitidas por la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, la Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional – DGAIN y el Seguro Integral de Salud

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

- SIS, respecto al Proyecto de Ley N° 6345/2023-CR, que propone la "Ley sobre los derechos de las madres solteras", se recomienda trasladar el presente informe a la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República, para su valoración correspondiente, respecto de los artículos 12 y 14 de la propuesta legislativa.
[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante Oficio N°D000169-2024-MIDIS-DM⁸, de fecha 19 de noviembre de 2024, suscrito por su ministro, el señor **Julio Javier Demartini Montes**, adjunta el Informe D000487-2024-MIDIS-OGAJ (e informe anexo), mediante el cual, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, manifestando su opinión **NO VIABLE**, con las siguientes consideraciones y conclusiones:

"3.23. En esa línea, el Proyecto de Ley bajo análisis ha considerado como sustento de su exposición de motivos la discriminación de las madres solteras en el acceso a derechos fundamentales, además de haber sido víctimas de tratos machistas y misóginos por su condición, resaltando el esfuerzo de este sector de la población para poder sacar adelante a su familia.

3.24. Al respecto, el MIDIS en el marco de sus competencias ha desarrollado los programas⁹ antes mencionados con la finalidad de atender a las poblaciones vulnerables, además de considerar como objetivo prioritario N° 3 de la PNDIS "Incrementar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes y adultos para asegurar su inclusión social", estableciendo los siguientes lineamientos: "L.3.1. Mejorar las condiciones de salud de jóvenes y adultos, L.3.2. Mejorar la seguridad alimentaria de jóvenes y adultos, L.2.3. Incrementar el acceso al trabajo decente en jóvenes y adultos, L.3.4. Incrementar el acceso a la educación de calidad en jóvenes y adultos.". Sobre ello, la entidad responsable del cumplimiento de dicho objetivo es el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) contando como participantes al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), el Ministerio de la Producción (PRODUCE), el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el MIDIS.

⁸<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY3NDc5/pdf>

⁹ El MIDIS cuenta con diversa normativa cuya finalidad es la reducción de las desigualdades, de la pobreza y pobreza extrema y de las vulnerabilidades y riesgos sociales a los que se enfrenta la población y para dicho efecto, cuenta con programas como: i) Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS), ii) Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), iii) Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65), iv) Programa Nacional Cuna Más, v) Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, vi) Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) y vii) Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza (CONTIGO).



Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

3.25. Se puede colegir entonces, que el MIDIS ha establecido objetivos prioritarios y lineamientos transversales en beneficio de la población considerada en la pobreza y pobreza extrema independientemente de su género, condición física y/o rango etario, lo que incluiría entonces a aquellas madres solteras que se encuentran en situaciones de pobreza y pobreza extrema, representando dicha condición un impedimento para su desarrollo integral y el de su familia.

3.26. Por su parte, con relación a la protección de la mujer y de las poblaciones vulnerables, el Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en sus artículos 2 y 3 señala que el MIMP es el ente rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables; asimismo, el artículo 3 de la citada norma precisa que tiene como finalidad, diseñar, establecer, promover, ejecutar y supervisar políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables consideradas como grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, con el objeto de garantizar sus derechos, con visión intersectorial.

3.27. En concordancia con el marco normativo expuesto es que se ha promulgado diversa normativa relacionada con la mujer y su protección como sujeto primordial de la sociedad, buscando brindarle las mismas oportunidades en igualdad de condiciones en diversos ámbitos de su vida en sociedad tales como el trabajo, la educación, la salud, entre otros, además de dotarla de protección por parte del Estado. Por ello es que existen leyes como la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y la Ley N° 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema.

3.28. De acuerdo con lo analizado por los órganos de línea del MIDIS, esta última ley posee el mismo espíritu normativo que el proyecto de ley que nos ocupa y ha regulado en su mayor parte los aspectos que pretende abarcar el mismo, con lo cual debe ser evaluado a mayor profundidad pues, de existir situaciones que no hayan sido contempladas en la Ley N° 31754, es posible proponer su modificación ante las instancias correspondientes, previa opinión de los sectores competentes.

3.29. Sobre el aspecto del proyecto de ley que involucra la participación del MIDIS a través del otorgamiento de un bono para las madres solteras, debemos hacer énfasis en que por mandato constitucional establecido en el artículo 79 de Ley Suprema "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para



Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto." (El énfasis es nuestro).

3.30. Aunado a ello, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público ha establecido que "Todo dispositivo con rango de ley o reglamento que de manera general o particular se vincule a materia presupuestal debe gestionarse necesariamente a través del Ministerio de Economía y Finanzas.". Por dicho motivo y refrendando lo manifestado por los órganos de línea del MIDIS, es necesario que se cuente con la opinión favorable del sector Economía y Finanzas en cumplimiento del conducto regular.

3.31. Cabe agregar además que el análisis costo beneficio del Proyecto de Ley N° 6345/2023-CR, señala que "La iniciativa legislativa genera costos inmediatos relacionados con el reconocimiento de derechos de la madre soltera, los beneficios a mediano y largo plazo, como la mejora en la calidad de vida de las mujeres y sus familias pueden superar estos costos iniciales. Además, el impacto positivo en la moral de las madres solteras y la percepción pública, puede tener un valor intangible que beneficia a la mujer y a la sociedad en general. El derecho a la igualdad y la protección de la mujer en situación de vulnerabilidad son primordiales; por tanto, generará beneficios a las familias de las madres solteras, superando sus costos y justifica su adopción."

3.32. No obstante, consideramos que el análisis costo beneficio realizado no resulta suficiente para sustentar la expedición de una nueva norma que regule lo que ya se encuentra establecido en diversos dispositivos normativos que han sido señalados en el presente informe. Además, tampoco se ha realizado un estudio adecuado y detallado de cuál es el impacto económico, social, institucional y político que generará el proyecto de ley, limitándose a expresar que generará costos inmediatos relacionados con el reconocimiento de los derechos de las madres solteras, situación que resulta evidente de la lectura referido proyecto.
[...].

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Por los fundamentos expuestos en el presente informe y en aplicación a la normativa vigente, se concluye que el Proyecto de Ley N° 6345/2022-CR "Ley sobre los derechos de la madre soltera", no resulta viable. Adicionalmente, contiene disposiciones que se encuentran fuera del ámbito de competencia y atribuciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que impiden al Sector emitir opinión respecto a su viabilidad legal, contenido y efectos jurídicos.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

4.1. Se recomienda derivar el presente informe a la Secretaría General, a fin de continuar con el trámite respectivo."

[Resaltado y subrayado es nuestro]

4.2.2 Opiniones ciudadanas

Respecto al Proyecto de Ley 6345/2023-CR, hasta la fecha de aprobación de este dictamen, se han recibido dos opiniones ciudadanas en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, con la siguiente redacción.

MARA ESTELA CALLA ZELA [En contra]

09/11/2023

Estoy en contra del proyecto de ley, no porque no crea que las madres solteras no deban recibir ningún apoyo o protección por parte del Estado, sino porque creo que no están analizando bien lo que es asumir ese costo para el Estado, habiendo leído el proyecto de ley, para mí es una ley más sin un impacto social a largo plazo que pueda empoderar realmente a la mujer, si no, es un proyecto que hace que la mujer sea dependiente de un Estado que ni siquiera puede asumir de manera eficiente con los programas ya existentes como es "QaliVarma", "Vaso de Leche" o "SIS", que se supone que debería atender a las poblaciones más vulnerables sin discriminación de su estado civil, edad o género. Por consiguiente, se debería replantear qué políticas públicas se deben implementar para que este sector de mujeres pueda tener un buen desarrollo en la sociedad, como puede ser brindar oportunidades de estudio o capacitaciones que les permita insertarse al campo laboral, guarderías públicas para que puedan realizar sus actividades, ser partícipes de todos los programas de ayuda social ya existentes y ayuda en materia legal a esas mujeres. De manera indirecta la ayuda por parte del Estado está también en fortalecer a esos programas que ya tiene el Estado (mencionado en este correo). El apoyo más grande por parte del Estado no es solo dar un bono, sino que es brindar oportunidades que no son usualmente dados a este sector, recordemos que las becas están más orientadas a jóvenes que cumplan con ciertos requisitos que no son alcanzables para una mujer joven con responsabilidades diferentes a las que podría tener una joven a esa edad y en otros casos, no existen tampoco programas en las que las mujeres puedan asistir para desarrollar nuevas habilidades que les permita sustentar a su familia, creo de esta manera que este presupuesto que se destinaría en bonos sería usado de mejor manera, dejemos el populismo y hagamos leyes que realmente beneficie a los peruanos.

PELAYO ALEXANDER SALAZAR GUERRA [A favor]

12/12/2023

Buenos días, de antemano los mejores deseos en unión de sus seres queridos. Soy docente y vivo la realidad de muchas madres, que en precarias condiciones buscan

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

darles a sus hijos una calidad de vida. Estoy a favor de su proyecto " LEY SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MADRES SOLTERAS" Dios lo Bendiga, Señor Wilson Quispe.

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1 Materia legible de las iniciativas legislativas

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. *"La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley"*¹⁰. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del **hecho** o **problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

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

El Proyecto de Ley 6345/2023-CR tiene como propósito abordar la situación de **vulnerabilidad social, económica y legal que enfrentan las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza en el país**. A través de su exposición de motivos, el autor del proyecto identifica que estas mujeres deben asumir solas la crianza y manutención de sus hijos menores de 18 años sin contar con el respaldo económico ni la presencia del padre. En este contexto, la falta de apoyo estatal y la discriminación estructural dificultan su acceso a recursos esenciales para el bienestar de ellas y de sus hijos, generando un problema de gran impacto social.

Uno de los principales problemas que se pretende resolver con el Proyecto de Ley 6345/2023-CR es la **falta de apoyo económico y social para las madres solteras**, quienes a menudo se ven obligadas a trabajar jornadas extenuantes con ingresos precarios para sostener a su familia. En la actualidad, desde la perspectiva del autor, no existiría en el país un mecanismo estatal que brinde **subsidios específicos** dirigidos a este grupo vulnerable, lo que agrava su situación de pobreza y limita sus oportunidades de desarrollo. Esta situación afecta no solo a las madres solteras, sino también a sus hijos, quienes crecen en condiciones de precariedad y con menor acceso a oportunidades educativas y de salud.

¹⁰ Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

Asimismo, en el ámbito laboral, las madres solteras enfrentarían **discriminación en el acceso y permanencia en el empleo**. Muchas empresas prefieren no contratarlas debido a la carga familiar que asumen, lo que reduce sus posibilidades de acceder a trabajos estables y bien remunerados. La **ausencia de políticas que garanticen su inserción laboral** genera un círculo vicioso de exclusión económica, donde la falta de ingresos impide mejorar su calidad de vida y la de sus hijos. El Proyecto de Ley 6345/2023-CR busca establecer **prioridad en la contratación de madres solteras en igualdad de condiciones**, así como incentivos tributarios para las empresas que las empleen, con el fin de fomentar su acceso al mercado laboral formal.

Otro aspecto crítico, desde la perspectiva del autor, es la **dificultad que enfrentarían las madres solteras para acceder a servicios básicos** como salud, vivienda y educación. En muchos casos, la carencia de **guarderías públicas o privadas accesibles** impide que estas mujeres puedan equilibrar sus responsabilidades de crianza con su actividad laboral. Además, la falta de **políticas de vivienda dirigidas a este grupo** hace que muchas madres solteras y sus hijos vivan en condiciones de precariedad, sin acceso a un hogar seguro y estable. La propuesta legislativa contempla medidas que garanticen su **prioridad en el acceso a guarderías, créditos de vivienda y arrendamiento de inmuebles**, permitiendo mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

En el ámbito jurídico, el Proyecto de Ley 6345/2023-CR busca **facilitar los procedimientos para la demanda de pensión de alimentos**, un derecho fundamental para garantizar el bienestar de los hijos de madres solteras. Actualmente, muchas mujeres enfrentan barreras económicas y burocráticas al intentar reclamar este derecho, ya que el sistema judicial requiere trámites extensos y, en algunos casos, el pago de abogados y costas judiciales. En respuesta a ello, el proyecto propone que las madres solteras puedan presentar **demandas por alimentos de manera verbal** ante el juez, sin necesidad de asumir costos adicionales, y que el proceso sea llevado de oficio hasta su resolución. De esta manera, se busca asegurar que los hijos de madres solteras reciban el respaldo económico que les corresponde por parte del progenitor ausente.

Además, el Proyecto de Ley 6345/2023-CR reconoce que las madres solteras se encuentran en una **mayor situación de vulnerabilidad frente a la violencia de género**. Muchas de ellas son víctimas de **violencia doméstica, acoso y exclusión social**, sin contar con redes de apoyo o protección efectiva. Para abordar esta problemática, el proyecto de ley propone la creación de **hogares de protección** administrados por el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**, destinados a madres solteras y sus hijos que se encuentren en riesgo de violencia o desamparo. Estas casas de acogida permitirían brindar **asistencia psicológica, jurídica y social**, asegurando un entorno seguro para ellas y sus hijos.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

Otro problema estructural que busca atender la propuesta es la **falta de reconocimiento de la situación de las madres solteras en la legislación vigente**. A pesar de que el Estado ha implementado políticas en favor de la mujer, desde la posición del autor de la iniciativa, estas no contemplan medidas específicas para las madres solteras, quienes **experimentan desigualdades significativas en el acceso a oportunidades económicas y sociales**. La normativa actual no establece disposiciones diferenciadas para su protección, lo que perpetúa la exclusión y precarización de este grupo. Por ello, el proyecto de ley busca **crear un marco normativo específico** que garantice su reconocimiento y acceso a derechos fundamentales, en concordancia con los principios constitucionales de igualdad y dignidad.

En síntesis, el Proyecto de Ley 6345/2023-CR responde a una problemática estructural que afecta a miles de mujeres en el país, quienes asumirían en solitario la responsabilidad de la crianza de sus hijos sin recibir el respaldo necesario por parte del Estado ni del sistema de justicia. A través de una serie de medidas de apoyo económico, social, laboral y jurídico, la iniciativa busca **brindar protección efectiva a las madres solteras y sus hijos**, asegurando su derecho a una vida digna y libre de discriminación.

Entonces, el Proyecto de Ley 6345/2023-CR se enmarca dentro de una materia legible de naturaleza multidisciplinaria, pues regula aspectos de:

- **Derecho constitucional y derechos humanos:** protección de la mujer y la infancia, derecho a la igualdad, no discriminación.
- **Derecho laboral:** prioridad en la contratación, prohibición de despido, incentivos tributarios.
- **Derecho de familia:** pensión de alimentos, apellidos de los hijos.
- **Derecho de seguridad social:** bono de apoyo económico, acceso a servicios médicos.
- **Política pública y asistencia social:** hogares de protección, programas de apoyo estatal.

En términos generales, la materia legible del Proyecto de Ley 6345/2023-CR se inscribe en el ámbito del derecho de la mujer, la seguridad social y el derecho laboral, con un enfoque transversal en la equidad de género, la inclusión social y la protección de grupos vulnerables.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

¿Qué propone el Proyecto del Ley 6345/2023-CR?

El Proyecto de Ley 6345/2023-CR, presentado por el congresista Wilson Rusbel Quispe Mamani del Grupo Parlamentario Perú Libre, tiene como objetivo reconocer y garantizar los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

Resumen del contenido del Proyecto de Ley 6345/2023-CR:

1. Definición de madre soltera (Art. 2)

- Se considera madre soltera a aquella mujer soltera, abandonada, separada, viuda o divorciada que cría sola a sus hijos menores de 18 años sin apoyo económico ni presencia del padre.
- Para ser beneficiaria de los derechos propuestos, la condición debe ser certificada por el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF).

2. Derechos establecidos en la propuesta

- **Prohibición de discriminación (Art. 3):** Se prohíbe la discriminación contra las madres solteras y sus hijos en ámbitos políticos, laborales, educativos, de vivienda y culturales.
- **Apoyo estatal y social (Art. 4):** Reconoce la vulnerabilidad de las madres solteras y establece su derecho a recibir apoyo del Estado y la sociedad.
- **Bono mensual (Art. 5):** Las madres solteras con ingresos menores a una remuneración mínima vital (RMV) tendrían derecho a recibir un bono mensual equivalente a un tercio de la RMV, otorgado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).
- **Preferencia en la contratación laboral (Art. 6):** En igualdad de condiciones, las madres solteras deberán ser priorizadas en la contratación tanto en el sector público como privado.
- **Incentivos tributarios a empleadores (Art. 7):** Se establece que al menos el 5% de la planilla de una empresa debe estar conformado por madres solteras, y se concederán incentivos tributarios a quienes cumplan con esta disposición.
- **Preferencia en guarderías (Art. 8):** Se otorga prioridad a los hijos de madres solteras en el acceso a guarderías públicas y privadas.
- **Protección contra despidos (Art. 9):** Prohíbe el despido de una madre soltera embarazada, extendiendo esta protección hasta 90 días después del nacimiento.
- **Creación de hogares de protección (Art. 10):** Se ordena al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) establecer albergues para madres solteras en situación de violencia.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

- **Acceso preferente a créditos y viviendas (Art. 11):** Las madres solteras tendrán prioridad para acceder a créditos y alquileres de viviendas gestionadas por entidades públicas o privadas.
- **Atención médica gratuita (Art. 12):** Se garantiza el acceso gratuito a atención médica y medicamentos para madres solteras y sus hijos.
- **Facilitación de demandas por alimentos (Art. 13):** Permite que las madres solteras presenten demandas verbales por pensión de alimentos, las cuales serán tramitadas de oficio por el juez sin costos de abogado.
- **Atención prioritaria en zonas rurales e indígenas (Art. 14):** Se otorga especial atención a madres solteras de zonas rurales y comunidades indígenas.
- **Uso de los dos apellidos de la madre (Art. 15):** Se otorga el derecho a que los hijos de madres solteras lleven ambos apellidos maternos, salvo que la madre sea casada o viuda y el padre sea su cónyuge.

3. Disposiciones complementarias

- La implementación de la ley se financiaría con los presupuestos del MIMP, MIDIS y Gobiernos Regionales.
- Se otorgan 60 días para la reglamentación de la norma a cargo del MIMP.

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

El Proyecto de Ley 6345/2023-CR, que propone la *Ley sobre los derechos de las madres solteras*, ha sido sometido a un exhaustivo análisis por parte de la Comisión de Mujer y Familia. En este proceso, se han recibido y evaluado las opiniones técnicas emitidas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), entidades con competencia en la materia. Luego de una revisión integral de sus argumentos, se concluye que la aprobación de esta iniciativa legislativa no resulta prudente ni viable, por lo que se dispone su archivamiento conforme a las consideraciones que se exponen a continuación.

Uno de los principales fundamentos para la no aprobación del Proyecto de Ley 6345/2023-CR radica en la existencia de un marco normativo vigente que ya protege a las mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad. Según el MIMP, la *Ley 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en Situación de Pobreza o Pobreza Extrema*, y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 011-2023-MIMP, ya establecen mecanismos de protección y promoción de derechos para las mujeres que crían solas a sus hijos, independientemente de su estado civil. Esta normativa garantiza el acceso a servicios sociales, oportunidades de empleo, educación y programas de asistencia estatal, abordando precisamente la problemática que la

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

iniciativa legislativa busca atender. En consecuencia, el Proyecto de Ley 6345/2023-CR bajo análisis duplica disposiciones ya vigentes, generando una sobrerregulación innecesaria y contraria al principio de economía legislativa.¹¹

Otro de los fundamentos para la no aprobación del Proyecto de Ley 6345/2023-CR radica en que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha resaltado que el Estado ya cuenta con diversos programas sociales dirigidos a poblaciones en situación de vulnerabilidad, incluidos hogares con madres jefas de familia. Estos programas están orientados a garantizar la inclusión social, mejorar la calidad de vida y proporcionar apoyo económico a los sectores más desfavorecidos. En este sentido, la aprobación de la presente iniciativa legislativa no solo resultaría redundante, sino que podría generar una superposición innecesaria de beneficios, afectando la eficiencia del gasto público.

Entre los principales programas sociales administrados por el MIDIS que ya benefician a madres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, se encuentran:

a. Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS¹²

- Otorga transferencias monetarias condicionadas a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza, incentivando el acceso a servicios de salud y educación.
- Muchas madres solteras o jefas de hogar ya son beneficiarias de este programa.

b. Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65¹³

- Dirigido a adultos mayores en extrema pobreza, garantizando una pensión no contributiva.

¹¹ El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) sostiene que varios de los derechos y beneficios propuestos en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR ya están regulados en normas como:

- Ley 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en Situación de Pobreza o Pobreza Extrema, la cual define y protege a las mujeres que asumen en solitario la manutención y el cuidado de sus hijos o familiares dependientes. Esta ley ya contempla mecanismos de protección y acceso preferente a programas sociales.
- Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que prohíbe la discriminación basada en género y establece la igualdad de derechos en todas las esferas de la vida pública y privada.
- Ley 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, que regula la protección de mujeres víctimas de violencia mediante hogares de refugio temporal.
- Reglamento de la Ley 31754, aprobado por Decreto Supremo 011-2023-MIMP, el cual establece medidas de acceso preferente a servicios de cuidado, capacitación laboral y empleo para mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o extrema pobreza.

El MIMP señala que el Proyecto de Ley 6345/2023-CR replica muchas de estas disposiciones sin justificar cómo las fortalece o complementa, lo que constituye una sobrerregulación innecesaria.

¹² <https://www.gob.pe/juntos>

¹³ <https://www.gob.pe/pension65>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

- Si bien no está dirigido exclusivamente a madres solteras, **beneficia indirectamente a familias con mujeres jefas de hogar** que tienen a su cargo adultos mayores.
- c. **Programa Nacional de Alimentación Escolar - Qali Warma¹⁴**
 - Brinda alimentos a niños en edad escolar, asegurando su adecuada alimentación.
 - Permite que madres jefas de hogar en situación de pobreza tengan garantizado el acceso de sus hijos a una alimentación equilibrada.
- d. **Programa Nacional Cuna Más¹⁵**
 - Ofrece cuidado infantil, alimentación y estimulación temprana para niños menores de 3 años en situación de pobreza.
 - Esto alivia la carga de cuidado sobre las madres solteras, permitiéndoles acceder a empleos o generar ingresos.
- e. **Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES¹⁶**
 - Desarrolla proyectos productivos para fortalecer la autonomía económica de mujeres en comunidades vulnerables.
 - Muchas madres solteras en zonas rurales ya reciben asistencia para desarrollar emprendimientos sostenibles.
- f. **Programa Nacional CONTIGO¹⁷**
 - Proporciona una pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza, lo que también beneficia a madres solteras que tienen a su cargo hijos con discapacidad.

El MIDIS ha enfatizado que estos programas ya cumplen con el objetivo de reducir las brechas de desigualdad y mejorar la calidad de vida de las poblaciones vulnerables, incluidas las madres solteras en situación de pobreza. Además, estos programas están sostenidos por un marco normativo sólido, con criterios de focalización, evaluación y monitoreo, lo que garantiza su correcta implementación. Por lo tanto, la creación de un nuevo bono mensual para madres solteras, como lo propone el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, sería innecesaria y duplicaría los esfuerzos del Estado existentes, sin que haya una justificación clara de por qué se necesita una medida adicional fuera del sistema ya implementado. Asimismo, el

¹⁴ <https://www.gob.pe/wasimikuna>

¹⁵ <https://www.gob.pe/cunamas>

¹⁶ <https://www.gob.pe/foncodes>

¹⁷ <https://www.gob.pe/contigo>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

financiamiento de este bono no cuenta con una fuente presupuestaria identificada ni con la aprobación del **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**, lo que lo convierte en una medida inviable. El Decreto Legislativo 1440, del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dispone que toda norma con impacto financiero debe contar con la aprobación previa del MEF, lo que en este caso no ha ocurrido.

Otro aspecto fundamental para la no aprobación del Proyecto de Ley 6345/2023-CR es su afectación al principio constitucional de sostenibilidad financiera y equilibrio presupuestario, tal como lo ha advertido el MIDIS. La iniciativa propone la creación de un bono mensual para madres solteras en situación de pobreza, a ser financiado con el presupuesto del MIDIS, del MIMMP y de los Gobiernos Regionales. Sin embargo, conforme al artículo 79 de la Constitución Política, el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear o aumentar gasto público, salvo en lo referido a su propio presupuesto. Además, el MIDIS sostiene que no se ha realizado un análisis costo-beneficio detallado ni se han identificado fuentes de financiamiento, lo que hace inviable la implementación del bono propuesto. Por lo tanto, se advierte que la medida no es sostenible fiscalmente y no cumple con los principios de responsabilidad y disciplina en el manejo de los recursos públicos.

Asimismo, el MINSA ha señalado que las disposiciones del Proyecto de Ley 6345/2023-CR en materia de salud resultan innecesarias y contravienen el marco normativo vigente. En particular, el artículo 12 del proyecto, que establece el derecho de las madres solteras a la atención médica gratuita, condicionando su acceso a la permanencia en dicha situación, es incompatible con el principio de universalidad del aseguramiento en salud. De acuerdo con el Decreto de Urgencia 017-2019, toda persona residente en el país que no cuente con un seguro de salud es automáticamente afiliada al Seguro Integral de Salud (SIS), lo que ya garantiza la cobertura médica para las madres solteras y sus hijos sin necesidad de una nueva legislación. Además, el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud (DS 020-2014-SA) establece el principio de irreversibilidad, lo que significa que el acceso a la salud no puede condicionarse a cambios en la situación familiar o económica de la persona beneficiaria, como lo pretende la iniciativa legislativa. En este sentido, el MINSA concluye que el Proyecto de Ley 6345/2023-CR afecta derechos fundamentales y genera confusión normativa, por lo que recomienda su desestimación.

Adicionalmente, el MIDIS ha señalado que la terminología utilizada en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR es inexacta y genera superposiciones normativas. En particular, el uso del término "madre soltera" resulta problemático, ya que la condición de madre es independiente del estado civil. La Ley 31754 ya regula la protección de las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema,

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

un concepto más amplio e inclusivo que no se limita al estado civil de la beneficiaria. Asimismo, el Proyecto de Ley 6345/2023-CR propone que la condición de madre soltera sea certificada por el Programa Integral Nacional para el Bienestar Nacional (INABIF), entidad que no tiene competencia ni capacidad operativa para otorgar este tipo de certificaciones, lo que genera problemas de implementación y aplicación de la norma.

Por último, se ha identificado que varios artículos del Proyecto de Ley 6345/2023-CR regulan materias que exceden la competencia del Congreso de la República o que ya están contempladas en otras normativas sectoriales. Por ejemplo, el artículo 6, que establece la preferencia de contratación para madres solteras, afecta principios de igualdad de acceso al empleo y no ha sido coordinado con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Asimismo, el artículo 7, que establece incentivos tributarios para empresas que contraten madres solteras, invade competencias del MEF, entidad que no se ha pronunciado al respecto, siendo su opinión vinculante para su aprobación. En este sentido, el MIDIS advierte que el Proyecto de Ley 6345/2023-CR presenta incongruencias con el marco legal vigente y carece de un sustento técnico sólido que justifique su aprobación.

En conclusión, la Comisión de Mujer y Familia considera que el Proyecto de Ley 6345/2023-CR no debe ser aprobado, dado que regula derechos ya reconocidos en la legislación vigente, que el Estado ya implementa programas sociales eficaces para atender a madres en situación de vulnerabilidad, que se afecta principios constitucionales en materia de gasto público, presenta problemas de viabilidad técnica y genera superposiciones normativas. Las opiniones del MIMP, MINSA y MIDIS han sido concluyentes en señalar que esta iniciativa no es necesaria ni sostenible, además representaría un uso ineficiente de los recursos públicos, recomendando su desestimación. La mejor estrategia no es aprobar una nueva ley con medidas superpuestas, sino **fortalecer y mejorar la ejecución de los programas sociales existentes** para asegurar que lleguen a quienes más lo necesitan.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 6345/2023-CR que propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.; y, por consiguiente, su envío al archivo.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 6345/2023-CR, mediante el cual se propone reconocer los derechos de las madres solteras en situación de pobreza o extrema pobreza, independientemente de su estado civil.

Dese cuenta
Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 17 de marzo de 2025.



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2025 15:43:59-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2025 10:40:05-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/03/2025 10:18:11-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2025 17:28:42-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2025 14:21:18-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2025 17:02:28-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/03/2025 11:21:02-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/03/2025 11:42:04-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/03/2025 14:47:36-0500