

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA  
Período Anual de Sesiones 2025-2026  
DICTAMEN 36

Señor presidente:

Ha sido remitida 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 14410/2025-CR**<sup>1</sup>, presentado por el grupo parlamentario **Perú Libre**, a iniciativa<sup>2</sup> de la congresista **María Antonieta, Agüero Gutiérrez**, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Séptima Sesión Ordinaria del lunes 01 de junio de 2026, realizada en la **modalidad semipresencial**, en la Sala 05 “Gustavo Mohme” del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre - VRHT [**presencial**], y en la sala de reuniones de la plataforma<sup>3</sup> de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar<sup>4</sup> el dictamen de inhibición recaído en el **Proyecto de Ley 14410/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”, con el **voto A FAVOR (11) los congresistas**: Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP-VP-BM); López Morales, Jeny Luz (FP); Martínez Talavera, Pedro Edwin (AP); Muñante Barrios, Alejandro (RP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Rivas Chacara, Janet Milagros (BS); Trigozo Reátegui, Cheryl (RP); y, Flores Ruiz, Víctor Seferino (FP)<sup>5</sup>.

Solicitaron **licencia (03)** para la presente sesión los señores congresistas: *Barbarán Reyes, Rosángela Andrea (FP); Santisteban Suclupe, Magaly (FP) y Camones Soriano, Lady Mercedes (APP).*

---

<sup>1</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzg1Njc2/pdf>

<sup>2</sup> En su condición de coautores los congresistas: Cruz Mamani, Flavio; Taipe Coronado, María, Elizabeth; Gonza Castillo, Américo; Portalatino Ávalos, Kelly Roxana; y, Mita Alanoca, Isaac.

<sup>3</sup> 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*.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Congresista accesitario que participó en reemplazo de la congresista *Santisteban Suclupe, Magaly (FP)*.

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### a. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 14410/2025-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 16 de abril de 2026 y fue decretado el 17 del mismo mes a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, y a la Comisión de Mujer y Familia, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

### b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El Proyecto de Ley 14410/2025-CR el cual es materia de evaluación y pronunciamiento, ha sido remitido a esta comisión de conformidad con el artículo 77 y cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 14410/2025-CR propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”. Conforme a su artículo 1, la iniciativa **tiene por objeto homologar la remuneración mensual de las denominadas madres cuidadoras que brindan servicios de cuidado a personas en situación de dependencia, discapacidad, enfermedad crónica o condición especial, garantizando una retribución justa y digna, acorde con una jornada laboral de ocho horas diarias.** Asimismo, plantea reconocer el trabajo de cuidado como una labor esencial para el desarrollo social.

El artículo 2 establece un ámbito de aplicación amplio, al comprender a las *madres cuidadoras* que prestan servicios bajo programas sociales, convenios, contratos administrativos u otras modalidades similares, siempre que estos sean financiados o ejecutados por entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, programas sociales o entidades adscritas al Estado. En consecuencia, la fórmula legal no se circunscribe expresamente al Programa Nacional Cuna Más, aunque la exposición de motivos desarrolla de manera predominante la situación de las *madres cuidadoras* vinculadas a dicho programa social.

El eje normativo central de la propuesta se encuentra en el artículo 3, que **dispone que la remuneración mensual de las madres cuidadoras que cumplan una jornada laboral de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales no podrá ser inferior a la Remuneración Mínima Vital vigente.** Asimismo, el numeral 3.2 prohíbe fijar retribuciones por debajo de la Remuneración Mínima Vital para labores de cuidado que impliquen dedicación exclusiva, responsabilidad permanente y atención directa de personas en situación de vulnerabilidad.

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

Adicionalmente, el artículo 4 reconoce el trabajo de cuidado como una labor esencial, socialmente necesaria y generadora de valor público. Por su parte, el artículo 5 **establece un conjunto de derechos mínimos para las madres cuidadoras comprendidas en la propuesta legislativa, entre ellos: remuneración no menor a la Remuneración Mínima Vital, jornada máxima conforme a ley, descanso semanal obligatorio, vacaciones anuales, afiliación a un sistema de salud y capacitación permanente** en cuidados y atención especializada en trastorno del espectro autista.

La exposición de motivos sustenta la iniciativa en la necesidad de atender la precariedad económica y la insuficiente valoración del trabajo de cuidado, señalando que las *madres cuidadoras* vinculadas al Programa Nacional Cuna Más percibirían actualmente un monto aproximado de S/ 560 mensuales como gasto de colaboración, pese a desarrollar actividades de cuidado, alimentación, estimulación temprana y acompañamiento de niños en situación de vulnerabilidad. Asimismo, sostiene que dicha situación incidiría en la rotación y deserción de *madres cuidadoras*, afectando la continuidad y calidad del servicio de cuidado infantil.

Finalmente, el artículo 6 de la propuesta establece que su implementación se financiaría con cargo al presupuesto institucional de las entidades correspondientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, pudiendo efectuarse reordenamientos presupuestales conforme a la normativa vigente. Asimismo, el artículo 7 y la disposición complementaria final primera disponen que el Poder Ejecutivo reglamente la ley en un plazo no mayor de noventa días calendario, advirtiéndose que ambos extremos regulan el mismo mandato de reglamentación.

### **Materia legíslable**

La materia legíslable del Proyecto de Ley 14410/2025-CR **presenta una naturaleza predominantemente laboral-retributiva, en tanto propone establecer un marco mínimo de derechos económicos, laborales y de protección social en favor de las denominadas madres cuidadoras**. Conforme al artículo 1 de la fórmula legal, la iniciativa tiene por objeto homologar la remuneración mensual de quienes brindan servicios de cuidado a personas en situación de dependencia, discapacidad, enfermedad crónica o condición especial, garantizando una retribución justa y digna, acorde con una jornada laboral de ocho horas diarias, así como reconocer el trabajo de cuidado como labor esencial para el desarrollo social.

En esa línea, el artículo 3 de la propuesta introduce una regla imperativa sobre la retribución económica de las *madres cuidadoras*, al disponer que la remuneración mensual de quienes cumplan una jornada laboral de ocho horas diarias o cuarenta

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

y ocho horas semanales no podrá ser inferior a la Remuneración Mínima Vital vigente. Asimismo, el numeral 3.2 del citado artículo establece una prohibición expresa de fijar retribuciones por debajo de la Remuneración Mínima Vital cuando se trate de labores de cuidado que impliquen dedicación exclusiva, responsabilidad permanente y atención directa de personas en situación de vulnerabilidad.

**La naturaleza laboral de la iniciativa se refuerza con el artículo 5, que reconoce un conjunto de derechos mínimos a favor de las madres cuidadoras comprendidas en la propuesta legislativa.** Entre ellos se encuentran la remuneración no menor a la Remuneración Mínima Vital, la jornada máxima conforme a ley, el descanso semanal obligatorio, las vacaciones anuales, la afiliación a un sistema de salud y la capacitación permanente en cuidados y atención especializada en trastorno del espectro autista. De este modo, la materia regulada trasciende el reconocimiento declarativo del trabajo de cuidado como labor esencial, pues incorpora reglas concretas sobre ingresos, jornada, descanso, protección social y capacitación, propias de una regulación de contenido laboral.

**Este carácter laboral-retributivo también ha sido advertido en las opiniones técnicas recibidas.** La Defensoría del Pueblo ha señalado que la propuesta se vincula principalmente con el cuidado comunitario desarrollado en programas sociales, pero incorpora elementos propios del trabajo subordinado remunerado, como la homologación a la Remuneración Mínima Vital y el reconocimiento de derechos laborales mínimos, sin definir si las personas cuidadoras deben ser consideradas trabajadoras, agentes comunitarias, prestadoras de servicios o parte de un régimen especial. **Esta indefinición genera incertidumbre sobre la naturaleza jurídica del vínculo, los derechos exigibles, las obligaciones de las entidades involucradas y los mecanismos de supervisión correspondientes.**

En el mismo sentido, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha advertido que **la iniciativa contiene materias vinculadas al régimen laboral, condiciones de trabajo y determinación de remuneraciones.** Asimismo, respecto del Programa Nacional Cuna Más, ha precisado que **las madres cuidadoras participan actualmente bajo el modelo de cogestión comunal, como actrices comunales voluntarias, percibiendo un incentivo monetario que no tiene carácter de contraprestación, no es remunerativo y no genera vínculo laboral con el programa.** Por ello, una propuesta que introduzca remuneración mínima, jornada, descanso, vacaciones y afiliación a salud exige determinar previamente si se mantiene el modelo comunitario, si se configura una relación laboral o si se crea un régimen especial.

Sin perjuicio de lo anterior, la iniciativa presenta una dimensión conexas de política social, protección de la niñez, atención a personas en situación de vulnerabilidad,

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

discapacidad y reconocimiento del trabajo de cuidado. Dicha dimensión explica su relación material con materias de interés para la Comisión de Mujer y Familia. Sin embargo, **el eje normativo principal de la propuesta no se ubica en la regulación sustantiva de la familia, la niñez, la discapacidad o el sistema de cuidados, sino en la determinación de condiciones retributivas, derechos laborales mínimos y eventual naturaleza del vínculo jurídico de quienes realizan labores de cuidado en programas, convenios, contratos administrativos u otras modalidades financiadas o ejecutadas por entidades del Estado.**

En consecuencia, si bien el **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** se vincula con materias de relevancia social asociadas al cuidado, la primera infancia, la protección de personas en situación de vulnerabilidad y la situación de mujeres cuidadoras, **su contenido normativo principal corresponde al ámbito laboral, de empleo público y de incidencia presupuestal.** Por ello, corresponde evaluar si la **Comisión de Mujer y Familia** debe emitir pronunciamiento de fondo o, por el contrario, inhibirse por razón de especialidad, recomendando que la iniciativa sea evaluada principalmente por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de la intervención de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República en los aspectos vinculados con impacto fiscal y sostenibilidad presupuestal.

### III. MARCO NORMATIVO

El análisis del proyecto de Ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- **Ley 28238**, Ley General del Voluntariado.
- **Ley 28175**, Ley Marco del Empleo Público.
- **Ley 30057**, Ley del Servicio Civil.
- **Ley 32513**, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.
- **Decreto Legislativo 728**, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- **Decreto Legislativo 1057**, Régimen Especial de CAS.
- **Decreto Supremo 003-2012-MIDIS**, Crea el Programa Nacional Cuna Más.
- **Decreto Supremo 001-2013-MIDIS**, que aprueba el Modelo de Cogestión para la gestión de los servicios de Cuidado Diurno y Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más.
- **Decreto Supremo 004-2013-ED**, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial.
- **Decreto Supremo 023-2021-MIMP**, Reglamento de la Ley 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna.
- **Resolución de Dirección Ejecutiva 002100-2025-MIDIS/PNCM-DE**, Directiva del Modelo de Cogestión Comunal.

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

- **Resolución de Dirección Ejecutiva 002507-2024-MIDIS/PNCM-DE**, Servicio de Cuidado Diurno.
- **Resolución de Dirección Ejecutiva 002506-2024-MIDIS/PNCM-DE**, Servicio de Acompañamiento a Familias.
- **Resolución Ministerial 020-2025-MIMP**, que aprueba el Cuadro para Asignación de Personal Provisional del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF.
- **Resolución Ministerial 023-2025-MIMP**, que aprueba el Manual de Operaciones del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF.

#### IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

##### 4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
22.ABR.2026	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Oficio 0770-2025-2026-CMF/CR	SI
22.ABR.2026	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio 0771-2025-2026-CMF/CR	NO
22.ABR.2026	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio 0772-2025-2026-CMF/CR	NO
22.ABR.2026	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio 0773-2025-2026-CMF/CR	NO
22.ABR.2026	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Oficio 0774-2025-2026-CMF/CR	NO
22.ABR.2026	Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio 0775-2025-2026-CMF/CR	NO
22.ABR.2026	Defensoría del Pueblo	Oficio 0776-2025-2026-CMF/CR	SI

##### 4.2. Opiniones recibidas

###### DEL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

El **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)**, mediante el **Oficio N° D000763-2026-MIDIS-SG<sup>6</sup>**, de fecha 14 de mayo de 2026, suscrito por su Secretario General, el señor **Never Patrik Miranda Aburto**, el cual hace suyo el **Informe de Trabajo N° D000030-2026-MIDIS-OGAJ-GPM**, manifiesta su opinión técnica y legal sobre el **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** como **NO VIABLE**, con las siguientes conclusiones y argumentos:

<sup>6</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzk1Mjlx/pdf>

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

*“El artículo 79 de la Constitución Política del Perú, establece, entre otros, que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos [...] la propuesta normativa contraviene lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política. [...] El Proyecto de Ley estaría vulnerando los principios de equilibrio presupuestarios, equilibrio fiscal y especialidad cuantitativa.*

[...]

*Es preciso indicar que de acuerdo con el modelo de congestión comunal del PNCM, las madres cuidadoras perciben un incentivo monetario que no tiene carácter de contraprestación, ni remunerativo y no genera vínculo laboral al ser voluntario [...] la propuesta presentada a través del proyecto de Ley N° 14410/2025-CR, trastocaría dicho modelo [...] pudiendo implicar un cambio estructural con efectos normativos, presupuestales y en la gobernanza comunitaria del PNCM.*

[...]

*El referido proyecto considera erróneamente que la participación de las madres cuidadoras en los servicios que brinda el PNCM, tiene una connotación laboral [...] el proyecto de ley bajo análisis plantea indebidamente el reconocimiento de derechos laborales a este grupo de actores comunales, **distorsionando por completo el concepto y características del voluntariado, establecidos en la Ley N° 28238, Ley General del Voluntariado.***

[...]

*La propuesta normativa podría desincentivar la participación de otros actores comunales voluntarios que también tienen contacto directo con los usuarios y son necesarios para que el Programa Nacional Cuna Más brinde sus servicios en el marco del Modelo de Cogestión.*

[...]

*La Ley N° 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, establece en su Artículo 6 una prohibición de incrementos y nuevos conceptos [...] se prohíbe [...] el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones y compensaciones económicas de cualquier naturaleza (...).”*

#### **4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**

*4.1. Considerando las opiniones técnicas del Programa Nacional Cuna Más, [...] de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto, a través de la Oficina de Presupuesto, de la Oficina General de Recursos Humanos y al análisis efectuado en el presente informe, esta Oficina General concluye que el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial no es viable. (...).”*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

## DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, mediante el Oficio n.º 0220-2026-DP/PAD<sup>7</sup>, de fecha 04 de mayo de 2026, suscrito por su Primera Adjunta, la señora **Rina Karen Rodríguez Luján**, el cual remite el **Informe Jurídico Defensorial n.º 004-2026-DP/ADSAL-PDISC**, manifiesta su opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 14410/2025-CR como **FAVORABLE EN PARTE**, con las siguientes conclusiones y argumentos:

*“La propuesta normativa constituye un avance en tanto reconoce la problemática vinculada a la precariedad y la insuficiente valoración del trabajo de cuidado en el ámbito de los programas sociales, así como la necesidad de garantizar condiciones más dignas para las personas que realizan estas labores. [...] No obstante, este reconocimiento debe enmarcarse en un enfoque de derechos humanos que asegure su traducción en medidas concretas y efectivas.*

[...]

*La propuesta no cuenta con una delimitación conceptual clara respecto a las distintas formas de cuidado, lo que genera ambigüedad en la identificación del tipo de actividad regulada y en la determinación del régimen jurídico aplicable. En particular, no se precisa la naturaleza del vínculo entre las personas cuidadoras y el Estado o las entidades que ejecutan los programas sociales, lo que puede afectar la coherencia de la medida, la seguridad jurídica y la protección efectiva de derechos.*

[...]

*El uso de la categoría 'madres cuidadoras' introduce una diferenciación basada en el género que no se encuentra objetivamente justificada en relación con la finalidad de la medida, lo que podría resultar contrario al principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, dicha denominación contribuye a reforzar estereotipos de género y a restringir el alcance de la protección prevista.*

[...]

*La cláusula de financiamiento que establece la no generación de gasto adicional no resulta consistente con el contenido material de la propuesta, en tanto la medida implica necesariamente un incremento del gasto público. Esta inconsistencia compromete la viabilidad y sostenibilidad de la iniciativa, pudiendo limitar su efectividad en la práctica (...).”*

### 3. CONCLUSIONES.

*“En atención a lo expuesto, el Proyecto de Ley n.º 14410/2025-CR, ‘Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial’, es FAVORABLE EN PARTE (...).”*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

<sup>7</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzkwNDYx/pdf>

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

### 4.3. Opiniones ciudadanas

Respecto del **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la fecha de la aprobación del presente dictamen no se evidenció el registro opiniones ciudadanas.

## V. MARCO COMPETENCIAL DE LAS COMISIONES ORDINARIAS

Conforme al Reglamento del Congreso de la República, las comisiones ordinarias son órganos especializados encargados del estudio y dictamen de las proposiciones legislativas que son puestas en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia.<sup>8</sup> En ese sentido, **la determinación de la competencia de una comisión no depende únicamente de la denominación del proyecto de ley, de la población beneficiaria invocada o de la finalidad social declarada por el autor de la iniciativa, sino principalmente del contenido normativo que la propuesta pretende incorporar al ordenamiento jurídico y de los efectos jurídicos que su aprobación produciría.**

Bajo dicha premisa, **corresponde distinguir entre la finalidad social de una iniciativa legislativa y su núcleo material regulatorio.** Una propuesta puede encontrarse vinculada indirectamente con materias de mujer, familia, niñez, adolescencia, personas en situación de vulnerabilidad o cuidado, pero ello no determina, por sí solo, la competencia principal de la Comisión de Mujer y Familia si el mecanismo normativo elegido incide de manera sustancial en materias propias de otra especialidad parlamentaria, como régimen laboral, remuneraciones, empleo público, seguridad social, organización presupuestal o sostenibilidad fiscal.

La Comisión de Mujer y Familia tiene competencia material para conocer iniciativas vinculadas con la protección de los derechos de las mujeres, la familia, la niñez, la adolescencia, las personas adultas mayores, las personas en situación de vulnerabilidad, la prevención de la violencia familiar, el fortalecimiento de las políticas de cuidado y la promoción de medidas orientadas a la igualdad y protección social. En esa línea, el **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** presenta una conexión temática con materias de interés para esta Comisión, en tanto invoca el reconocimiento del trabajo de cuidado, la situación de mujeres que realizan labores

<sup>8</sup> Artículo 34.

*“Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. **Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia.** Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesitarios. Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas”. [El subrayado y las negritas es nuestro]*

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

de cuidado y la atención de niños y personas en situación de dependencia, discapacidad, enfermedad crónica o condición especial.

Sin embargo, **dicha conexión temática no resulta suficiente para concluir, de manera automática, que corresponde a esta Comisión emitir pronunciamiento de fondo.** La competencia debe establecerse atendiendo al contenido normativo principal de la iniciativa. En el presente caso, el **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** no se limita a reconocer el valor social del cuidado ni a establecer lineamientos de política pública sobre corresponsabilidad, protección de la niñez o fortalecimiento familiar. Por el contrario, la fórmula legal propone homologar la remuneración mensual de las *madres cuidadoras* a la Remuneración Mínima Vital, regular la jornada de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, prohibir retribuciones inferiores a la RMV y reconocer derechos mínimos como descanso semanal obligatorio, vacaciones anuales, afiliación a un sistema de salud y capacitación permanente. **Tales contenidos corresponden, por su naturaleza, al ámbito del derecho laboral, el empleo público y la protección social vinculada a la prestación de servicios.**

Este carácter laboral-retributivo ha sido advertido también en las opiniones técnicas recibidas. La **Defensoría del Pueblo** señala que la propuesta se vincula principalmente con el cuidado comunitario desarrollado en programas sociales, pero incorpora elementos propios del trabajo subordinado remunerado, tales como la homologación a la Remuneración Mínima Vital y el reconocimiento de derechos laborales mínimos, sin definir si las personas cuidadoras deben ser consideradas trabajadoras, agentes comunitarias, prestadoras de servicios o parte de un régimen especial. Esta indefinición, según dicha entidad, genera incertidumbre respecto de la naturaleza jurídica del vínculo, los derechos exigibles, las obligaciones de las entidades involucradas y los mecanismos de supervisión correspondientes.

En el mismo sentido, el **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)** ha informado que la iniciativa desarrolla aspectos relacionados con el régimen laboral, las condiciones de trabajo y la determinación de remuneraciones, materias que no se encuentran dentro del ámbito de competencia de sus órganos de política social, recomendando contar con la opinión del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, respecto del Programa Nacional Cuna Más, **el MIDIS ha precisado que las madres cuidadoras participan actualmente bajo un modelo de cogestión comunal, como actrices comunales voluntarias, percibiendo un incentivo monetario que no tiene carácter de contraprestación, no es remunerativo y no genera vínculo laboral con el programa.**

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

De este modo, la evaluación de fondo del **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** exige determinar cuestiones propias de una especialidad distinta a la de la Comisión de Mujer y Familia. Entre ellas se encuentran: la naturaleza jurídica del vínculo entre las *madres cuidadoras* y las entidades públicas o programas sociales; la eventual configuración de una relación laboral o de un régimen especial; la procedencia de aplicar la Remuneración Mínima Vital; el reconocimiento de derechos laborales mínimos; la compatibilidad de la propuesta con el modelo de cogestión comunal; y las consecuencias presupuestales de la homologación remunerativa y de la afiliación a un sistema de salud.

En consecuencia, si bien el **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** se relaciona con materias socialmente relevantes para la Comisión de Mujer y Familia, su núcleo regulatorio principal recae sobre condiciones remunerativas, derechos laborales, empleo público e impacto presupuestal. Por tanto, **la Comisión de Mujer y Familia debe evaluar su competencia con arreglo al principio de especialidad parlamentaria, evitando emitir un pronunciamiento de fondo sobre materias que corresponden principalmente a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social**, sin perjuicio de la intervención que corresponda a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República respecto de los aspectos vinculados con disciplina fiscal, financiamiento y sostenibilidad presupuestal.

## VI. DETERMINACIÓN DEL NÚCLEO NORMATIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Para determinar la competencia material de la **Comisión de Mujer y Familia** no basta con atender a la denominación de la iniciativa ni a la finalidad social invocada en su exposición de motivos. Corresponde identificar cuál es el **núcleo normativo efectivo** del **Proyecto de Ley 14410/2025-CR**, es decir, qué reglas jurídicas pretende incorporar al ordenamiento y qué efectos produciría su eventual aprobación.

En el presente caso, si bien la iniciativa se presenta como una medida de reconocimiento del trabajo de cuidado y de valoración de la labor de las *madres cuidadoras*, su contenido normativo principal no se limita a una declaración de interés social ni al fortalecimiento de una política pública de cuidados. La propuesta regula, de manera directa, tres aspectos jurídicamente relevantes: i) la homologación de la retribución a la Remuneración Mínima Vital; ii) el reconocimiento de derechos laborales mínimos; y, iii) la eventual incidencia sobre el régimen vigente de cogestión comunal del Programa Nacional Cuna Más. Estos tres elementos permiten advertir que el eje material del proyecto se ubica en el ámbito laboral, de empleo público y presupuestal.

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

### 5.1. Homologación a la Remuneración Mínima Vital

El artículo 3 del **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** establece que la remuneración mensual de las *madres cuidadoras* que cumplan una jornada laboral de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales no podrá ser inferior a la Remuneración Mínima Vital vigente. Asimismo, el numeral 3.2 dispone que queda prohibido fijar retribuciones por debajo de la Remuneración Mínima Vital para labores de cuidado que impliquen dedicación exclusiva, responsabilidad permanente y atención directa de personas en situación de vulnerabilidad.

**Esta disposición constituye el primer elemento que permite identificar el núcleo laboral-retributivo de la iniciativa.** La Remuneración Mínima Vital no opera como una transferencia social, una subvención, una ayuda económica o un incentivo comunitario, sino como un parámetro propio del derecho laboral, vinculado a la prestación personal de servicios en el marco de una relación de trabajo o de un régimen normativo que reconozca expresamente una contraprestación remunerativa.

En ese sentido, **la propuesta no se limita a mejorar el monto de un incentivo o gasto de colaboración, sino que introduce una categoría jurídica distinta: la remuneración.** Al hacerlo, exige definir previamente la naturaleza del vínculo entre las *madres cuidadoras* y las entidades públicas o programas sociales en cuyo marco prestan servicios. Esa determinación resulta indispensable, pues **no es jurídicamente equivalente otorgar un incentivo no remunerativo dentro de un modelo de participación comunitaria que reconocer una remuneración mínima dentro de una relación laboral, un régimen especial o una modalidad de prestación de servicios con derechos mínimos.**

Este punto ha sido advertido por el **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)**, al señalar que, **bajo el modelo de cogestión comunal del Programa Nacional Cuna Más, las madres cuidadoras perciben un incentivo monetario que no tiene carácter de contraprestación, no es remunerativo y no genera vínculo laboral.** Por ello, el MIDIS sostiene que la figura de “homologación” sería aplicable en sentido estricto si las *madres cuidadoras* percibieran una remuneración y contaran con vínculo laboral con el Estado.

La **Defensoría del Pueblo** también ha identificado esta dificultad técnica. En su opinión, **la propuesta incorpora elementos propios del trabajo subordinado remunerado, como la homologación a la Remuneración Mínima Vital, pero no precisa si las personas cuidadoras deben ser consideradas trabajadoras, agentes comunitarias, prestadoras de servicios o parte de un régimen especial.** Esta omisión genera incertidumbre sobre el régimen jurídico aplicable, los derechos exigibles y las obligaciones de las entidades involucradas.

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

Por tanto, **la homologación a la Remuneración Mínima Vital no constituye un elemento accesorio de la iniciativa, sino uno de sus componentes normativos centrales.** Su análisis exige determinar si corresponde configurar una relación laboral, modificar el régimen de voluntariado, crear un régimen especial de cuidado remunerado o mantener un modelo comunitario con mejoras económicas. **Tales cuestiones son propias del derecho laboral, del empleo público y de la gestión de recursos humanos en el Estado, materias que exceden la especialidad principal de la Comisión de Mujer y Familia.**

## 5.2. Reconocimiento de derechos laborales mínimos

El segundo elemento que confirma el núcleo laboral del Proyecto de Ley 14410/2025-CR se encuentra en el artículo 5 de la fórmula legal. Dicha disposición reconoce a las *madres cuidadoras* comprendidas en la propuesta **un conjunto de derechos mínimos: remuneración no menor a la Remuneración Mínima Vital, jornada máxima conforme a ley, descanso semanal obligatorio, vacaciones anuales, afiliación a un sistema de salud y capacitación permanente en cuidados y atención especializada en trastorno del espectro autista.**

Este catálogo de derechos no constituye una regulación meramente declarativa sobre la importancia social del cuidado. Por el contrario, contiene instituciones típicamente asociadas al régimen laboral o a regímenes especiales de prestación de servicios: remuneración mínima, jornada máxima, descanso semanal, vacaciones y protección en salud. Estos elementos presuponen la existencia de una estructura jurídica capaz de definir quién es el sujeto obligado, cuál es el régimen aplicable, qué entidad asume el pago, cómo se financian las prestaciones, qué autoridad fiscaliza su cumplimiento y qué consecuencias jurídicas se generan frente a su incumplimiento.

**La incorporación de tales derechos también exige determinar si la propuesta pretende transformar a las *madres cuidadoras* en trabajadoras del Estado,** crear un régimen especial de cuidado, extender derechos laborales mínimos a actrices comunales voluntarias o modificar el régimen de los programas sociales que operan bajo modelos de cogestión. La fórmula legal no resuelve estas cuestiones, pese a que de ellas depende la viabilidad jurídica, administrativa y presupuestal de la iniciativa.

La **Defensoría del Pueblo** ha señalado precisamente que la propuesta no cuenta con una delimitación conceptual clara respecto de las distintas formas de cuidado, tales como el cuidado no remunerado en el ámbito familiar, el cuidado comunitario en programas sociales, el trabajo de cuidado remunerado bajo relaciones laborales

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

y la asistencia personal como apoyo para la vida independiente. Esta diferenciación resulta determinante para establecer el régimen de derechos, obligaciones y mecanismos de protección aplicables en cada caso.

En la misma línea, el **MIDIS** ha advertido que el proyecto propone derechos laborales mínimos bajo el supuesto de que las *madres cuidadoras* tienen vínculo laboral, situación que se contradice con el modelo de cogestión comunal del Programa Nacional Cuna Más. Además, ha precisado que todo vínculo laboral genera una contraprestación dentro de un régimen laboral determinado, régimen que la propuesta no identifica ni regula.

A partir de ello, se advierte que el artículo 5 no cumple una función secundaria dentro del proyecto. Por el contrario, es una disposición estructural, pues desplaza el análisis hacia la configuración de derechos laborales mínimos y hacia la determinación del régimen jurídico aplicable. En consecuencia, la evaluación de este extremo corresponde principalmente a la especialidad de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, por tratarse de materias referidas a jornada, remuneración, descanso, vacaciones, seguridad social, condiciones de trabajo y eventual régimen de empleo público.

### 5.3. Incidencia sobre el régimen vigente de cogestión comunal

El tercer elemento relevante para determinar el núcleo normativo del **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** es su incidencia sobre el régimen vigente de cogestión comunal del Programa Nacional Cuna Más. Aunque la fórmula legal tiene un ámbito de aplicación amplio y no se limita expresamente a dicho programa, la exposición de motivos desarrolla de manera predominante la situación de las *madres cuidadoras* de Cuna Más. Por ello, resulta necesario examinar cómo la propuesta interactúa con el modelo actualmente aplicable.

El Programa Nacional Cuna Más opera, en lo que respecta al Servicio de Cuidado Diurno, bajo un modelo de cogestión comunal sustentado en la corresponsabilidad entre el Estado y la comunidad organizada. Conforme ha informado el MIDIS, este modelo se apoya en tres pilares: participación ciudadana, voluntariado y vigilancia social. En dicho esquema, las *madres cuidadoras* forman parte de los actores comunales que participan en la prestación del servicio, reciben capacitación y asistencia técnica, y perciben un incentivo monetario por sus actividades de voluntariado, el cual no tiene carácter remunerativo, no constituye contraprestación y no genera vínculo laboral con el Programa Nacional Cuna Más.

En ese contexto, una propuesta que dispone remuneración no menor a la Remuneración Mínima Vital, jornada máxima, descanso semanal, vacaciones

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

anuales y afiliación a un sistema de salud no puede ser entendida como una mera mejora operativa del modelo vigente. **Su aprobación implicaría evaluar si dicho modelo de cogestión comunal debe mantenerse, modificarse o ser reemplazado parcial o totalmente por un esquema laboral, contractual o especial.** Esta decisión tiene consecuencias normativas, organizacionales, presupuestales y de gobernanza territorial.

El propio MIDIS ha advertido que la propuesta podría trastocar el modelo de cogestión comunal que ha permitido el funcionamiento del Programa Nacional Cuna Más, así como la naturaleza misma del programa, pudiendo generar un cambio estructural con efectos normativos, presupuestales y en la gobernanza comunitaria, con eventual impacto en la reposición oportuna de actores comunales y en la participación social que garantiza la continuidad del servicio en el territorio.

Esta incidencia no debe ser analizada por la Comisión de Mujer y Familia como un pronunciamiento de fondo sobre la conveniencia o inconveniencia de modificar el modelo. Lo relevante, para efectos de competencia, es que la propuesta obliga a resolver cuestiones especializadas: si las actoras comunales voluntarias pueden pasar a un régimen remunerado, cuál sería el régimen jurídico aplicable, si corresponde reconocer derechos laborales, cómo se compatibiliza ello con la Ley General del Voluntariado, cuál sería la entidad empleadora o responsable, y cómo se financiaría la nueva estructura de obligaciones.

Asimismo, debe advertirse que el ámbito de aplicación de la fórmula legal excede al Programa Nacional Cuna Más, pues comprende programas sociales, convenios, contratos administrativos u otras modalidades similares financiadas o ejecutadas por entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, programas sociales y entidades adscritas al Estado. Esta amplitud incrementa la necesidad de una evaluación especializada, porque la iniciativa podría incidir en distintos modelos de prestación de servicios de cuidado y en diversos niveles de gobierno, sin establecer reglas diferenciadas según la naturaleza del servicio, el tipo de vínculo, el régimen de financiamiento o la entidad responsable.

En consecuencia, la incidencia sobre el régimen vigente de cogestión comunal confirma que el núcleo normativo del **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** no se agota en el reconocimiento social del trabajo de cuidado. La iniciativa plantea, en los hechos, la redefinición del vínculo jurídico de las *madres cuidadoras* y la incorporación de obligaciones retributivas y laborales mínimas en servicios de cuidado financiados o ejecutados por entidades públicas. Por tanto, **su evaluación de fondo corresponde principalmente a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de la intervención de la Comisión de Presupuesto y Cuenta**

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

General de la República respecto de los efectos fiscales y de sostenibilidad presupuestal que pudieran derivarse de su eventual aprobación.

## VII. ALCANCE DEL PRONUNCIAMIENTO DE LA COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA

La Comisión de Mujer y Familia reconoce que el **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** aborda una problemática de indudable relevancia social, vinculada con la valoración del trabajo de cuidado, la situación de las personas que realizan dichas labores, la protección de niños en situación de vulnerabilidad y la necesidad de fortalecer los servicios públicos orientados al desarrollo infantil temprano. En tal sentido, **la presente evaluación no desconoce la importancia del rol que cumplen las madres cuidadoras ni la necesidad de que el Estado examine mecanismos adecuados para mejorar sus condiciones de participación, protección y reconocimiento.**

Sin embargo, el reconocimiento de dicha problemática no determina, por sí mismo, la competencia material de esta Comisión para emitir pronunciamiento de fondo. Conforme al principio de especialidad que rige el funcionamiento de las comisiones ordinarias, corresponde identificar si el contenido normativo principal de la iniciativa se ubica dentro de las materias propias de la Comisión de Mujer y Familia o si, por el contrario, recae sustancialmente en materias cuya evaluación corresponde a otra comisión ordinaria especializada.

En el presente caso, la Comisión advierte que el **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** no se limita a declarar el valor social del trabajo de cuidado ni a formular lineamientos generales de política pública en materia de familia, niñez o protección de personas en situación de vulnerabilidad. Por el contrario, la fórmula legal propone homologar la remuneración mensual de las *madres cuidadoras* a la Remuneración Mínima Vital, establecer reglas sobre jornada de trabajo, reconocer descanso semanal obligatorio, vacaciones anuales, afiliación a un sistema de salud y capacitación permanente. Tales materias inciden directamente en la determinación de condiciones laborales, régimen jurídico del vínculo, obligaciones prestacionales y eventual impacto presupuestal.

Por ello, el pronunciamiento de esta Comisión debe circunscribirse a determinar si cuenta o no con competencia material para dictaminar la iniciativa. La Comisión no emite, en esta sede, un pronunciamiento favorable o desfavorable sobre la justicia, conveniencia, oportunidad, constitucionalidad o viabilidad sustantiva de la propuesta. Su análisis se limita a establecer si, atendiendo al contenido normativo predominante del proyecto, corresponde que la Comisión de Mujer y Familia

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

conozca el fondo de la iniciativa o si debe inhibirse y recomendar su evaluación por la comisión ordinaria especializada.

Este deslinde resulta necesario porque las opiniones técnicas recibidas evidencian que la iniciativa plantea cuestiones que exceden el ámbito propio de esta Comisión. La **Defensoría del Pueblo** ha señalado que el proyecto incorpora elementos propios del trabajo subordinado remunerado, como la homologación a la Remuneración Mínima Vital y el reconocimiento de derechos laborales mínimos, sin precisar si las personas cuidadoras deben ser consideradas trabajadoras, agentes comunitarias, prestadoras de servicios o parte de un régimen especial. Dicha entidad advierte que esa indefinición genera incertidumbre sobre el régimen jurídico aplicable, los derechos exigibles, las obligaciones de las entidades involucradas y los mecanismos de supervisión correspondientes.

En el mismo sentido, el **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social** ha informado que la iniciativa contiene materias vinculadas con régimen laboral, condiciones de trabajo y determinación de remuneraciones, recomendando contar con las opiniones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, respecto del Programa Nacional Cuna Más, ha precisado que las *madres cuidadoras* participan actualmente bajo el modelo de cogestión comunal, como actoras comunales voluntarias, percibiendo un incentivo monetario que no tiene carácter de contraprestación, no es remunerativo y no genera vínculo laboral con el programa.

En consecuencia, la Comisión de Mujer y Familia puede reconocer la relevancia social de la problemática y su conexión temática con el cuidado, la primera infancia, la familia y la situación de mujeres cuidadoras; sin embargo, **no corresponde que emita pronunciamiento de fondo sobre la configuración de un régimen laboral, la procedencia de aplicar la Remuneración Mínima Vital, el reconocimiento de derechos laborales mínimos, la eventual modificación del modelo de gestión comunal ni la sostenibilidad presupuestal de la medida.** Tales extremos requieren una evaluación especializada en derecho laboral, empleo público, gestión de recursos humanos, presupuesto público y sostenibilidad fiscal.

Por tanto, el alcance del presente pronunciamiento es estrictamente competencial. La eventual inhibición de la **Comisión de Mujer y Familia** no supone negar la existencia del problema público identificado ni desestimar la importancia del trabajo de cuidado. Supone, únicamente, afirmar que el núcleo normativo del **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** corresponde principalmente a materias laborales y presupuestales, razón por la cual **su estudio de fondo debe ser realizado por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de la intervención que corresponda a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República**

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

### respecto de los aspectos vinculados con impacto fiscal y sostenibilidad presupuestal.

## VIII. FUNDAMENTO DE LA INHIBICIÓN

La **Comisión de Mujer y Familia** advierte que el **Proyecto de Ley 14410/2025-CR**, si bien se encuentra vinculado con una problemática de indudable relevancia social –como es el reconocimiento del trabajo de cuidado, la situación de las *madres cuidadoras* y la protección de niños y personas en situación de vulnerabilidad–, **no tiene como núcleo normativo principal la regulación sustantiva de la familia, la niñez, la protección social o el sistema de cuidados**. Su contenido central recae, más bien, en la determinación de condiciones retributivas, derechos laborales mínimos, eventual configuración del vínculo jurídico entre las *madres cuidadoras* y las entidades públicas, así como en los efectos presupuestales que derivarían de su implementación.

En efecto, la fórmula legal propone homologar la remuneración mensual de las *madres cuidadoras* a la Remuneración Mínima Vital, reconocer una jornada máxima, descanso semanal obligatorio, vacaciones anuales, afiliación a un sistema de salud y capacitación permanente. **Estas materias son propias de una regulación de contenido laboral y prestacional, pues exigen definir previamente la naturaleza jurídica del vínculo, el régimen aplicable, la entidad responsable, las obligaciones exigibles, el mecanismo de financiamiento y las autoridades competentes para fiscalizar su cumplimiento.**

Esta conclusión se refuerza con las opiniones técnicas recibidas. La **Defensoría del Pueblo** ha señalado que la propuesta incorpora elementos propios del trabajo subordinado remunerado, como la homologación a la Remuneración Mínima Vital y el reconocimiento de derechos laborales mínimos, sin precisar si las personas cuidadoras deben ser consideradas trabajadoras, agentes comunitarias, prestadoras de servicios o parte de un régimen especial. Dicha indefinición genera incertidumbre respecto de la naturaleza jurídica del vínculo, los derechos exigibles, las obligaciones de las entidades involucradas y los mecanismos de supervisión correspondientes.

En el mismo sentido, el **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social** ha advertido que el proyecto desarrolla materias vinculadas al régimen laboral, condiciones de trabajo y determinación de remuneraciones. Asimismo, respecto del Programa Nacional Cuna Más, ha precisado que las *madres cuidadoras* participan actualmente bajo el modelo de cogestión comunal, como actrices comunales voluntarias, percibiendo un incentivo monetario que no tiene carácter de contraprestación, no es remunerativo y no genera vínculo laboral con el programa.

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

Por tanto, la eventual aprobación de una disposición que reconozca remuneración no menor a la Remuneración Mínima Vital y derechos laborales mínimos no constituiría una simple medida de reconocimiento social del trabajo de cuidado. Implicaría evaluar si las *madres cuidadoras* mantienen su condición de actrices comunales voluntarias, si pasan a tener vínculo laboral con el Estado, si se crea un régimen especial de prestación de servicios o si se modifica estructuralmente el modelo vigente de cogestión comunal. **Esta determinación corresponde al ámbito del derecho laboral, del empleo público y de la gestión de recursos humanos en el Estado, materias que exceden la especialidad de la Comisión de Mujer y Familia.**

Asimismo, la propuesta presenta incidencia presupuestal que requiere evaluación especializada. Aunque el artículo 6 señala que la implementación de la ley se financiaría con cargo al presupuesto institucional de las entidades correspondientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, las opiniones recibidas advierten que dicha cláusula no resulta suficiente para descartar impacto fiscal. La **Defensoría del Pueblo** ha indicado que la cláusula de neutralidad presupuestal no es consistente con el contenido material de la propuesta, en tanto la homologación a la Remuneración Mínima Vital implicaría necesariamente incremento del gasto público. Por su parte, el **MIDIS** ha señalado que el financiamiento de lo propuesto no se encuentra contemplado en el presupuesto institucional del Pliego 040, **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**, y que **su implementación requeriría demanda adicional de recursos ante el Ministerio de Economía y Finanzas.**

Sin embargo, **esta Comisión no emite pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad, sostenibilidad fiscal o viabilidad presupuestal de la iniciativa.** La incidencia presupuestal advertida constituye, para efectos del presente dictamen, un elemento adicional que confirma que el estudio de fondo debe ser realizado por los órganos parlamentarios especializados, en particular por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, respecto de la materia laboral-retributiva, y por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, respecto de los aspectos vinculados con impacto fiscal, financiamiento y sostenibilidad presupuestal.

De igual modo, corresponde señalar que esta conclusión guarda coherencia con el criterio previamente adoptado por la **Comisión de Mujer y Familia** en dictámenes de inhibición referidos a iniciativas cuyo núcleo material era laboral-presupuestario. En tales casos, la Comisión ha sostenido que lo determinante para establecer la competencia no es la adscripción institucional de los destinatarios ni la finalidad social invocada, sino la materia efectivamente regulada por la proposición legislativa. Bajo ese mismo criterio, **una iniciativa que regula remuneraciones,**

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

**jornada, descanso, vacaciones, afiliación a salud y eventual régimen jurídico de prestación de servicios debe ser evaluada por la comisión especializada en materia laboral**, aun cuando los sujetos comprendidos desarrollen actividades socialmente relevantes vinculadas al cuidado, la niñez o la protección de personas vulnerables.

En consecuencia, **la Comisión de Mujer y Familia considera que no corresponde emitir pronunciamiento de fondo sobre el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, por cuanto su núcleo normativo principal es de naturaleza laboral-retributiva, con incidencia presupuestal y efectos sobre el régimen jurídico aplicable a las madres cuidadoras.**

La presente inhibición no supone desconocer la importancia del trabajo de cuidado ni la necesidad de que el Estado evalúe mecanismos adecuados de reconocimiento y protección para quienes realizan dichas labores. Supone, únicamente, afirmar que la especialidad parlamentaria competente para analizar el contenido sustantivo de la propuesta corresponde principalmente a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de la intervención de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República en los extremos vinculados con financiamiento y sostenibilidad fiscal.

## IX. CONCLUSIÓN

La Comisión de Mujer y Familia concluye que **no tiene competencia material para emitir pronunciamiento de fondo respecto del Proyecto de Ley 14410/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

Si bien la iniciativa se vincula con materias de relevancia social asociadas al trabajo de cuidado, la protección de niños y personas en situación de vulnerabilidad, así como con la situación de mujeres que realizan labores de cuidado, **su núcleo normativo principal no recae en la regulación sustantiva de la familia, la niñez, la discapacidad o el sistema de cuidados**. Por el contrario, la fórmula legal propone establecer condiciones retributivas y derechos laborales mínimos, tales como remuneración no menor a la Remuneración Mínima Vital, jornada máxima, descanso semanal obligatorio, vacaciones anuales, afiliación a un sistema de salud y capacitación permanente.

En ese sentido, la materia legible del **Proyecto de Ley 14410/2025-CR** es de naturaleza predominantemente **laboral-retributiva**, con incidencia en el empleo público, la determinación del vínculo jurídico de las *madres cuidadoras* y la sostenibilidad presupuestal de la medida. Esta conclusión se refuerza con las

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

opiniones técnicas recibidas, en las que se advierte que la propuesta incorpora elementos propios del trabajo subordinado remunerado sin definir si las personas cuidadoras serán consideradas trabajadoras, agentes comunitarias, prestadoras de servicios o parte de un régimen especial; asimismo, se advierte que la cláusula de financiamiento no resulta consistente con el contenido material de la propuesta.

Asimismo, el **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social** ha señalado que, en el marco del Programa Nacional Cuna Más, las madres cuidadoras participan bajo un modelo de cogestión comunal, como actoras comunales voluntarias, percibiendo un incentivo monetario que no tiene carácter remunerativo ni genera vínculo laboral. Por ello, una propuesta que reconozca remuneración mínima y derechos laborales mínimos exige una evaluación especializada sobre régimen laboral, condiciones de trabajo, empleo público, presupuesto y eventual modificación del modelo de cogestión comunal.

En consecuencia, la Comisión de Mujer y Familia concluye que corresponde inhibirse del estudio y dictamen del Proyecto de Ley 14410/2025-CR, sin que ello constituya un pronunciamiento favorable o desfavorable sobre la viabilidad sustantiva, constitucional, presupuestal o de oportunidad de la iniciativa.

## X. RECOMENDACIÓN

Por las consideraciones expuestas, la **Comisión de Mujer y Familia**, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda **INHIBIRSE** en el estudio del **Proyecto de Ley 14410/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”, por no corresponder su núcleo normativo principal a la especialidad material de esta Comisión.

Asimismo, recomienda que los actuados sean remitidos a la **Comisión de Trabajo y Seguridad Social**, en tanto órgano parlamentario especializado para evaluar el contenido laboral-retributivo de la propuesta, particularmente en lo referido a la eventual configuración del vínculo jurídico de las *madres cuidadoras*, la procedencia de aplicar la Remuneración Mínima Vital, el reconocimiento de derechos laborales mínimos y la determinación del régimen jurídico aplicable.

Del mismo modo, corresponde que la iniciativa sea evaluada por la **Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República**, respecto de los aspectos vinculados con financiamiento, impacto fiscal, sostenibilidad presupuestal y compatibilidad con las reglas constitucionales y legales aplicables al gasto público,

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

considerando que la propuesta prevé obligaciones económicas y prestacionales cuya implementación podría demandar recursos adicionales o reordenamientos presupuestales.

**La presente recomendación de inhibición no desconoce la relevancia del trabajo de cuidado ni la necesidad de que el Estado evalúe mecanismos adecuados para mejorar las condiciones de quienes realizan dichas labores.** Su alcance es estrictamente competencial y responde al principio de especialidad que rige el estudio y dictamen de las proposiciones legislativas por parte de las comisiones ordinarias.

## XI. EXHORTACIÓN INSTITUCIONAL AL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Sin perjuicio de la inhibición recomendada, la **Comisión de Mujer y Familia** considera pertinente **exhortar al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)**, en su calidad de sector competente respecto del Programa Nacional Cuna Más, a evaluar integralmente la sostenibilidad del modelo de cogestión comunal, con especial atención a la situación de las *madres cuidadoras* que participan en el Servicio de Cuidado Diurno.

Dicha evaluación debería considerar, entre otros aspectos, **la suficiencia del incentivo monetario otorgado, la carga horaria efectiva, las responsabilidades asumidas por las madres cuidadoras, la continuidad del servicio, los mecanismos de protección aplicables, el impacto de la participación comunitaria en la calidad de la atención a niños, así como la necesidad de preservar la sostenibilidad del modelo sin desconocer la relevancia social de quienes realizan labores de cuidado.**

Asimismo, resulta pertinente que el **MIDIS** evalúe, en coordinación con las entidades competentes, alternativas progresivas de mejora que permitan fortalecer las condiciones de participación, capacitación, acompañamiento y protección de las *madres cuidadoras*, sin que ello implique que esta Comisión emita pronunciamiento sobre la naturaleza jurídica del vínculo, la procedencia de reconocer derechos laborales o la viabilidad de la fórmula legal propuesta en el **Proyecto de Ley 14410/2025-CR**.

Esta exhortación se formula en atención a la relevancia social del trabajo de cuidado y a la necesidad de que el Estado continúe evaluando medidas institucionales que permitan fortalecer los servicios de atención a la primera infancia, proteger adecuadamente a las personas que participan en su prestación y garantizar la

Dictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial”.

continuidad y calidad de dichos servicios en beneficio de niños en situación de vulnerabilidad.

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 1 de junio de 2026.