

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.



COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA
Período Anual de Sesiones 2025-2026
DICTAMEN 38

Señor presidente:

Han sido remitidos para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, las siguientes iniciativas legislativas:

- **Proyecto de Ley 11659/2024-PE¹**, presentado a iniciativa del **Poder Ejecutivo**, mediante el cual se propone la *Ley que promueve la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados a lo largo del ciclo de vida de las personas y creación de su sistema funcional*.
- **Proyecto de Ley 14019/2025-CR²**, presentado por el grupo parlamentario **Podemos Perú**, a iniciativa³ del congresista **Guido Bellido Ugarte**, mediante el cual se propone la *Ley de reconocimiento y protección a las personas cuidadoras familiares para una vida digna*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia en su Décima Octava Sesión Ordinaria, del 8 de junio de 2026, realizada en la modalidad **semipresencial**, en la sala 5 “Gustavo Mohme Llona”, edificio Víctor Raúl Haya de la Torre” [**presencial**], y en la sala de reuniones de la plataforma⁴ de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **MAYORÍA** aprobar⁵ el dictamen de **no aprobación** recaído en los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR**, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras, con el **voto A FAVOR (10) los señores congresistas**: *Barbarán Reyes, Rosángella Andrea (FP); 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*

¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzAwODQ1/pdf>

² <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzc0MTU3/pdf>

³ En la condición de coautores los señores congresistas: Picón Quedo, Luis Raúl; Tello Montes, Nivardo Edgar; Paredes Castro, Francis Jhasmina; Orué Medina, Ariana Maybee; Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; y, Burgos Oliveros, Juan Bartolomé.

⁴ 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.

⁵ 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 los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Marleny (AP); Santisteban Suclupe, Magaly (FP) y Trigozo Reátegui, Cheryl (RP). Con la **ABSTENCIÓN (01)** de la señora congresista Rivas Chacara, Janet Milagros (BS).

Solicitaron **licencia (02)** para la presente sesión los señores congresistas: Cerrón Rojas, Waldemar José (PL) y Camones Soriano, Lady Mercedes (APP).

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** ingresó al Área de Trámite Documentario el 16 de junio de 2025, siendo decretado al día siguiente a la Comisión de Constitución y Reglamento, y a la Comisión de Mujer y Familia, para ser dictaminado como primera y segunda comisión, respectivamente.

El **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 20 de febrero de 2025, siendo decretado el 23 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia, como única comisión dictaminadora.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

Los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR** que son materia de evaluación y pronunciamiento han sido remitidos 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 LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

PROYECTO DE LEY 11659/2024-PE

El **Proyecto de Ley 11659/2024-PE**, presentado por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, propone la aprobación de la *Ley que promueve la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados a lo largo del ciclo de vida de las personas y crea su Sistema Funcional*. La iniciativa tiene por objeto promover la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, reconocer el derecho al cuidado a lo largo del ciclo de vida y crear el **Sistema Nacional de Cuidados**, concebido como un sistema funcional encargado de articular y coordinar las acciones institucionales necesarias para garantizar dicho derecho.

La propuesta legislativa establece como finalidad contribuir al bienestar, la autonomía, la calidad de vida y el desarrollo integral de todas las personas a lo largo de su ciclo de vida, así como de las personas cuidadoras, mediante la creación de un sistema que permita garantizar el derecho al cuidado. En cuanto a su ámbito de

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

aplicación, la iniciativa comprende a las entidades de la Administración Pública y, en lo que corresponda, a la sociedad en su conjunto.

El **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** plantea que el Estado promueva la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados mediante la implementación de la gestión por procesos, la interoperabilidad de sistemas digitales, la articulación multisectorial y multinivel, así como mecanismos de mejora continua orientados a la eficiencia, eficacia y calidad en la provisión de los servicios de cuidado. En ese sentido, la iniciativa no se limita a declarar el derecho al cuidado, sino que propone una estructura institucional destinada a ordenar, coordinar y monitorear las intervenciones públicas vinculadas con dicha materia.

Asimismo, el proyecto reconoce el **derecho al cuidado** como un derecho humano que comprende el derecho a ser cuidado, a cuidar y a ejercer el autocuidado. Para ello, señala que la atención de cuidados comprende aquellas acciones y servicios que contribuyen a que las personas puedan mantener o mejorar su bienestar integral, incluyendo tanto los cuidados directos, referidos a la atención de las personas que los requieren, como los cuidados indirectos, vinculados con las actividades que hacen viable dicha atención. La propuesta precisa que el Estado garantiza este derecho en tres dimensiones: recibir cuidados integrales, adecuados y suficientes; proveer cuidados en condiciones de igualdad y trabajo decente cuando corresponda; y ejercer el autocuidado mediante actividades que permitan el uso del tiempo libre y el desarrollo de la autonomía personal.

En relación con los titulares del derecho, la iniciativa establece que todas las personas son titulares del derecho al cuidado durante todo su ciclo de vida, priorizando a aquellas que se encuentran en situación de fragilidad o dependencia, así como a las personas con discapacidad. Del mismo modo, reconoce como titulares del derecho al cuidado a las personas cuidadoras, sean estas remuneradas o no remuneradas, lo que evidencia que la propuesta busca proteger tanto a quienes reciben cuidados como a quienes los brindan.

En su segundo título, el proyecto crea el **Sistema Nacional de Cuidados** como un sistema funcional del Poder Ejecutivo, integrado por principios, normas, procedimientos, lineamientos, estrategias, programas, servicios e instrumentos orientados a promover el cumplimiento de las políticas públicas que garanticen el derecho al cuidado. Dicho sistema tiene como finalidad coordinar, planificar y organizar la acción del Estado en materia de cuidados, así como articular a las distintas entidades públicas y promover la participación de la sociedad. La propuesta precisa que el sistema se estructura bajo un enfoque multisectorial y

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

multinivel, a fin de asegurar una provisión eficiente y coordinada de los servicios de cuidados.

El proyecto atribuye al **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** la condición de ente rector del Sistema Nacional de Cuidados, con autonomía técnica y funcional. En tal calidad, dicho ministerio se encargaría de normar, promover, coordinar, diseñar, dirigir, ejecutar, implementar, supervisar, registrar información y realizar el seguimiento y evaluación de las políticas, programas y servicios en materia de cuidados, en coordinación con las entidades que conforman el sistema y respetando las competencias sectoriales correspondientes.

Entre las funciones asignadas al ente rector se encuentran conducir el Sistema Nacional de Cuidados conforme a los principios y disposiciones de la ley; dirigir, promover, elaborar, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, programas y servicios en materia de cuidados; elaborar y proponer normas reglamentarias y complementarias; aprobar disposiciones que orienten la implementación de intervenciones en materia de cuidados; emitir opinión vinculante sobre el alcance, interpretación e integración de normas sobre la materia; promover la articulación con actores públicos, privados y sociales; generar información sobre cuidados; y establecer mecanismos de monitoreo del impacto del sistema, especialmente respecto del empleo, la equidad de género y el uso de recursos de los gobiernos regionales y locales.

La iniciativa también desarrolla los principios que rigen el Sistema Nacional de Cuidados, entre los cuales se encuentran los principios de articulación, corresponsabilidad, desarrollo territorial, gradualidad, igualdad, orientación a resultados, participación y promoción de la autonomía e independencia de las personas. Estos principios orientan la actuación coordinada de las entidades públicas, el sector privado, la academia, la sociedad civil, las familias y la comunidad, bajo una lógica de corresponsabilidad social del cuidado.

En cuanto a sus objetivos, el Sistema Nacional de Cuidados busca coordinar y articular la actuación de sus integrantes para garantizar el derecho al cuidado; impulsar políticas, programas, estrategias y servicios oportunos y eficientes; promover la identificación, acreditación y certificación de competencias laborales de las personas cuidadoras que realizan trabajos de cuidado remunerado o no remunerado; y fortalecer la corresponsabilidad social del cuidado entre el Estado, las familias, el sector privado, la comunidad y la sociedad en su conjunto.

La propuesta establece que integran el Sistema Nacional de Cuidados el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que ejerce la rectoría; el Ministerio de

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Cultura; el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; el Ministerio de Salud; los gobiernos regionales; y los gobiernos locales. A dichas entidades se les asignan roles vinculados con la formulación, adecuación e implementación de políticas, normas, programas, estrategias y servicios de cuidados, así como con el fortalecimiento de capacidades, la generación de información, la articulación interinstitucional y la promoción del uso estratégico de tecnologías digitales y datos para garantizar el derecho al cuidado.

Finalmente, el **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** contiene disposiciones complementarias finales referidas a la reglamentación, progresividad, financiamiento y cumplimiento de la ley. Se dispone que el Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, apruebe el reglamento de la ley en un plazo máximo de ciento ochenta días hábiles. Asimismo, se establece que la implementación del Sistema Nacional de Cuidados será progresiva y estará a cargo de las entidades que lo conforman, bajo conducción del ente rector. En materia presupuestal, se precisa que la implementación de la ley se sujeta a la disponibilidad presupuestal de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

PROYECTO DE LEY 14019/2025-CR

El **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** propone la aprobación de la *Ley de reconocimiento y protección a las personas cuidadoras familiares para una vida digna*. La iniciativa tiene por objeto reconocer, proteger y otorgar beneficios a las personas que brindan cuidado permanente y no remunerado a parientes en situación de dependencia, con la finalidad de garantizar el desarrollo integral de la persona dependiente, la vida digna del cuidador familiar y el fortalecimiento de la unidad familiar como núcleo fundamental de la sociedad.

La propuesta legislativa establece como finalidad reconocer el cuidado familiar permanente como una función social de interés público, proteger a las personas cuidadoras frente a situaciones de vulnerabilidad económica, social y laboral, promover la corresponsabilidad del Estado en el cuidado de personas dependientes y garantizar condiciones mínimas para una vida digna tanto del cuidador como de la persona dependiente. En ese sentido, la iniciativa busca trasladar el cuidado familiar permanente desde el ámbito exclusivamente privado o doméstico hacia una materia de interés público que requiere reconocimiento y respaldo estatal.

En cuanto a su ámbito de aplicación, el proyecto comprende a las personas que, de manera permanente, continua y efectiva, brindan cuidado directo a un pariente en situación de dependencia. Esta dependencia puede derivar de discapacidad,

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

enfermedad crónica, condición de adulto mayor dependiente u otra situación que limite la autonomía personal, siempre que dicha condición se encuentre debidamente acreditada. De esta manera, la iniciativa delimita su alcance a las personas cuidadoras familiares que realizan labores de cuidado directo, sostenido y no remunerado dentro del entorno familiar.

El **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** incorpora definiciones relevantes para la aplicación de la ley. Define a la persona dependiente como aquella que, por razones físicas, mentales, sensoriales, cognitivas o de salud, requiere asistencia permanente para la realización de actividades básicas de la vida diaria. Asimismo, define a la persona cuidadora familiar como el pariente hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que brinda cuidado permanente, directo y no remunerado a una persona dependiente, asumiendo responsabilidad de atención personal, acompañamiento y apoyo cotidiano de naturaleza permanente. También define el cuidado permanente como la atención continua y sostenida que limita o impide al cuidador desarrollar plenamente una actividad laboral regular.

La iniciativa reconoce a la persona cuidadora familiar como sujeto de especial protección, atendiendo a la labor social que desempeña y a la carga física, emocional y económica que asume en beneficio de la persona dependiente y de la sociedad en su conjunto. Con ello, la propuesta busca visibilizar jurídicamente una labor tradicionalmente realizada en el ámbito familiar y, en muchos casos, sin reconocimiento formal, protección social ni mecanismos de apoyo institucional.

Asimismo, el proyecto crea el **Registro Único de Personas Cuidadoras Familiares**, a cargo del **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**, con la finalidad de identificar y reconocer a quienes brindan cuidado permanente y no remunerado a familiares dependientes. La inscripción en dicho registro sería voluntaria y gratuita, permitiría acceder a los beneficios previstos en la ley y serviría como base para la formulación de políticas públicas, la protección de datos personales y la articulación con los gobiernos regionales y locales.

En relación con los beneficios, la propuesta establece que las personas cuidadoras familiares debidamente acreditadas accederán progresivamente, conforme a la disponibilidad presupuestal y a la normativa vigente, a prioridad en programas sociales y de protección social del Estado, acceso preferente a servicios de salud física y mental, prioridad en programas de empleo temporal o emprendimiento impulsados por el Estado y acceso progresivo al régimen de seguridad social, con el propósito de garantizar una pensión de jubilación digna.

El **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** también contempla medidas de protección laboral orientadas a facilitar la conciliación entre la labor de cuidado y el trabajo. Para tal efecto, dispone que el Estado promueve horarios flexibles, trabajo remoto o modalidades adaptadas, así como licencias especiales por cuidado familiar

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

permanente, conforme a la legislación laboral vigente. Estas medidas buscan reducir el impacto que la labor de cuidado permanente puede generar en la continuidad laboral, generación de ingresos y desarrollo personal de quienes asumen dicha responsabilidad.

Respecto de la acreditación, la iniciativa señala que la condición de persona dependiente y de cuidador familiar se acredita mediante certificación médica, social o administrativa emitida por entidad pública competente o entidad privada debidamente autorizada, conforme a los lineamientos que establezca el reglamento. Esta previsión procura establecer un mecanismo de verificación de la situación de dependencia y de la condición de cuidador familiar, a fin de permitir el acceso ordenado a los beneficios contemplados en la propuesta.

La iniciativa asigna al Estado un rol de promoción de políticas públicas orientadas al reconocimiento del cuidado familiar, la prevención de la sobrecarga del cuidador y el fortalecimiento de la unidad familiar. Para ello, dispone la articulación de acciones entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, sin crear expresamente un sistema nacional de cuidados, sino estableciendo un conjunto de medidas de reconocimiento, registro, protección y acceso progresivo a beneficios para las personas cuidadoras familiares.

Finalmente, el **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** contiene una disposición complementaria final única referida a la reglamentación de la ley. En ella se establece que el Poder Ejecutivo debe reglamentar la norma en un plazo no mayor de noventa días calendario contados desde su entrada en vigor, precisando los procedimientos de acreditación, acceso a beneficios y mecanismos de articulación intersectorial.

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 27337**, Código de los Niños y Adolescentes.
- **Ley 29158**, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- **Ley 29344**, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- **Ley 29700**, Ley que incluye el Trabajo No Remunerado en las Cuentas Nacionales.
- **Ley 29973**, Ley General de la Persona con Discapacidad.
- **Ley 30466**, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.
- **Ley 30490**, Ley de la Persona Adulta Mayor.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

- **Ley 31789**, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creado por la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
- **Decreto de Urgencia 017-2019**, Decreto de Urgencia que establece medidas para la Cobertura Universal de Salud.
- **Decreto Supremo 008-2010-SA**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- **Decreto Supremo 034-2010-SA**, Decreto Supremo que aprueba mecanismos conducentes a la afiliación obligatoria del Aseguramiento Universal en Salud.
- **Decreto Supremo 002-2014-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad.
- **Decreto Supremo 007-2021-MIMP**, que aprueba la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030.
- **Decreto Supremo 001-2026-MIMP**, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado por Decreto Supremo 002-2014-MIMP.
- **Resolución Jefatural 112- 2020-SIS-FISSAL/J**, Resolución que aprueba la Directiva Administrativa 001-2020-SIS/GA - V.01, "Directiva Administrativa que regula los procedimientos de afiliación al Seguro Integral de Salud".
- **Resolución de Presidencia D000040-2021-CONADIS-PRE**, Resolución que aprueba la Directiva que establece las pautas para el desarrollo de procesos de consulta a las personas con discapacidad.

IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
18.11.2025 22.08.2025	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Oficio N° 2262-2024-2025-CMF-CR Oficio N° 0057-2025-2026-CMF-CR	NO
18.11.2025 22.08.2025	Ministerio de Salud	Oficio N° 2266-2024-2025-CMF-CR Oficio N° 0061-2025-2026-CMF-CR	SÍ
18.11.2025 18.06.2025	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio N° 0060-2025-2026-CMF-CR Oficio N° 2265-2024-2025-CMF-CR	SÍ
18.06.2025 22.08.2025	Ministerio de Educación	Oficio N° 2263-2024-2025-CMF-CR Oficio N° 0058-2025-2026-CMF-CR	SÍ
18.06.2025	Defensoría del Pueblo	Oficio N° 2267-2024-2025-CMF-CR	SÍ
22.08.2025 18.06.2025	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 0059-2025-2026-CMF-CR Oficio N° 2264-2024-2025-CMF-CR	SÍ
18.06.2025	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Oficio N° 2268-2024-2025-CMF-CR	NO
22.08.2025	Ministerio de Cultura	Oficio N° 0056-2025-2026-CMF-CR	SÍ

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

18.06.2025		Oficio N° 2261-2024-2025-CMF-CR	
18.06.2025 22.08.2025	Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio N° 2269-2024-2025-CMF-CR Oficio N° 0063-2025-2026-CMF-CR	NO

En cuanto al **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
25.02.2026	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio N° 0697-2025-2026-CMF-CR	SÍ
25.02.2026	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio N° 0698-2025-2026-CMF-CR	NO
25.02.2026	Defensoría del Pueblo	Oficio N° 0699-2025-2026-CMF-CR	SÍ

4.2. Opiniones recibidas

PROYECTO DE LEY 11659/2024-PE

DEL MINISTERIO DE CULTURA

El Ministerio de Cultura, mediante Oficio N.º 000898-2025-DM/MC, de fecha 9 de octubre de 2025, remitió el Informe N.º 001323-2025-OGAJ-SG/MC de la Oficina General de Asesoría Jurídica, el cual adjunta el Informe N.º 000445-2025-DGCI-VMI/MC de la Dirección General de Ciudadanía Intercultural, emitido en atención a la solicitud de opinión institucional sobre el Proyecto de Ley 11659/2024-PE.⁶

La Oficina General de Asesoría Jurídica señala que, de acuerdo con la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los sistemas constituyen conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan actividades de la Administración Pública que requieren la participación de diversas entidades y niveles de gobierno. Asimismo, precisa que los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

En relación con el proyecto de ley, la Oficina General de Asesoría Jurídica advierte que el cuidado sería reconocido como un derecho humano que comprende el derecho a ser cuidado, a cuidar y a ejercer el autocuidado durante todo el ciclo de vida. Asimismo, señala que, considerando las competencias del Ministerio de la

⁶ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU4OTIx/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Mujer y Poblaciones Vulnerables respecto de mujeres, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y migrantes internos, la propuesta normativa se enmarca en los alcances de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Por su parte, el informe técnico de la Dirección General de Ciudadanía Intercultural, incorporado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, considera adecuada la incorporación del Ministerio de Cultura en el Sistema Nacional de Cuidados, a fin de asegurar el enfoque intercultural en la prestación de los servicios vinculados al derecho al cuidado, así como la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano.

Asimismo, **el Ministerio de Cultura advierte que, si bien el proyecto incorpora el enfoque intercultural, sus disposiciones no reflejan suficientemente el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.** Por ello, propone incorporar precisiones referidas a la pertinencia cultural, adecuación cultural y no discriminación en los artículos 5, 7, 12 y 14 del proyecto de ley, vinculados al reconocimiento del derecho al cuidado, la creación del Sistema Nacional de Cuidados, los objetivos del sistema y los roles de sus integrantes.

En conclusión, **el Ministerio de Cultura emite opinión favorable sobre el Proyecto de Ley 11659/2024-PE**, sin perjuicio de proponer modificaciones específicas a la fórmula legal para fortalecer la pertinencia cultural, la adecuación cultural y la no discriminación en el diseño y prestación de los servicios de cuidado.

DEL MINISTERIO DE SALUD

El Ministerio de Salud, mediante Oficio N.º D003047-2025-DM-MINSA, de fecha 3 de noviembre de 2025, remitió el Informe N.º D001032-2025-OGAJ-MINSA de la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitido en atención a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 11659/2024-PE.⁷

La Oficina General de Asesoría Jurídica, recogiendo la opinión técnica de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública, señala que actualmente existen políticas nacionales multisectoriales vigentes relacionadas con el cuidado, principalmente promovidas y lideradas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como sistemas nacionales vinculados con la materia, entre ellos el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, el

⁷ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQ1NTU4/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad y el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

Asimismo, el Ministerio de Salud advierte que, si bien el proyecto identifica como problema público el limitado ejercicio del derecho al cuidado a lo largo del ciclo de vida, **resulta necesario precisar sus causas directas e indirectas y evaluar el impacto o avances de las políticas nacionales multisectoriales vigentes lideradas por el MIMP**, así como las metas proyectadas al 2030 a favor de la población vulnerable o en condición de dependencia y fragilidad.

En materia presupuestal, **el sector observa que la cláusula de financiamiento, según la cual la implementación de la ley no demandará recursos adicionales al Tesoro Público, no contribuiría a producir efectos de corto plazo en la mejora y cierre de brechas de recursos, infraestructura o servicios**. Además, precisa que, de emitirse una ley que cree el Sistema Nacional de Cuidados, esta debe establecer definiciones y conceptos claros, concordantes con la normativa vigente, considerando que el reconocimiento del derecho al cuidado podría generar mayores gastos al tesoro público.

Finalmente, el **Ministerio de Salud considera viable el Proyecto de Ley 11659/2024-PE**, en el marco de sus competencias, recomendando que se recojan las sugerencias formuladas en su informe técnico, especialmente respecto de la articulación con la normatividad en materia de salud, la incorporación del enfoque de curso de vida y la precisión del derecho al autocuidado.

DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Oficio N.º 002355-2025-MTPE/4, de fecha 16 de diciembre de 2025, remitió la Hoja de Elevación N.º 001129-2025-MTPE/4/8 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que adjunta el Informe N.º 000091-2025-MTPE/4/8-DPF, emitido en atención a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 11659/2024-PE.⁸

La Oficina General de Asesoría Jurídica señala que el proyecto de ley es viable con comentarios, en la medida que cuenta con base constitucional y normativa nacional e internacional que promueve la implementación de un sistema de cuidados. Precisa que dicha regulación podría repercutir positivamente en la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras con responsabilidades

⁸ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU4OTIy/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

familiares o compartidas, así como en la reducción de brechas de igualdad en el mercado laboral que afectan a determinados grupos sociales, entre ellos las personas con discapacidad, las personas adultas mayores y las mujeres.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo indica que sus competencias en materias sociolaborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, formación profesional, capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales resultan afines con las disposiciones del proyecto, especialmente respecto de su participación como integrante del Sistema Nacional de Cuidados y de los roles asignados a las entidades que lo conforman.

El informe también recoge las opiniones técnicas de distintos órganos del sector, las cuales consideran viable el proyecto por contribuir al reconocimiento y protección del derecho al cuidado, fomentar la profesionalización de quienes realizan labores de cuidado, promover la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, favorecer la inserción laboral de las mujeres, contribuir a la generación de empleo decente y mejorar la empleabilidad de personas con discapacidad.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo formula comentarios específicos a la propuesta. **La Dirección de Formación para el Empleo y Capacitación Laboral sugiere incorporar la capacitación o formación laboral de las personas cuidadoras, con la finalidad de fortalecer sus competencias.** Por su parte, **la Dirección de Normalización y Certificación de Competencias Laborales propone incluir en el numeral 5.1 del artículo 5 la referencia a la visibilización y valoración de la labor de las personas cuidadoras.** En ese sentido, el sector concluye que **el Proyecto de Ley 11659/2024-PE es viable** con comentarios.

DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El Ministerio de Educación, mediante Oficio N.º 02419-2025-MINEDU/SG, de fecha 3 de octubre de 2025, remitió el Informe N.º 01519-2025-MINEDU/SG-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitido en atención a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 11659/2024-PE.⁹

La Oficina General de Asesoría Jurídica señala que su informe se elabora a partir de las opiniones emitidas por los órganos del MINEDU vinculados con la materia de la propuesta legislativa, entre ellos la Dirección de Educación Inicial, la Dirección

⁹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzMyNDE3/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

General de Servicios Educativos Especializados, la Dirección de Educación Básica Especial y la Unidad de Planificación y Presupuesto.

El Ministerio de Educación considera que el Proyecto de Ley 11659/2024-PE resulta viable, en tanto reconoce el derecho al cuidado a lo largo del ciclo de vida y crea un Sistema Nacional de Cuidados orientado a articular acciones institucionales para garantizar dicho derecho. Desde el ámbito educativo, se destaca que la propuesta se vincula con la educación inicial, la educación básica especial y los servicios educativos dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad o dependencia.

Asimismo, el sector señala que la iniciativa se articula con normas y políticas educativas vigentes, como la Ley General de Educación, el Currículo Nacional de Educación Básica, el Programa Curricular de Educación Inicial, el Proyecto Educativo Nacional al 2036 y el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Educación al 2030. También advierte la existencia de instrumentos intersectoriales relacionados con el desarrollo infantil temprano, como los Lineamientos “Primero la Infancia” y el Programa Presupuestal orientado a Resultados de Desarrollo Infantil Temprano.

El Ministerio de Educación resalta que, en el marco de sus competencias, brinda servicios vinculados al cuidado y desarrollo integral, tales como Educación Inicial, EduCuna, PRONOEI y servicios de la modalidad de Educación Básica Especial, entre ellos los PRITE, PRAAD y CEBE, orientados a personas con discapacidad severa, en situación de vulnerabilidad y dependencia, así como a sus familias. Por ello, **considera necesario que la iniciativa reconozca e integre dichos servicios educativos dentro del Sistema Nacional de Cuidados.**

Finalmente, **el Ministerio de Educación concluye que el Proyecto de Ley 11659/2024-PE resulta viable**, sin perjuicio de **recomendar que se incorporen y reconozcan expresamente los servicios educativos que ya brinda el sector en el marco de sus competencias**, especialmente aquellos vinculados con primera infancia y educación básica especial.

DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio N.º 4668-2025-JUS/SG, de fecha 22 de diciembre de 2025, remitió el Oficio N.º 1114-2025-JUS/GA del Gabinete de Asesores, que deriva el Informe N.º 409-2025-JUS/DGDH-DAIPAN, elaborado por la Dirección de Asuntos Internacionales, Promoción y

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Adecuación Normativa de la Dirección General de Derechos Humanos, emitido en atención a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 11659/2024-PE.¹⁰

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que el proyecto busca reconocer en el ámbito interno el derecho al cuidado y desarrollar un Sistema Nacional de Cuidados. Sobre el particular, precisa que, si bien **el derecho al cuidado no se encuentra expresamente consagrado en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos**, puede ser reconocido a partir de la interpretación de diversas disposiciones contenidas en dichos instrumentos.

En ese sentido, el sector invoca la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, destacando que estos instrumentos contienen mandatos vinculados con la protección, asistencia, cuidado, bienestar, salud, seguridad social, familia, niñez, personas mayores y personas con discapacidad.

Asimismo, el informe cita la Opinión Consultiva OC-31/25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que se reconoce que el cuidado constituye un medio indispensable para el goce del derecho a una vida digna y se vincula con la libertad personal, la dignidad humana, la vida privada y familiar, la salud y el trabajo. Además, señala que el derecho al cuidado comprende tres dimensiones básicas: ser cuidado, cuidar y el autocuidado.

Finalmente, **el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos concluye que el reconocimiento explícito del derecho al cuidado previsto en el Proyecto de Ley 11659/2024-PE resulta compatible con los estándares de derechos humanos.**

DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N.º 0107-2025-DP/PAD, de fecha 16 de julio de 2025, remitió el Informe Jurídico Defensorial N.º 0019-2025-DP/AAESP, elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal y Servicios Públicos, mediante el cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley 11659/2024-PE.¹¹

¹⁰ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzYwOTc5/pdf>

¹¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzc1NTEEx/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

La Defensoría del Pueblo considera importante la implementación de políticas públicas y disposiciones que fomenten el derecho al cuidado para las personas que lo requieren para su bienestar integral. Señala que los cuidados son fundamentales para el sostenimiento de la vida humana, permiten satisfacer necesidades vinculadas con la edad, dependencia y vulnerabilidad, y deben ser comprendidos como una responsabilidad colectiva entre familias, Estado, empresas y organizaciones sociales o comunitarias.

Asimismo, sostiene que el trabajo de cuidados continúa invisibilizado y asociado principalmente a una responsabilidad femenina, lo que genera desigualdades de género. En esa línea, destaca que las labores de cuidado tienen relevancia social y económica, pues contribuyen al bienestar físico y emocional de las personas, al sostenimiento de los hogares y al funcionamiento de la economía nacional.

La Defensoría del Pueblo señala que el Sistema Nacional de Cuidados resulta importante para contribuir al bienestar de las personas que requieren cuidados y de quienes cuidan, reducir desigualdades de género y sociales, y promover cambios culturales orientados a la corresponsabilidad. No obstante, **advierte que la cláusula de financiamiento del proyecto, según la cual su implementación no demandará recursos adicionales al Tesoro Público, resulta perjudicial, dado que actualmente no existiría financiamiento adecuado para los servicios de cuidado existentes y dicha limitación podría afectar la funcionalidad y eficiencia del sistema propuesto.**

La entidad formula diversas recomendaciones a la propuesta normativa. Entre ellas, plantea que el reconocimiento del derecho al cuidado evidencie su interdependencia con otros derechos fundamentales; que se reconozcan los cuidados como parte de la carga global del trabajo; que se garanticen derechos laborales, protección social, aseguramiento en salud y pensiones para las personas cuidadoras; que se precise la corresponsabilidad de las labores de cuidado también al interior de las familias; que se establezcan estándares claros de calidad y mecanismos de fiscalización de los servicios de cuidado; y que se evalúe el vínculo entre presupuesto público, financiamiento descentralizado y estrategias de sostenimiento de los servicios.

Finalmente, **la Defensoría del Pueblo concluye que el Proyecto de Ley 11659/2024-PE resulta viable**, siempre que se consideren las observaciones y sugerencias formuladas en su informe.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

DE LA COORDINADORA NACIONAL FAMILIAS CUIDADORAS

La Coordinadora Nacional Familias Cuidadoras – CONAFAC, mediante documento de fecha 7 de setiembre de 2025, expresa que **el Proyecto de Ley 11659/2024-PE no representaría las necesidades ni prioridades de las familias cuidadoras, al considerar que deja de lado la figura del familiar cuidador**, a quien identifica como base del proceso de rehabilitación parcial o total de la persona con discapacidad.

Asimismo, CONAFAC cuestiona que la propuesta legislativa haga referencia al asistente personal, señalando que dicha figura cumple un rol distinto al del familiar cuidador. Precisa que el asistente personal realiza o ayuda a realizar tareas de la vida diaria de personas que pueden tomar decisiones, elegir, movilizarse o ejecutar determinadas acciones por sí mismas; mientras que el familiar cuidador atiende a personas con discapacidad dependiente, ya sea por enfermedad congénita, hereditaria, psicosocial u otra condición.

En ese sentido, **la organización manifiesta una posición crítica frente al Proyecto de Ley 11659/2024-PE**, al considerar que la iniciativa no incorpora adecuadamente la situación específica de las familias cuidadoras de personas con discapacidad severa o de alta dependencia.

PROYECTO DE LEY 14019/2025-CR

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Oficio N.º D000652-2026-MIMP-SG, de fecha 31 de marzo de 2026, remitió el Informe N.º D000259-2026-MIMP-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, así como el Informe N.º D000029-2026-MIMP-DGPDAEM-DGTT de la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres y el Informe Técnico N.º D000028-2026-MIMP-DGFC de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, emitidos en atención a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 14019/2025-CR.¹²

La Oficina General de Asesoría Jurídica señala que **el Proyecto de Ley 14019/2025-CR resulta viable con observaciones**. En ese marco, recoge la opinión de la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las

¹² <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzgzMzI5/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Mujeres, la cual considera que la iniciativa representa un avance en la protección de los derechos de las personas cuidadoras; sin embargo, advierte que, **para que sus beneficios, como licencias y seguridad social, sean viables y no queden en una norma declarativa, resulta técnica y operativamente indispensable su integración con el Proyecto de Ley 11659/2024-PE**, que propone crear el Sistema Nacional de Cuidados.

Asimismo, la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres sostiene que **la aprobación aislada del Proyecto de Ley 14019/2025-CR resultaría insuficiente y de difícil implementación operativa**, pues su viabilidad técnica depende de la estructura sistémica que proveería el Sistema Nacional de Cuidados. En ese sentido, señala que dicho sistema permitiría contar con rectoría, gobernanza, registros, interoperabilidad, mecanismos de identificación, acreditación y certificación de personas cuidadoras, así como un marco de sostenibilidad y progresividad para la implementación de los beneficios propuestos.

Por su parte, la Dirección General de la Familia y la Comunidad emite opinión viable con observaciones. Entre sus principales observaciones, señala que debe precisarse el alcance de la situación de dependencia, definiendo si comprende exclusivamente la dependencia total o también la dependencia parcial; incorporar criterios para identificar a la persona cuidadora familiar, como edad mínima, horas dedicadas al cuidado u otros elementos pertinentes; e identificar mecanismos o fuentes de financiamiento para garantizar el cumplimiento de los beneficios previstos, así como las entidades responsables de su implementación.

La Dirección General de la Familia y la Comunidad también **observa que el Registro Único de Personas Cuidadoras Familiares propuesto por la iniciativa se encontraría a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**; sin embargo, considerando las competencias del MIMP en materia de protección de los derechos de las mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad y fortalecimiento de las familias, estima pertinente que dicho registro sea creado e implementado por el MIMP. Asimismo, recomienda incorporar mecanismos de registro, seguimiento y supervisión del reconocimiento de la condición de persona cuidadora familiar, así como un artículo referido al fortalecimiento de capacidades mediante programas de capacitación, orientación y asistencia técnica.

Finalmente, la Oficina General de Asesoría Jurídica **advierte que la propuesta no desarrolla de manera suficiente su impacto normativo ni su interacción con el ordenamiento jurídico vigente**, especialmente respecto de medidas de conciliación entre vida laboral y familiar que ya cuentan con regulación, como teletrabajo,

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

flexibilidad horaria y licencias. Asimismo, observa que el proyecto prevé beneficios progresivos en materia social y laboral sin identificar fuentes de financiamiento ni desarrollar un análisis costo-beneficio suficiente que permita evaluar su sostenibilidad. En consecuencia, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables concluye que el Proyecto de Ley 14019/2025-CR es viable con observaciones.

DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N.º 0173-2026-DP/PAD, de fecha 6 de abril de 2026, remitió el Informe Jurídico Defensorial N.º 002-2026-DP/ADSAL-PDISC, elaborado por el Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad, adscrito a la Adjuntía para el Derecho a la Salud, mediante el cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley 14019/2025-CR.¹³

La Defensoría del Pueblo considera que la propuesta constituye un avance al reconocer a las personas cuidadoras familiares como sujetos de especial protección y al visibilizar la carga física, emocional, económica y social que asumen. No obstante, señala que dicho reconocimiento debe enmarcarse en el modelo social y de derechos humanos de la discapacidad previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, **evitando enfoques asistencialistas y garantizando que el cuidado se articule con el derecho a la autonomía, la vida independiente y la inclusión en la comunidad.**

Asimismo, advierte que, si bien el proyecto incorpora la corresponsabilidad del Estado, esta debe ser reforzada a fin de evitar que se consolide un modelo basado predominantemente en el cuidado familiar no remunerado. En ese sentido, sostiene que el cuidado debe integrarse a un sistema más amplio de apoyos y servicios públicos, tales como la asistencia personal y los servicios comunitarios, que permitan asegurar condiciones efectivas para el ejercicio de derechos y eviten trasladar de manera desproporcionada la responsabilidad al ámbito familiar.

La Defensoría del Pueblo también recomienda incorporar expresamente un enfoque de género e interseccional, considerando que las labores de cuidado recaen de manera desproporcionada en las mujeres, lo que puede profundizar brechas estructurales en el acceso al empleo, ingresos y protección social. Por ello, señala que las medidas previstas deben orientarse no solo al reconocimiento, sino también a la redistribución y reducción de la carga de cuidados.

¹³ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzg0MTk2/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Respecto de los mecanismos de implementación, la entidad considera que el Registro Único de Personas Cuidadoras Familiares y el acceso progresivo a beneficios constituyen herramientas relevantes; sin embargo, requieren mayor delimitación normativa. En particular, **recomienda precisar criterios de acreditación, asegurar financiamiento sostenible, establecer metas e indicadores de seguimiento y garantizar la interoperabilidad institucional, a fin de evitar que la norma tenga un carácter meramente declarativo.**

Finalmente, la Defensoría del Pueblo sostiene que la propuesta debe evaluarse dentro de un marco integral junto con otras iniciativas vinculadas al cuidado y la asistencia personal, superando la fragmentación normativa y contribuyendo a la construcción progresiva de un sistema nacional de cuidados basado en derechos. En consecuencia, **emite opinión favorable en parte sobre el Proyecto de Ley 14019/2025-CR,** condicionada a que se incorporen las precisiones y ajustes señalados en su informe.

4.3. Opiniones ciudadanas:

Respecto del **Proyecto de Ley 11659/2024-PE**, 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 de opiniones ciudadanas.

Respecto del **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la fecha de la aprobación del presente dictamen se han registrado las siguientes opiniones ciudadanas:

YESENIA LINA CHAVEZ CARRANZA

17/04/2026

SENTIDO: A favor

Muy buena iniciativa al cual se reivindica los derechos de los familiares que cuidan a un PCD muy distinto al del asiste personal que no tienen ni un vínculo consanguíneo y son remunerados ya era tiempo de que alguien nos reconozca y nos de nuestro título de familiar cuidador.

RILDHA VANESSA SOTO FISCHER

25/05/2026

SENTIDO: A favor

Permite visibilizar la labor incansable del familiar cuidador y pone en el centro a la familia como lo dice el Artículo 4 de nuestra constitución.

ALVARO MARTIN MENDIZABAL SOTO

25/05/2026

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

SENTIDO: A favor

Las familias de las personas con discapacidad viven en la sombra y merecen reconocimiento.

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

5.1. Justificación de la acumulación de las iniciativas legislativas 11659/2024-PE y 14019/2025-CR

Dado que los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR** comparten una conexión temática directa en torno al reconocimiento del cuidado, la protección de las personas que requieren cuidados y la necesidad de fortalecer la respuesta institucional del Estado frente a las situaciones de dependencia, fragilidad o vulnerabilidad, corresponde su acumulación en un solo pronunciamiento de la Comisión de Mujer y Familia. Si bien ambas iniciativas presentan alcances normativos distintos, pues el **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** propone la creación del Sistema Nacional de Cuidados como sistema funcional bajo rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mientras que el **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** plantea el reconocimiento y protección específica de las personas cuidadoras familiares, **ambas convergen en la necesidad de establecer mecanismos estatales orientados a garantizar el derecho al cuidado y promover la corresponsabilidad social, familiar e institucional en dicha materia.**

La acumulación permitirá realizar un análisis integral, sistemático y coherente de las medidas propuestas, evitando duplicidades normativas o tratamientos fragmentados respecto de una misma problemática pública. En efecto, mientras una iniciativa plantea una arquitectura institucional general para organizar, articular y coordinar las políticas, programas, servicios e instrumentos vinculados con el cuidado, la otra desarrolla una dimensión específica referida a la situación de las personas cuidadoras familiares que brindan cuidado permanente, directo y no remunerado a familiares dependientes. Por ello, **su evaluación conjunta resulta pertinente, en tanto permite determinar si las disposiciones específicas sobre cuidadores familiares deben integrarse, armonizarse o articularse dentro del marco general del Sistema Nacional de Cuidados.**

La acumulación de estas iniciativas legislativas se justifica por las siguientes consideraciones:

- **Coherencia normativa:** toda vez que ambas propuestas regulan materias vinculadas al cuidado, la dependencia, la protección de personas vulnerables, la corresponsabilidad y la articulación estatal. Un pronunciamiento separado podría generar disposiciones superpuestas o

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

incluso divergentes respecto de la rectoría, los registros, los mecanismos de acreditación, los beneficios progresivos, la coordinación intersectorial y la participación de los gobiernos regionales y locales. La evaluación acumulada permite ordenar estos componentes bajo un enfoque normativo uniforme.

- **Eficiencia legislativa:** dado que el tratamiento conjunto de ambos proyectos evita la duplicación de análisis técnico, pedidos de opinión, debates y pronunciamientos sobre una misma materia legislativa. Esta acumulación permite optimizar el trabajo parlamentario y facilita que la Comisión emita una respuesta más ordenada respecto de la política pública de cuidados, sin fragmentar el estudio de iniciativas que presentan una evidente relación material.
- **Visión integral de la problemática del cuidado:** El Proyecto de Ley 11659/2024-PE aborda el cuidado desde una perspectiva amplia, a lo largo del ciclo de vida y mediante la creación de un sistema funcional; en tanto, el Proyecto de Ley 14019/2025-CR se enfoca en quienes realizan labores de cuidado familiar permanente y no remunerado. La evaluación conjunta permite comprender que la protección de las personas cuidadoras familiares constituye un componente específico dentro de una política más amplia de cuidados, por lo que su análisis aislado podría resultar insuficiente para construir una respuesta normativa articulada.

Entonces, en concordancia con el **Reglamento del Congreso de la República** y la práctica parlamentaria, la acumulación resulta viable cuando dos o más iniciativas legislativas presentan elementos comunes y se encuentran en etapa de estudio en comisiones. En esa línea, el Acuerdo de Consejo Directivo 686-2002-2003/CONSEJO-CR señala que solo se admite la acumulación de proyectos de ley y de resolución legislativa con otros en trámite, siempre que se encuentren en etapa de estudio en comisiones y el dictamen no haya sido aprobado por la comisión informante. Asimismo, dicho acuerdo permite que las comisiones realicen la acumulación de oficio respecto de los proyectos que reciban por la vía regular mediante decreto de Oficialía Mayor.

En concordancia con ello, el Manual de Proceso Legislativo señala que la finalidad de las acumulaciones responde a un criterio de consolidación temática, orientado a integrar propuestas legislativas temática y procesalmente conexas en un dictamen uniforme y coherente; así como a un criterio de economía procesal, que permite tratar de manera simple y directa lo semejante con lo semejante en un mismo acto, evitando la innecesaria duplicación o reproducción de tareas.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Por consiguiente, la acumulación de los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR** resulta reglamentaria, técnica y legislativamente pertinente, en virtud de la correspondencia temática existente entre ambas iniciativas. Las dos propuestas convergen en el reconocimiento del cuidado como una materia de interés público, la protección de personas en situación de dependencia o vulnerabilidad, la necesidad de articular la intervención estatal y la promoción de la corresponsabilidad en las labores de cuidado. En consecuencia, **corresponde que la Comisión de Mujer y Familia las evalúe de manera conjunta, sin que ello suponga anticipar el sentido final del dictamen, sino únicamente ordenar el análisis legislativo bajo un enfoque integral, coherente y eficiente.**

5.2. ¿Cuál es la 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 público que debe ser identificado con claridad, a fin de determinar si dicho problema puede y debe ser abordado mediante una ley. Como ha señalado esta Comisión en pronunciamientos anteriores, existe materia legible cuando, del análisis del hecho o problema identificado, se advierte un estado de necesidad que puede ser enfrentado razonablemente a través de una intervención normativa.

En el presente caso, los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR** se ubican dentro de una materia socialmente relevante: la atención de cuidados, la protección de las personas en situación de dependencia, fragilidad o discapacidad, y el reconocimiento de quienes brindan cuidados, especialmente dentro del entorno familiar. **Ambas iniciativas parten de la constatación de que existen personas que, por razones de edad, discapacidad, enfermedad crónica, condición de dependencia o limitación de su autonomía personal, requieren asistencia, acompañamiento o apoyo para realizar actividades básicas de la vida diaria.** Asimismo, reconocen que dicha labor de cuidado suele recaer principalmente en el entorno familiar y, en muchos casos, en personas que asumen dicha responsabilidad de manera permanente, directa y no remunerada.

El **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** identifica como problema público la necesidad de modernizar la gestión integral de la atención de cuidados a lo largo del ciclo de vida. Desde esta perspectiva, la iniciativa considera que la atención de cuidados no puede ser abordada únicamente como una obligación privada o familiar, sino como una materia que requiere articulación institucional, coordinación multisectorial y mecanismos de gestión pública que permitan organizar las intervenciones estatales vinculadas al cuidado. Por ello, propone reconocer el derecho al cuidado y crear el

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Sistema Nacional de Cuidados como sistema funcional encargado de articular y coordinar las acciones institucionales necesarias para garantizar dicho derecho.

El **Proyecto de Ley 14019/2025-CR**, por su parte, aborda una dimensión específica de la misma problemática: la situación de las personas cuidadoras familiares que brindan cuidado permanente, directo y no remunerado a parientes en situación de dependencia. La iniciativa parte de la premisa de que estas personas cumplen una función social relevante, pero enfrentan condiciones de vulnerabilidad económica, social, laboral, física y emocional, debido a la carga continua que implica el cuidado de un familiar dependiente. En esa línea, propone reconocerlas como sujetos de especial protección, crear un registro, establecer mecanismos de acreditación y otorgar beneficios progresivos vinculados a programas sociales, salud, empleo, emprendimiento y seguridad social.

En consecuencia, la materia legible común de ambas iniciativas se encuentra referida al **reconocimiento del cuidado como una problemática pública vinculada con la protección de personas dependientes y con la situación de quienes brindan cuidados, así como a la definición del rol del Estado frente a dicha realidad**. Se trata, por tanto, de una materia que comprende aspectos de familia, poblaciones vulnerables, personas adultas mayores, personas con discapacidad, niñez y adolescencia, trabajo no remunerado, corresponsabilidad social, articulación intersectorial y protección social.

No obstante, **debe precisarse que la existencia de una materia socialmente relevante no determina automáticamente la aprobación de las iniciativas legislativas**. La identificación de materia legible constituye solo el primer nivel del análisis. Corresponde luego evaluar si las propuestas normativas formuladas son necesarias, viables y oportunas, así como si resultan coherentes con el ordenamiento jurídico vigente y con los antecedentes legislativos recientes de esta Comisión sobre la misma materia.

En efecto, esta Comisión ya ha analizado anteriormente iniciativas vinculadas con el derecho al cuidado, el Sistema Nacional de Cuidados y el reconocimiento de personas cuidadoras. En el dictamen recaído en los **Proyectos de Ley 2735/2022-PE y 3242/2022-CR** se evaluó una propuesta de reconocimiento del derecho al cuidado y creación del Sistema Nacional de Cuidados. Asimismo, en el dictamen recaído en los **Proyectos de Ley 4705/2022-CR y 5308/2022-CR** se examinó una propuesta sobre personas cuidadoras y derecho al cuidado, que fue reconducida hacia un texto sustitutorio referido al reconocimiento de integrantes del grupo familiar que brindan atenciones a familiares dependientes y al otorgamiento de beneficios.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Por tanto, si bien los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR** abordan una materia legible, su análisis no puede limitarse a constatar la relevancia del cuidado como problema público. **Resulta indispensable determinar si las fórmulas legislativas propuestas aportan una respuesta normativa distinta, necesaria y técnicamente idónea, o si reproducen materias ya evaluadas por la Comisión**, generan superposición con marcos normativos existentes o trasladan al plano legal problemas que podrían corresponder principalmente a la gestión, articulación y fortalecimiento de políticas y servicios ya existentes.

En ese sentido, la materia legible identificada en las iniciativas bajo análisis puede formularse en los siguientes términos: **la necesidad de atender, desde el Estado, la problemática de las personas que requieren cuidados a lo largo del ciclo de vida y de quienes los brindan, especialmente dentro del entorno familiar, determinando si corresponde crear una nueva arquitectura institucional de cuidados o fortalecer los mecanismos normativos, programáticos e institucionales ya existentes para garantizar una respuesta pública articulada, eficiente y sostenible.**

5.3 Análisis técnico sobre la necesidad y viabilidad de la propuesta legislativa

La materia objeto de análisis no es nueva para la Comisión de Mujer y Familia. Durante periodos legislativos recientes, **esta Comisión ha evaluado iniciativas vinculadas con el reconocimiento del derecho al cuidado, la creación del Sistema Nacional de Cuidados, la protección de las personas cuidadoras y el reconocimiento de integrantes del grupo familiar que brindan atención a familiares dependientes.** Por ello, los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR** deben ser examinados considerando dichos antecedentes, a fin de preservar la coherencia institucional de los pronunciamientos de la Comisión y evitar tratamientos normativos fragmentados sobre una misma problemática pública.

Un primer antecedente relevante es el **dictamen de no aprobación**¹⁴ y remisión al archivo recaído en los **Proyectos de Ley 2735/2022-PE**¹⁵ y **3242/2022-CR**¹⁶. El **Proyecto de Ley 2735/2022-PE**, presentado por el Poder Ejecutivo, proponía reconocer el derecho al cuidado y crear el Sistema Nacional de Cuidados; mientras que el **Proyecto de Ley 3242/2022-CR** proponía declarar de necesidad pública e interés nacional la creación del Sistema Nacional de Cuidados para las personas

¹⁴ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc0NjM5/pdf>

¹⁵ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDA5NDg=/pdf>

¹⁶ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTEzNjg=/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

adultas mayores. Dicho pronunciamiento fue aprobado por mayoría en la Décima Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Mujer y Familia, realizada el 5 de abril de 2024.

En dicho dictamen, la Comisión analizó una propuesta de alcance amplio sobre el derecho al cuidado, entendido en sus dimensiones de recibir cuidados, cuidar y autocuidarse, así como la creación de un sistema funcional bajo rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Sin embargo, **la Comisión formuló observaciones respecto de la amplitud del sistema propuesto, la posibilidad de que el Estado intervenga excesivamente en relaciones familiares de cuidado, la regulación de estándares mínimos de servicios de cuidado, la eventual fiscalización y sanción de relaciones de cuidado al interior de los hogares, la concentración de funciones normativas, supervisoras, fiscalizadoras e interpretativas en el MIMP, y la ausencia de una definición suficiente sobre la sostenibilidad presupuestal de las medidas planteadas.**

La Comisión también advirtió que una regulación amplia del cuidado podía trasladar relaciones familiares naturales y afectivas hacia una categoría administrativa de “persona cuidadora” y “persona cuidada”, con el riesgo de sujetar dinámicas familiares a estándares estatales de cumplimiento, supervisión o eventual sanción. Asimismo, se cuestionó que la propuesta reconociera derechos y prestaciones sin acompañar una previsión clara de financiamiento, lo que podía convertir la iniciativa en una norma declarativa de difícil cumplimiento. Sobre esa base, **la Comisión recomendó la no aprobación y remisión al archivo de los Proyectos de Ley 2735/2022-PE y 3242/2022-CR.**

Un segundo antecedente relevante es el **dictamen¹⁷ recaído en los Proyectos de Ley 4705/2022-CR¹⁸ y 5308/2022-CR¹⁹**, mediante el cual la Comisión propuso un texto sustitutorio denominado “*Ley que reconoce a los integrantes del grupo familiar que brindan atenciones a familiares dependientes y les otorga beneficios*”. Dicho dictamen fue aprobado por unanimidad en la Décima Sexta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Mujer y Familia, realizada el 15 de mayo de 2024.

Los **Proyectos de Ley 4705/2022-CR y 5308/2022-CR** también contenían propuestas amplias vinculadas con el derecho al cuidado, las personas cuidadoras y la creación de un Sistema Nacional de Cuidados. No obstante, la Comisión no aprobó dichas iniciativas en sus términos originales. Por el contrario, efectuó una reformulación

¹⁷ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg5NTI4/pdf>

¹⁸ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTExNTQ=/pdf>

¹⁹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTA3NDk4/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

sustantiva de la materia, **descartando la creación de un Sistema Nacional de Cuidados desde iniciativas congresales y reconduciendo el contenido normativo hacia una fórmula más acotada, centrada en el reconocimiento de integrantes del grupo familiar que brindan atención a familiares dependientes y en el otorgamiento de determinados beneficios.**

En ese pronunciamiento, la Comisión sostuvo que la creación de un sistema funcional desde iniciativas parlamentarias podía afectar competencias propias del Poder Ejecutivo, considerando que, conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los sistemas funcionales se vinculan con la organización y conducción de políticas públicas que requieren participación multisectorial y multinivel. Asimismo, la Comisión tuvo presente el límite previsto en el artículo 79 de la Constitución Política, referido a la prohibición de iniciativa de gasto por parte de los congresistas. Por ello, el texto sustitutorio evitó crear un sistema nacional de cuidados y optó por una regulación más específica orientada a reconocer y beneficiar a quienes brindan atención dentro del entorno familiar.

Este segundo antecedente evidencia que la Comisión no ha rechazado la relevancia social del cuidado ni la necesidad de proteger a quienes brindan atención a familiares dependientes. Por el contrario, reconoció la importancia de dicha labor y propuso una fórmula normativa específica. Sin embargo, también dejó establecida una línea de cautela frente a la creación de sistemas funcionales, beneficios indeterminados o estructuras institucionales amplias que pudieran generar gasto público, duplicidad de competencias o una intervención estatal excesiva en las relaciones familiares.

Un tercer antecedente que resulta pertinente para el presente análisis es el **dictamen²⁰ de aprobación recaído en los Proyectos de Ley 13063/2025-DP²¹ y 13388/2025-CR²²**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la *Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, a fin de incorporar enfoques como la gestión de casos y mejorar la articulación intersectorial*. En dicho caso, la Comisión evaluó una propuesta vinculada con la necesidad de mejorar la articulación intersectorial, incorporar enfoques como la gestión de casos y optimizar la atención integral de niños y adolescentes. **La Comisión advirtió que el problema público no radicaba necesariamente en la inexistencia de una institucionalidad, sino en las**

²⁰ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzc5Nzk4/pdf>

²¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQ0NjAx/pdf>

²² <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzUyOTE2/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

limitaciones de implementación, articulación y desempeño de un sistema funcional ya existente bajo rectoría del MIMP.

Este antecedente resulta relevante porque permite advertir que **la creación formal de nuevos sistemas funcionales no garantiza, por sí misma, la eficacia de la intervención estatal.** Cuando el problema identificado se vincula con deficiencias de implementación, débil articulación, insuficiente capacidad operativa o limitado desempeño de sistemas y servicios existentes, la respuesta normativa puede orientarse razonablemente al fortalecimiento de la institucionalidad vigente, antes que a la creación de una nueva arquitectura sistémica. En esa línea, la Comisión consideró que la oportunidad legislativa no consistía en crear nuevos sistemas, sino en consolidar, fortalecer y optimizar el funcionamiento del sistema existente.

Los antecedentes reseñados permiten identificar una línea de análisis relevante para los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR**. Por un lado, **la Comisión ya ha evaluado propuestas sobre derecho al cuidado y Sistema Nacional de Cuidados, formulando observaciones respecto de su necesidad, viabilidad institucional, financiamiento, rectoría, alcance y relación con la familia.** Por otro lado, la Comisión también ha reconocido la importancia de proteger a quienes brindan atención dentro del entorno familiar, aunque mediante fórmulas más acotadas y compatibles con los límites constitucionales, presupuestales y competencias aplicables.

En consecuencia, **los proyectos bajo análisis deben ser examinados no solo desde la legitimidad del problema público que buscan atender, sino también a partir de su relación con estos antecedentes legislativos recientes.** Ello exige determinar si las nuevas iniciativas aportan una respuesta normativa distinta, necesaria y técnicamente idónea, o si reproducen aspectos ya evaluados por la Comisión, reintroducen problemas previamente advertidos, generan superposición normativa o plantean una nueva estructura institucional sin acreditar suficientemente su necesidad, sostenibilidad y capacidad operativa.

5.4 Análisis técnico sobre la necesidad de las propuestas legislativas

Conforme a los criterios de técnica legislativa aplicables al procedimiento parlamentario, el análisis de necesidad exige determinar si la propuesta normativa resulta indispensable para atender el problema público identificado o si, por el contrario, dicho problema puede ser abordado mediante el fortalecimiento, articulación o implementación de normas, políticas, programas o servicios ya existentes. En ese sentido, no basta con constatar que la materia del cuidado es socialmente relevante; corresponde verificar si la creación de una nueva ley y,

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

particularmente, de un nuevo sistema funcional, constituye una respuesta necesaria, idónea y proporcional frente al problema advertido.

En el presente caso, los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR** parten de una problemática real: la existencia de personas que requieren cuidados a lo largo del ciclo de vida, especialmente por razones de dependencia, fragilidad, discapacidad, enfermedad, edad o limitación de su autonomía personal; así como la situación de quienes brindan cuidados, particularmente dentro del entorno familiar y de manera no remunerada. **Esta Comisión reconoce que dicha problemática merece atención pública, en tanto involucra a niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas en situación de dependencia y familiares que asumen cargas físicas, emocionales, económicas y laborales derivadas del cuidado.**

Sin embargo, la constatación de dicho problema público no determina, por sí sola, la necesidad de aprobar las iniciativas legislativas en los términos planteados. La evaluación debe centrarse en determinar si las propuestas normativas acreditan suficientemente que el ordenamiento jurídico vigente carece de mecanismos para atender la materia, o si el problema radica más bien en la insuficiente implementación, articulación o financiamiento de políticas, programas, servicios y sistemas ya existentes.

En relación con el **Proyecto de Ley 11659/2024-PE**, la iniciativa propone reconocer el derecho al cuidado a lo largo del ciclo de vida y crear el Sistema Nacional de Cuidados como sistema funcional del Poder Ejecutivo, bajo rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. La finalidad declarada consiste en modernizar la gestión integral de la atención de cuidados, articular la acción estatal y coordinar políticas, programas, servicios e instrumentos vinculados a la materia.

No obstante, **de la revisión de la propuesta se advierte que el proyecto no acredita de manera suficiente que la creación de un nuevo sistema funcional sea indispensable para resolver el problema identificado.** En efecto, el ordenamiento jurídico vigente ya contempla normas, políticas, programas y servicios relacionados con el cuidado de poblaciones específicas, tales como niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas en situación de desprotección familiar, familias y poblaciones vulnerables. La propia opinión del Ministerio de Salud identifica la existencia de políticas nacionales multisectoriales vigentes relacionadas con el cuidado, así como sistemas nacionales vinculados con la materia, entre ellos el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad y el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

En esa línea, **antes de crear una nueva arquitectura sistémica, correspondía demostrar que los instrumentos existentes resultan insuficientes no solo por problemas de cobertura o articulación, sino porque carecen de aptitud normativa o institucional para ser fortalecidos.** Sin embargo, el Proyecto de Ley 11659/2024-PE no desarrolla con suficiente precisión por qué las competencias actuales del MIMP y de los sectores involucrados, así como los sistemas, políticas y programas vigentes, no podrían ser optimizados mediante medidas de gestión, articulación intersectorial, interoperabilidad, fortalecimiento presupuestal o mejora reglamentaria.

Este punto resulta especialmente relevante si se considera que **la Comisión ya ha sostenido, en antecedentes recientes, que la creación formal de sistemas funcionales no garantiza por sí misma la eficacia de la intervención estatal.** En el caso del análisis referido al fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, se advirtió que el problema público no residía necesariamente en la inexistencia de un sistema, sino en las limitaciones de implementación, articulación y desempeño de una institucionalidad ya existente bajo rectoría del MIMP. Bajo ese criterio, cuando el déficit identificado se relaciona con articulación, implementación o capacidad operativa, la respuesta normativa debe evaluar prioritariamente el fortalecimiento de los sistemas y servicios vigentes antes que la creación de un nuevo sistema funcional.

Asimismo, el propio Ministerio de Salud ha advertido que, si bien el Proyecto de Ley 11659/2024-PE identifica como problema público el limitado ejercicio del derecho al cuidado a lo largo del ciclo de vida, **resulta necesario precisar las causas directas e indirectas de dicho problema y evaluar el impacto o avances de las políticas nacionales multisectoriales vigentes lideradas por el MIMP,** así como las metas proyectadas al 2030 a favor de la población vulnerable o en condición de dependencia y fragilidad. Esta observación resulta relevante porque evidencia que el diagnóstico de necesidad normativa requiere mayor desarrollo antes de justificar la creación de un nuevo sistema funcional.

En similar sentido, la opinión del Ministerio de Educación reconoce la existencia de servicios educativos vinculados con el cuidado y desarrollo integral, especialmente en educación inicial y educación básica especial, tales como Educación Inicial, EduCuna, PRONOEI, PRITE, PRAAD y CEBE. Ello confirma que, en distintos sectores, ya existen intervenciones relacionadas con la atención, cuidado, acompañamiento y desarrollo de personas en situación de vulnerabilidad o dependencia. Por tanto, **la necesidad legislativa no puede sustentarse únicamente en la existencia de servicios dispersos, sino que debe acreditar por qué la solución**

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

adecuada es crear un nuevo sistema funcional y no fortalecer la articulación de los servicios existentes.

La necesidad del **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** también debe evaluarse frente a los antecedentes legislativos de la Comisión. En el dictamen recaído en los **Proyectos de Ley 2735/2022-PE y 3242/2022-CR**, la Comisión ya examinó una propuesta de reconocimiento del derecho al cuidado y creación del Sistema Nacional de Cuidados, formulando observaciones sustantivas sobre su alcance, rectoría, fiscalización, financiamiento y posible incidencia en relaciones familiares. Si bien el proyecto actual presenta una fórmula más acotada y no reproduce todos los elementos cuestionados en aquel antecedente, mantiene el núcleo de la propuesta previamente evaluada: reconocimiento del derecho al cuidado y creación de un sistema funcional bajo rectoría del MIMP.

En consecuencia, correspondía que la nueva iniciativa acreditara con mayor precisión qué aspectos del antecedente han sido superados y por qué, pese a los cuestionamientos ya formulados, resulta ahora necesario crear el Sistema Nacional de Cuidados. Sin embargo, **la propuesta no desarrolla de manera suficiente una justificación reforzada sobre la necesidad de dicha nueva institucionalidad, ni demuestra que la creación del sistema resulte más eficaz que el fortalecimiento de las políticas, servicios y sistemas ya existentes.**

Por otro lado, el **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** propone reconocer, proteger y otorgar beneficios a las personas cuidadoras familiares que brindan cuidado permanente, directo y no remunerado a parientes en situación de dependencia. La iniciativa busca crear un Registro Único de Personas Cuidadoras Familiares, establecer mecanismos de acreditación y otorgar beneficios progresivos vinculados con programas sociales, salud, empleo, emprendimiento y seguridad social.

Si bien esta propuesta aborda una problemática legítima, referida a la invisibilización y vulnerabilidad de quienes asumen labores de cuidado familiar permanente, **tampoco acredita suficientemente la necesidad de una nueva regulación autónoma en los términos planteados.** Ello se debe, en primer lugar, a que **la Comisión ya aprobó un texto sustitutorio recaído en los Proyectos de Ley 4705/2022-CR y 5308/2022-CR, orientado precisamente a reconocer a integrantes del grupo familiar que brindan atenciones a familiares dependientes y otorgarles determinados beneficios.** Por tanto, el **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** reproduce una materia que ya fue objeto de evaluación y tratamiento legislativo por esta Comisión.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Además, el propio Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha señalado que la aprobación aislada del Proyecto de Ley 14019/2025-CR resultaría insuficiente y de difícil implementación operativa, pues su viabilidad técnica dependería de la estructura sistémica que proveería el Sistema Nacional de Cuidados propuesto en el Proyecto de Ley 11659/2024-PE. Esta observación es relevante para el análisis de necesidad, porque evidencia que el proyecto congresal, por sí solo, no ofrece condiciones suficientes para implementar los beneficios que plantea.

La Defensoría del Pueblo también ha señalado que el Proyecto de Ley 14019/2025-CR debe ser evaluado dentro de un marco integral junto con otras iniciativas vinculadas al cuidado y la asistencia personal, a fin de superar la fragmentación normativa. Esta apreciación confirma que la regulación aislada de las personas cuidadoras familiares puede resultar insuficiente si no se inserta en una política pública integral, financiada y articulada.

En ese contexto, el análisis de necesidad muestra una tensión central entre ambas iniciativas. El Proyecto de Ley 11659/2024-PE propone crear una estructura sistémica general, pero no acredita suficientemente que dicha estructura sea indispensable frente a los sistemas, políticas y servicios ya existentes. El Proyecto de Ley 14019/2025-CR, por su parte, propone beneficios específicos para personas cuidadoras familiares, pero su propia viabilidad operativa depende de una arquitectura institucional que no forma parte de su diseño autónomo y que, además, se encuentra cuestionada en términos de necesidad.

Asimismo, ambos proyectos emplean una justificación basada en la fragmentación de servicios y en la insuficiente articulación estatal. No obstante, la fragmentación institucional no necesariamente se resuelve mediante la creación de un nuevo sistema funcional. La experiencia legislativa reciente evidencia que la creación de sistemas o instancias adicionales puede generar nuevas cargas de coordinación, superposición competencial y mayores exigencias de gestión, sin asegurar necesariamente mejores resultados si no se cuenta con capacidades institucionales, presupuesto, información interoperable, metas verificables y mecanismos efectivos de seguimiento.

Por ello, desde el análisis de necesidad, la respuesta normativa debería partir de una pregunta previa: si el problema consiste en la falta de cuidados, la sobrecarga familiar, la invisibilización de las personas cuidadoras y la debilidad de la articulación estatal, **¿la solución legislativa necesaria es crear un nuevo Sistema Nacional de Cuidados y un nuevo régimen de beneficios para cuidadores familiares, o corresponde fortalecer los marcos existentes, articular los servicios**

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

vigentes, mejorar su financiamiento y establecer mecanismos de coordinación más eficaces dentro de la institucionalidad actual?

De la revisión de las iniciativas y de las opiniones recibidas, se advierte que dicha pregunta no ha sido absuelta de manera suficiente. Las opiniones favorables o favorables con observaciones reconocen la importancia de la materia, pero varias de ellas también evidencian la necesidad de precisar competencias, financiamiento, articulación, registros, acreditación, estándares, participación, interoperabilidad y sostenibilidad. En consecuencia, el respaldo a la finalidad de las propuestas no equivale a una validación plena de la necesidad de aprobar las fórmulas legislativas planteadas.

En suma, la Comisión de Mujer y Familia reconoce que existe una problemática pública relacionada con el cuidado, las personas en situación de dependencia y quienes brindan cuidados familiares. Sin embargo, los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR** no acreditan de manera suficiente que la creación de un nuevo sistema funcional y de un nuevo régimen específico de beneficios constituya una respuesta legislativa necesaria frente al marco normativo, institucional y programático ya existente. La necesidad identificada parece vincularse, principalmente, con la implementación efectiva, articulación, financiamiento y fortalecimiento de políticas y servicios vigentes, antes que con la creación de una nueva estructura normativa e institucional.

5.5 Análisis técnico sobre la viabilidad institucional de las propuestas legislativas

El análisis de viabilidad institucional permite determinar si las iniciativas legislativas pueden implementarse razonablemente dentro de la organización estatal vigente, sin generar superposición de competencias, duplicidad funcional, dispersión normativa o sobrecarga administrativa. En el presente caso, este análisis resulta necesario porque el **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** propone crear un nuevo Sistema Nacional de Cuidados bajo rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mientras que el **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** plantea un régimen específico de registro, acreditación y beneficios para las personas cuidadoras familiares.

Respecto del **Proyecto de Ley 11659/2024-PE**, se advierte que la propuesta asigna al MIMP una rectoría amplia, multisectorial y multinivel en materia de cuidados. Dicha rectoría comprendería funciones de conducción, coordinación, supervisión, evaluación, generación de información y articulación de políticas, programas y servicios vinculados con el cuidado a lo largo del ciclo de vida. Si bien el MIMP cuenta con competencias relevantes en materia de mujeres, familia y poblaciones

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

vulnerables, la propuesta no acredita suficientemente cómo dicha nueva rectoría se articularía con las competencias sectoriales ya existentes en salud, educación, trabajo, inclusión social, discapacidad, niñez, adolescencia, personas adultas mayores y gobiernos subnacionales.

Esta dificultad se evidencia en las propias opiniones recibidas. El Ministerio de Salud ha señalado que ya existen políticas nacionales multisectoriales y sistemas nacionales vinculados con la materia, tales como el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad y el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Asimismo, el Ministerio de Educación ha identificado servicios educativos vinculados con el cuidado y desarrollo integral, especialmente en educación inicial y educación básica especial. Ello confirma que la materia no parte de una ausencia total de institucionalidad, sino de una red de intervenciones ya existentes que requieren articulación, delimitación competencial y fortalecimiento operativo.

En ese contexto, la creación de un nuevo sistema funcional exigiría una delimitación precisa de sus relaciones con los sistemas, políticas y servicios vigentes. Sin embargo, el Proyecto de Ley 11659/2024-PE no desarrolla con suficiente claridad los mecanismos de coordinación intersectorial, interoperabilidad de información, solución de controversias competenciales, distribución de responsabilidades, articulación territorial ni capacidad operativa del ente rector. La sola identificación del MIMP como ente rector y la enumeración de entidades integrantes no resultan suficientes para garantizar una implementación institucionalmente viable.

En cuanto al Proyecto de Ley 14019/2025-CR, la iniciativa también presenta dificultades institucionales. El proyecto propone crear el Registro Único de Personas Cuidadoras Familiares a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; sin embargo, el MIMP ha observado que, considerando sus competencias en protección de mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad y fortalecimiento de las familias, dicho registro debería ser creado e implementado por el MIMP. Esta observación revela una falta de definición adecuada de la entidad responsable de conducir la identificación, acreditación, seguimiento y supervisión de las personas cuidadoras familiares.

Asimismo, el Proyecto de Ley 14019/2025-CR contempla beneficios vinculados con programas sociales, salud física y mental, empleo temporal, emprendimiento, seguridad social y medidas de conciliación laboral. No obstante, no define con precisión qué entidades asumirían cada una de estas prestaciones, cómo se financiarían, qué criterios permitirían acreditar la condición de persona

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

cuidadora familiar, cómo se verificaría la situación de dependencia ni qué mecanismos de seguimiento evitarían duplicidades o un uso inadecuado de los beneficios. En esa misma línea, la Defensoría del Pueblo ha advertido que el registro y los beneficios previstos requieren mayor delimitación normativa, criterios de acreditación, financiamiento sostenible, metas, indicadores de seguimiento e interoperabilidad institucional.

Un elemento adicional de preocupación es que, según el propio MIMP, la aprobación aislada del **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** resultaría insuficiente y de difícil implementación operativa, pues su viabilidad técnica dependería de la estructura sistémica que proporcionaría el Sistema Nacional de Cuidados propuesto en el **Proyecto de Ley 11659/2024-PE**. Sin embargo, como se ha señalado, la viabilidad institucional de dicho sistema tampoco ha sido suficientemente acreditada. En consecuencia, la operatividad de una iniciativa queda condicionada a la aprobación de otra cuya necesidad, articulación y capacidad de implementación aún presentan observaciones relevantes.

Por tanto, **si bien ambas iniciativas persiguen una finalidad legítima, su diseño institucional no ofrece garantías suficientes de implementación efectiva.** El **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** crea una nueva rectoría sistémica sin demostrar de manera suficiente su articulación con la institucionalidad existente; y el **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** crea registros, acreditaciones y beneficios sin definir adecuadamente rectoría, responsabilidades, financiamiento, interoperabilidad y mecanismos de ejecución. En consecuencia, desde el análisis de viabilidad institucional, **las propuestas no acreditan condiciones suficientes para asegurar una implementación clara, sostenible y operativamente viable.**

5.6 Análisis técnico de la oportunidad normativa de las propuestas legislativas

El análisis de oportunidad legislativa permite determinar si, aun existiendo una problemática pública legítima, resulta conveniente aprobar las iniciativas legislativas en el contexto normativo, institucional y presupuestal actual. Este examen no cuestiona la relevancia social del cuidado ni la necesidad de proteger a las personas que requieren cuidados y a quienes los brindan; más bien, evalúa si las fórmulas legislativas propuestas constituyen, en este momento, la respuesta más adecuada para atender dicha problemática.

En el presente caso, la Comisión reconoce que el cuidado constituye una materia de alta relevancia pública, en tanto involucra a personas en situación de dependencia, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad,

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

personas con enfermedades crónicas o limitaciones de autonomía, así como a familiares que asumen labores permanentes de cuidado no remunerado. Asimismo, reconoce que dichas labores recaen mayoritariamente en mujeres, generando impactos en su salud física y mental, autonomía económica, desarrollo laboral y participación social.

No obstante, la oportunidad legislativa no puede evaluarse únicamente desde la importancia de la materia. Corresponde determinar si los proyectos acumulados ofrecen una solución normativa madura, articulada y viable, o si su aprobación podría generar mayores problemas de implementación, superposición normativa o expectativas sociales de difícil cumplimiento. **Desde esta perspectiva, los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR presentan dificultades relevantes.**

En primer lugar, el **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** propone crear un nuevo Sistema Nacional de Cuidados bajo rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, pese a que ya existen políticas, programas, servicios y sistemas vinculados con la atención de poblaciones que requieren cuidados. Las opiniones recibidas han evidenciado que diversos sectores ya desarrollan intervenciones relacionadas con salud, educación, discapacidad, niñez, adolescencia, personas adultas mayores, protección social y familia. Por tanto, antes de crear una nueva arquitectura institucional, resulta más oportuno evaluar el desempeño de los sistemas y servicios existentes, identificar sus brechas reales de articulación, fortalecer su financiamiento y mejorar sus mecanismos de coordinación intersectorial.

En segundo lugar, la Comisión cuenta con antecedentes legislativos recientes en los que ya se evaluaron iniciativas sobre derecho al cuidado, Sistema Nacional de Cuidados y personas cuidadoras. **En dichos pronunciamientos, la Comisión optó, por un lado, por no aprobar iniciativas que proponían la creación de un sistema nacional de cuidados; y, por otro lado, por reconducir propuestas sobre cuidado hacia fórmulas más acotadas vinculadas con integrantes del grupo familiar que brindan atención a familiares dependientes.** En ese contexto, no resulta oportuno reabrir el mismo debate legislativo sin que las nuevas iniciativas acrediten de manera suficiente que han superado las observaciones previamente formuladas.

En tercer lugar, las opiniones recibidas, aunque en varios casos son favorables o favorables con observaciones, revelan que las propuestas requieren ajustes sustantivos. **Se ha advertido la necesidad de precisar competencias, fuentes de financiamiento, mecanismos de acreditación, interoperabilidad, estándares de calidad, fiscalización, registros, participación ciudadana, articulación sectorial y sostenibilidad de los beneficios.** Estas observaciones no son menores ni accesorias;

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

inciden directamente en la posibilidad de que las normas sean implementadas de manera efectiva.

En cuarto lugar, el **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** plantea beneficios progresivos a favor de personas cuidadoras familiares en materias vinculadas con programas sociales, salud física y mental, empleo, emprendimiento, seguridad social y conciliación laboral. Sin embargo, no define con precisión las entidades responsables, los criterios de acceso, los mecanismos de financiamiento ni la articulación con normas laborales, previsionales y sociales ya vigentes. En consecuencia, su aprobación podría generar expectativas legítimas en un grupo social vulnerable, sin asegurar condiciones reales para la prestación efectiva de los beneficios propuestos.

En quinto lugar, debe considerarse que el propio MIMP ha señalado que la aprobación aislada del **Proyecto de Ley 14019/2025-CR** resultaría insuficiente y de difícil implementación operativa, pues su viabilidad técnica dependería de la estructura sistémica prevista en el **Proyecto de Ley 11659/2024-PE**. Esta relación de dependencia normativa e institucional reduce la oportunidad de aprobar el proyecto congresal de manera autónoma. Al mismo tiempo, la viabilidad del sistema propuesto por el **Proyecto de Ley 11659/2024-PE** tampoco ha sido suficientemente acreditada, lo que impide considerar que ambos proyectos, acumulados, ofrezcan una solución legislativa integral y operativamente madura.

Desde una perspectiva de oportunidad parlamentaria, la Comisión debe evitar la aprobación de normas que, aunque bien orientadas en su finalidad, puedan convertirse en mandatos declarativos, generar duplicidad institucional o trasladar al reglamento aspectos esenciales que debieron estar definidos en la ley. En una materia tan sensible como el cuidado, la técnica legislativa exige especial prudencia, pues la creación de derechos, sistemas, registros y beneficios debe estar acompañada de condiciones mínimas de implementación, financiamiento y responsabilidad institucional.

Por ello, la respuesta legislativa más oportuna no parece ser la aprobación de los proyectos acumulados en sus términos actuales, sino la promoción de una revisión integral del marco normativo e institucional vigente en materia de cuidados. Dicha revisión debería identificar con precisión las brechas de atención, los servicios existentes, los registros disponibles, los problemas de articulación, las necesidades presupuestales, los estándares de calidad y los sectores responsables. Solo sobre esa base podría evaluarse si corresponde crear un nuevo sistema funcional, fortalecer sistemas existentes o aprobar un régimen específico para personas cuidadoras familiares.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

En suma, **la Comisión considera que, si bien la materia de cuidados exige atención pública y legislativa, los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR no resultan oportunos en su formulación actual.** Las iniciativas no acreditan suficientemente que la creación de un nuevo sistema funcional y de un régimen específico de beneficios sea, en este momento, la respuesta normativa más adecuada frente a la problemática identificada. En consecuencia, corresponde priorizar el fortalecimiento, articulación y evaluación de la institucionalidad vigente antes que aprobar nuevas estructuras normativas e institucionales cuya implementación no se encuentra suficientemente asegurada.

VI. CONCLUSIÓN

De la evaluación integral de los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, la Comisión de Mujer y Familia reconoce que la problemática del cuidado constituye una materia de especial relevancia pública, social y familiar.** La atención de las personas que requieren cuidados a lo largo del ciclo de vida, así como la protección de quienes los brindan, especialmente dentro del entorno familiar y de manera no remunerada, exige respuestas del Estado orientadas a fortalecer los servicios, mejorar la articulación institucional, reducir la sobrecarga de las familias y promover una corresponsabilidad efectiva.

Sin embargo, la legitimidad del problema público identificado no determina, por sí misma, la aprobación de las iniciativas legislativas en los términos propuestos. Conforme al análisis desarrollado, **los proyectos acumulados no acreditan suficientemente la necesidad, viabilidad institucional, coherencia normativa ni oportunidad legislativa requeridas para su aprobación.**

En relación con el **Proyecto de Ley 11659/2024-PE**, si bien la propuesta busca reconocer el derecho al cuidado y crear un Sistema Nacional de Cuidados bajo rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, **no se ha demostrado de manera suficiente que la creación de un nuevo sistema funcional sea indispensable frente a la existencia de normas, políticas, programas, servicios y sistemas vigentes vinculados con la atención de niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, familias y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad.** La problemática advertida parece responder, principalmente, a deficiencias de implementación, articulación, financiamiento y capacidad operativa de la institucionalidad existente, antes que a una ausencia absoluta de marco normativo o institucional.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

Asimismo, la propuesta no delimita con claridad suficiente la relación del nuevo sistema funcional con las rectorías sectoriales ya existentes ni desarrolla adecuadamente los mecanismos de coordinación intersectorial, interoperabilidad, distribución de responsabilidades, articulación territorial, financiamiento y seguimiento. Por ello, la creación de una nueva rectoría amplia, multisectorial y multinivel a cargo del MIMP podría generar superposición funcional, dispersión normativa y expectativas de implementación que no se encuentran suficientemente respaldadas.

Respecto del **Proyecto de Ley 14019/2025-CR**, la Comisión reconoce que la situación de las personas cuidadoras familiares requiere atención pública. No obstante, la iniciativa plantea un régimen de reconocimiento, registro, acreditación y beneficios progresivos sin precisar de manera suficiente la entidad responsable, los criterios de acreditación, los mecanismos de supervisión, las fuentes de financiamiento ni la articulación con normas laborales, previsionales, sanitarias y sociales vigentes. Además, su propia implementación ha sido advertida como dependiente de una estructura sistémica más amplia, lo que evidencia que, aprobada de manera aislada, podría tener un alcance principalmente declarativo.

La Comisión también advierte que ambas iniciativas se vinculan con materias ya evaluadas en antecedentes legislativos recientes sobre derecho al cuidado, Sistema Nacional de Cuidados y reconocimiento de personas que brindan atención a familiares dependientes. En dichos antecedentes, la Comisión ya formuló observaciones sobre la creación de sistemas funcionales, la sostenibilidad presupuestal, la posible superposición competencial y la necesidad de evitar regulaciones amplias que no aseguren implementación efectiva. Las propuestas actuales, aunque presentan ajustes respecto de iniciativas anteriores, no superan de manera suficiente dichas observaciones.

En consecuencia, la Comisión considera que no resulta conveniente aprobar los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR en sus términos actuales. La respuesta legislativa más adecuada debe orientarse, previamente, a evaluar y fortalecer la institucionalidad vigente, identificar con precisión las brechas de atención, ordenar los registros y servicios existentes, definir responsabilidades sectoriales, asegurar financiamiento sostenible y establecer mecanismos efectivos de coordinación y seguimiento.

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo establecido en el **literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República**, la Comisión de Mujer y Familia recomienda la **NO APROBACIÓN** de los **Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR**, mediante el cual se propone la modernización de

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras, y por consiguiente, su envío al archivo.

Dese cuenta
Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 8 de junio de 2026



Firmado digitalmente por:
 INFANTES CASTAÑEDA Mery
 Eiana FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 09/06/2026 11:48:18-0500



Firmado digitalmente por:
 BARBARAN REYES Rosangella
 Andrea FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 09/06/2026 12:55:41-0500



Firmado digitalmente por:
 INFANTES CASTAÑEDA Mery
 Eiana FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 09/06/2026 11:48:45-0500



Firmado digitalmente por:
 SANTISTEBAN SUCLUPE
 Magally FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 09/06/2026 15:53:16-0500



Firmado digitalmente por:
 MUÑANTE BARRIOS Alejandro
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/06/2026 12:12:16-0500



Firmado digitalmente por:
 PORTERO LOPEZ Hilda
 Marleny FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/06/2026 11:11:49-0500



Firmado digitalmente por:
 LOPEZ MORALES Jeny Luz
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/06/2026 12:35:15-0500



Firmado digitalmente por:
 TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/06/2026 14:02:33-0500



Firmado digitalmente por:
 LIMACHI QUISPE Nieves
 Esmeralda FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 11/06/2026 12:13:38-0500



Firmado digitalmente por:
 MARTINEZ TALAVERA Pedro
 Edwin FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/06/2026 16:38:23-0500

Firmado digitalmente por:
 JAUREGUI MARTINEZ DE
 AGUAYO Maria De Los Milagros
 Jackeline FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 12/06/2026 10:57:51-0500

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los Proyectos de Ley 11659/2024-PE y 14019/2025-CR, mediante el cual se propone la modernización de la gestión integral de la atención de cuidados, la creación del Sistema Funcional de Cuidados y el reconocimiento y protección de personas cuidadoras.

[Siguen firmas ...]