

PROYECTO DE LEY N° 651/2021-CR



LEY DE OTORGAMIENTO DE AYUDA ECONÓMICA A LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES POR ORFANDAD A CAUSA DEL COVID19 DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA, O QUE LA MADRE HAYA FALLECIDO POR FEMINICIDIO.

Los Congresistas miembros integrantes del Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la Congresista **ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA**, y demás congresistas firmantes, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ASEGURA EL OTORGAMIENTO DE AYUDA ECONÓMICA A LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES POR ORFANDAD A CAUSA DEL COVID19 DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA, O QUE LA MADRE HAYA FALLECIDO POR FEMINICIDIO

Artículo 1°.- Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad el asegurar el otorgamiento de una ayuda económica para contribuir al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes cuyos padres hayan fallecido a causa de la COVID-19 durante la Emergencia Sanitaria declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA y sus prórrogas, implementada a través del artículo 8 del Decreto de Urgencia N° 020-2021, Decreto de Urgencia que dicta medidas extraordinarias en materia económica y financiera vinculadas a los recursos humanos en salud como respuesta ante la emergencia sanitaria por la COVID-19; asimismo a la madre fallecida víctima de feminicidio, así como a las señaladas en el Decreto de Urgencia N° 005-2020 las que son víctimas indirectas de dicho delito.

Artículo 2°.- Personas beneficiarias

Son personas beneficiarias de una ayuda económica regulada por la presente Ley, las niñas, niños y adolescentes en condición de orfandad; de manera prioritaria serán beneficiados los que se encuentran en una situación de vulnerabilidad integral. También es importante tener en cuenta los criterios establecidos en el Reglamento de la presente norma; y es en ese sentido que son beneficiados los siguientes:

- a) Las niñas, niños y adolescentes cuyos padres hayan fallecido a causa de la COVID -19, durante el tiempo de duración de la Emergencia Sanitaria promulgada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA y sus prórrogas, esto es de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Salud.
- b) Los niños, niñas y adolescentes cuya madre falleció a causa de ser víctima de feminicidio, y se encuentran debidamente registrados en el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF).
- c) Los niños, niñas y adolescentes contemplados en el Decreto de Urgencia N° 005-2020

Se señala como una situación de vulnerabilidad integral para la presente norma, a los menores que adicionalmente a la pérdida de la madre, padre o ambos, los que viven en un estado de pobreza y extrema pobreza, según lo señala principalmente el INEI, los que carecen de los servicios básicos y viven en entornos sociales de alto riesgo para su integridad y desarrollo personal.

Artículo 3°.- Implementación y competencia

3.1 La ayuda económica adoptada por la presente Ley es asignada dentro del presupuesto institucional anual (PIA) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y entregada a todos los beneficiarios de la presente norma a través del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar- INABIF, y por la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA, todo ello conforme al procedimiento, requisitos, criterios de priorización y condiciones para solicitar, acceder y mantener una ayuda económica, establecidos en el Reglamento de la presente norma.

3.2 Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar- INABIF, y el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA, son las entidades competentes para evaluar, tramitar, otorgar y supervisar la ayuda económica; la supervisión es al seguimiento que los tutores responsables del cuidado de los menores huérfanos realizan sobre la ayuda económica dictada en la presente norma; esta verificación tiene como fin el asegurar el cumplimiento de los fines para los cuales fue creado la presente ayuda económica, y que la misma este acorde con su Reglamento

Artículo 4°.- Importe de la ayuda económica

La ayuda económica otorgada es equivalente a S/ 200.00 (Doscientos y 00/100 nuevos soles) mensuales para cada beneficiario, la misma que será otorgada por medio del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF; para los casos de feminicidio el mismo será otorgado por medio de la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA; y de acuerdo a lo que establezca el respectivo Reglamento será entregado a solicitud de la propia víctima indirecta, sus familiares o las autoridades administrativas o judiciales competentes.

Artículo 5°.- Características

La asistencia económica tiene las siguientes características:

- a) Es otorgada al tutor o familiar responsable de su cuidado de forma mensual, la misma que mantendrá vigencia hasta que el beneficiario o beneficiaria cumpla la edad de dieciocho (18) años o se presente alguno de los supuestos de extinción regulados en el artículo 7 de la presente Ley.
- b) Es única, indistintamente si el fallecimiento por causa del COVID19 es de uno de los padres o ambos, en el caso de feminicidio el monto de la ayuda económica es similar a la otorgada por COVID19; en todos los casos el beneficio es individual para las personas directas. No es heredable, transferible, ni se encuentra sujeta al pago de devengados.
- c) El monto es utilizado para fines de alimentación, educación, salud física, mental y emocional, terapias de recuperación y acompañamiento por medio de psicólogos y especialistas de la salud mental u otros asociados al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, quedando prohibido un uso distinto del aquí señalado.

Artículo 6°.- Incompatibilidad

La ayuda económica es opuesta con la entrega de cualquier pensión o subvención brindada por el Estado y que tenga como causa el fallecimiento de cualquiera de los padres. Asimismo, se excluye a las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en los Centros de Acogida Residencial (CAR) públicos y privados; así como a los que se logre demostrar por medio de los especialistas que cuentan con el soporte familiar que permite ayudar en su recuperación integral; por otro lado, quedan excluidos los que reciben la pensión por el Programa Contigo u otra de similar naturaleza.

Artículo 7°.- Causales de extinción y suspensión

7.1 La asistencia económica se extingue por las siguientes causales:

- a) La persona beneficiaria cumpla dieciocho (18) años.
- b) La persona beneficiaria, en ambos casos, presente una ausencia ininterrumpida del territorio nacional por un tiempo mayor a los dos (02) años después de ser reconocida por la autoridad competente como beneficiaria de la ayuda económica.
- c) El fallecimiento de la persona beneficiaria.
- d) Para el caso de feminicidio, que se tenga una sentencia condenatoria firme por el tipo penal distinto a feminicidio, comunicada por el Poder Judicial.
- e) Para ambos casos, la emisión de dos informes desfavorables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en lo referido al literal c del artículo 5 de la presente ley y otros que se definan en el Reglamento
- f) Otras que establezca el reglamento.

7.2 Las causales de suspensión de la asistencia económica se regulan en el Reglamento.

Artículo 8°.- Administración

La ayuda económica está a disposición de la persona que asuma la tenencia, tutela o acogimiento familiar de la persona beneficiaria, dicha disposición aplica en ambos casos mencionados; dicha persona debe contar con una evaluación previa, la cual será señalada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. La misma permitirá verificar que cumple con el criterio básico para disponer de la ayuda económica de acuerdo a lo que la ley señala para el bien de

los menores. En caso se incumpla con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 5 de la presente Ley, se procederá al cambio de administrador.

Artículo 9°.- Registro de personas beneficiarias, monitoreo y seguimiento

El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF para los casos de COVID19 y El Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA, para los casos de feminicidio llevan un registro nominal de las personas beneficiarias y sus respectivos tutores; asimismo, se supervisará por las mismas instituciones mencionadas, que el monto recibido sea destinado correctamente según lo que la presente norma nos indica

Este registro se debe actualizar en forma bimestral, el mismo sirve como herramienta para el seguimiento, control y monitoreo realizado del monto entregado por las instituciones respectivas.

Artículo 10°.- Acciones de difusión

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por medio del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF, para los casos de COVID19 y El Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA, llevan a cabo los procedimientos administrativos y de cooperación interinstitucional, con entidades del sector público y privado afines a la protección de niñas, niños y adolescentes, a efectos de asegurar la adecuada difusión de la presente ayuda económica, sus requisitos y procedimiento; y, de ser el caso, obtener la documentación requerida para acreditar la condición de beneficiario/a, cuando ésta se encuentre sistematizada y a cargo de una entidad pública.

Artículo 11°.- Financiamiento

11.1 La implementación de los hechos contemplados en la presente Ley, deberán ser financiados con cargo a los recursos del presupuesto institucional del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el marco de lo establecido en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público; para lo cual se deberá mantener los recursos adicionales al Tesoro Público, otorgando anualmente los presupuestos plasmados en los Decretos de Urgencia.

11:2 Asimismo, los incrementos de beneficiarios que se puedan generar serán financiados por el Ministerio de Economía y Finanzas, previo análisis, proyección y evaluación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a fin de garantizar el otorgamiento de la asistencia económica, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 12°.- Registro en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público

La asistencia económica a que se refiere la presente Ley es registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) del Ministerio de Economía y Finanzas. Para tales efectos, el Programa Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF y la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA, remiten de manera mensual la información de los beneficiarios a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas para el registro correspondiente en el AIRHSP.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Vigencia

La presente Ley entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2022.

SEGUNDA.- Reglamentación y Registro Oficial de Orfandad

Mediante Decreto Supremo refrendado por la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se aprueba la formulación del reglamento y el registro oficial de orfandad para la presente Ley, el tiempo máximo de plazo para ambos documentos no debe ser mayor a cincuenta (50) días calendario, contado a partir del inicio de su vigencia, conforme a lo señalado en la Primera Disposición Complementaria Final.

TERCERA.- Acceso a la información y absolución de consultas

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la Oficina de Normalización Previsional, así como todas las demás instituciones que administren información necesaria para la implementación de la presente norma proporciona gratuitamente

la información que el Programa Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF y la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA requieran para los efectos solicitados, en el marco de lo que establecen las normas legales vigentes respecto a la colaboración entre entidades, de acuerdo con los procedimientos y plazos establecidos en el Reglamento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Continuidad de la percepción

Aquellas personas que a la entrada en vigencia de la presente Ley se encuentran como beneficiarias de la asistencia económica aprobada por el artículo 8 del Decreto de Urgencia N° 020-2021, son consideradas automáticamente como beneficiarias de la presente norma sin que se requiera una nueva solicitud o procedimiento de evaluación, sin perjuicio de aquellos casos que incurran en los supuestos de extinción o suspensión.

Lima, 26 de Octubre de 2021.



ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA

Congresista de la República

Alex A. Paredes
Alex Paredes

German Tacuri
German Tacuri

Hamlet Echeverri
Hamlet Echeverri

Waldemar José Cerrón Rojas
WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Perú Libre
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Kelly Pata
Kelly Pata

Luisa C. Pardo
Luisa C. Pardo
Congresista

Alex Flores
ALEX FLORES

**LEY DE OTORGAMIENTO DE AYUDA
ECONÓMICA A LAS NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES POR ORFANDAD A
CAUSA DEL COVID19 DURANTE EL
ESTADO DE EMERGENCIA, O QUE LA
MADRE HAYA FALLECIDO POR
FEMINICIDIO.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

1. Los menores de edad huérfanos y su situación de riesgo emocional

Es importante señalar desde el inicio que la muerte de un familiar, va a significar para sus demás integrantes llevar un duelo por la pérdida del mismo, acompañado de un dolor, una lástima y un sentimiento que busca alguna explicación a la pérdida vivida. Este proceso es un acontecimiento muy estresante en la vida de una persona y cada una de ellas necesita un tiempo variable para su recuperación. Ahora bien, cuando no se cuenta con los recursos suficientes para poder enfrentar dicha pérdida se entra en un terreno complicado y de riesgo por las posibles reacciones de las personas afectadas y por eso se hace necesario la atención psicológica especializada. Es por todo lo mencionado que desde el inicio debemos tener presente que abordar la experiencia de la muerte va a depender de muchos factores dentro de ellos aquí señalamos que debemos tener mucha atención en la edad en la que se va experimentar dicha pérdida.

Las niñas, niños y adolescentes al experimentar de una forma tan rápida y/o violenta la pérdida de uno o ambos padres los va a poner en una situación de riesgo emocional, porque van a desear volver a verlos, lloran por su ausencia, y a pesar de todas las circunstancias vividas con ellos, dicha pérdida les va significar ya no tener el contacto con el origen de su vida, es decir van a experimentar el encontrarse solos; esto cuando son muy menores los empuja a formular preguntas que escapan a su control y a tener diversas emociones que pueden terminar en experiencias que ponga en riesgo su integridad personal. De todas las emociones, y recogiendo diversas fuentes, se señala las que más pueden afectar a los menores; son, la confusión y la conmoción por la pérdida de la persona amada, la ira porque sienten que son abandonados y el miedo a perder al progenitor que sigue viviendo o ser abandonado también por este. Estas emociones, de no ser tratadas a tiempo, lo pueden poner en una situación de riesgo emocional, porque cuando la realidad social en la que se encuentran los menores no permite lograr una adaptación a una vida sin el

ser querido, entonces los menores van a buscar respuestas en experiencias al margen de la ley; esto los ubica justamente en una situación de riesgo emocional y es por ese motivo la importancia de la intervención del Estado para proteger el desarrollo integral de los menores y cuidar el normal desarrollo de sus derechos fundamentales.

El Estado ya viene protegiendo a los menores en una situación de riesgo y para eso mencionamos a la Defensoría del Pueblo que por medio de sus diversos estudios nos señalan que un promedio de 17,000 niños, niñas y adolescentes se registraron en estado de abandono a lo largo del año 2011 y esta cifra está en su mayoría registrada dentro de los Centros de Atención Residencial (CAR), pero estos datos no recogen el gran número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran viviendo en las calles, como un resultado de graves problemas de desestructuración familiar y de violencia intrafamiliar; ellos tienen a la pobreza como telón de fondo¹ y viven en una situación de constante riesgo. La realidad de ellos es diversa (niños trabajadores, niños explotados, niños en conflicto armado, niños en situación de calle, etc); el Estado busca protegerlos en los albergues y como se señala líneas arriba hay una gran cantidad de menores de edad que no están siendo registrado, y por eso se encuentran en una situación de riesgo mayor; esta variedad de menores van a tener diversas características comunes y dentro de ellas queremos mencionar aquí a la situación de pobreza en la que viven y ella la debemos entender no solamente como las limitaciones materiales, es también un conjunto de valores, actitudes y formas de conducta que estructuradas entre sí, constituyen todo un estilo de vida que orienta a los menores y a los adultos en ambientes desfavorables; es la pobreza un factor que no permite una mejor forma de desarrollo personal y social, ya que los menores solo ven al hogar como una colectividad que ante la escasez están obligados a compartir los pocos bienes logrados². Si dentro de esta difícil realidad le agregamos la pérdida de uno de sus padres o ambos y experimenta esa inestabilidad emocional que líneas arriba la definimos como riesgo emocional, entonces, nos encontramos con un menor expuesto a recibir valores y actitudes contrarias a lo que la sociedad en general exige a cada uno de sus ciudadanos y por consiguiente, el menor es vulnerable a un desarrollo integral.

2. El niño en situación de vulnerabilidad integral

Aquí señalamos como una de las bases de la situación de vulnerabilidad integral el concepto de "niño en abandono", el cual está referido principalmente a un menor de 18 años que se encuentra en riesgo de afectar su vida en cuanto a la integridad de su salud física o psicológica;

¹ Defensoría del Pueblo; "Niños, niñas y adolescentes en abandono: aportes para un nuevo modelo de atención", Informe 153, Primera edición: Lima, Perú, agosto del 2011.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/ID-153.pdf>

² Igor Flores Guevara, SER NIÑO EN EL PERÚ: pobreza, enfermedad y riesgo social, tomado de https://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/paediatria/v03_n1/pdf/niño_peru.pdf

esta situación crítica se presenta porque no se le otorgan las condiciones para un desarrollo bio-psico-espiritual adecuado, esta situación negada no se logra por medio de sus representantes legales, o por las personas que conforme a la ley serían los encargados de su cuidado. Esta situación la consideramos como de alto riesgo, ya que se va a ver afectado el desarrollo integral de los menores y va a acercar al abandono a una situación de vulnerabilidad porque el cuidado de sus derechos como niño, niña o adolescente van a ser muy inestables, es decir, que en cualquier circunstancia los mismos no se cumplen y la vida de los menores va a estar en peligro.

Por otra parte, también es importante precisar que el menor en estado de abandono va a experimentar una situación de desprotección y esta circunstancia que experimentan los menores va a tener su origen en diversas circunstancias sociales y/o familiares.³

Esta situación de abandono, acompañado con una situación de pobreza señalado en el apartado anterior, nos permite ir acercándonos a los menores de edad a una situación de vulnerabilidad que alcanza una dimensión integral ya que se sumaría el perder a uno o ambos de sus progenitores a causa del COVID19 o de un acto de feminicidio. Esta experiencia traumática provocada por una serie de eventos no esperados (principalmente en cuanto a la pobreza, el abandono y ahora la orfandad), va a generar en los menores de edad una fuerte sensación de inseguridad e indefensión que pone en riesgo extremo el desarrollo normal de su vida integral.

Frente a esta dura realidad que experimentan los menores de edad, es importante señalar al igual que en el apartado anterior, que son las diversas Instituciones del Estado las responsables de brindar el cuidado y asistencia a dichos menores, para que de esta forma ellos puedan ir experimentando progresivamente una leve sensación de un futuro un poco mejor. Se debe tener presente que, el ideal de todos los ciudadanos es lograr la independencia en todo el sentido de la palabra y los menores en situación de abandono, de pobreza y ahora de orfandad, ven esta posibilidad muy difícil de lograr; esto se entiende porque el ideal de independencia tiene como base una familia, que a pesar de toda circunstancia, va a impulsar a sus integrantes al logro de esa meta. Este ideal definitivamente se complica más cuando los menores de edad experimentan una situación de orfandad por el fallecimiento de uno de los padres o ambos, su esperanza de contar con esa base que permite el impulso hacia la independencia se extingue por el fallecimiento de uno o ambos padres y además entre en una situación de riesgo emocional que ya fue señalado en el apartado anterior. Cuando la pérdida es de solo uno de ellos, los menores afectados u otras partes interesadas, incluida la sociedad en general, miran al progenitor sobreviviente como el encargado de continuar con ese proceso de seguridad emocional e independencia del menor. Cuando la pérdida es de

³ Ibidem, pag 40

ambos los ideales señalados se vuelven más difíciles de lograr y es el Estado, la sociedad en general o los familiares de los menores los que deben buscar un padre sustituto que puede recaer en un hermano mayor u otro pariente cercano que de alguna forma garantice el cuidado de la estabilidad emocional y el camino a la independencia del menor o los menores afectados; es importante finalmente señalar que esta situación de vulnerabilidad integral va a impulsar a los menores a experimentar una independencia prematura vinculada a su edad y otras características personales, culturales y estructuras imperantes;⁴ experiencia no muy estable emocionalmente, porque el estado de orfandad se da en circunstancias no esperadas, no muy comprensibles para ellos ya que en la actualidad no se está terminando de asimilar la muerte por COVID19 y es más complicado que los menores asuman la pérdida de la madre por feminicidio. Es esta circunstancia que lleva a señalar al menor en un estado de vulnerabilidad integral y la importancia de la intervención del Estado para buscar de alguna forma el cuidado y protección de los menores en su integridad como personas con todos sus derechos fundamentales.

3. Niños huérfanos por causa del Covid19

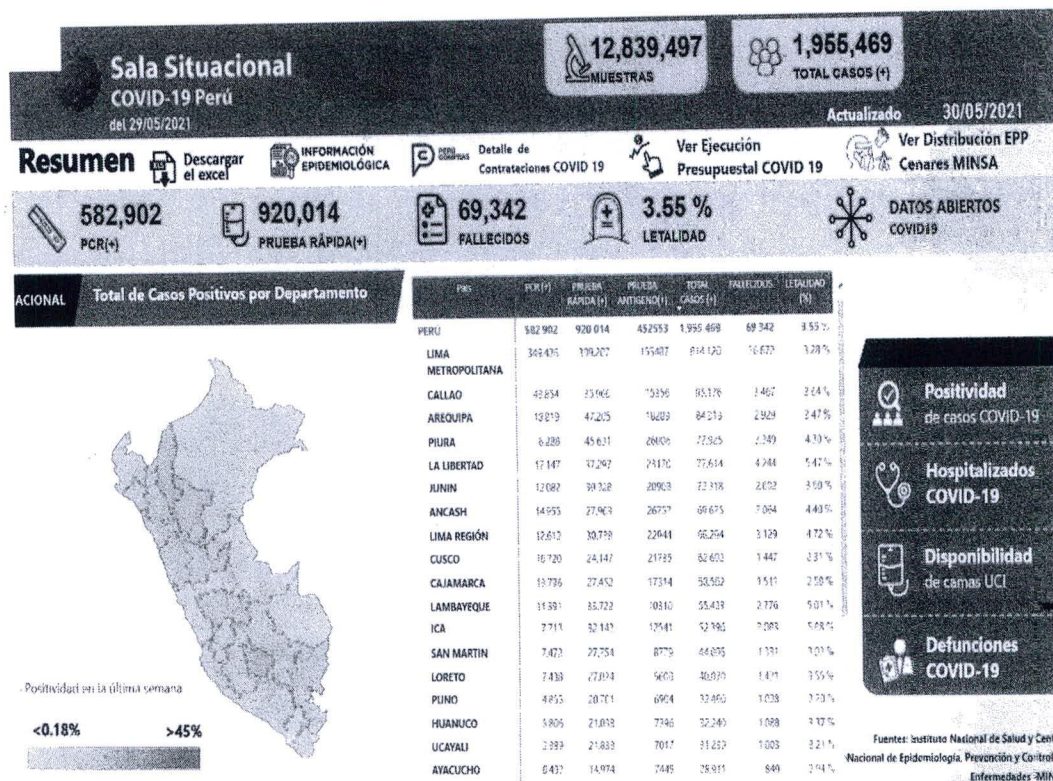
Una de las causas actuales por las cuales un niño vive en estado de orfandad por la pérdida de sus uno o de ambos padres es por efectos de la Pandemia del Covid19; de ella en forma puntual queremos mencionar en primer lugar que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) como una emergencia de salud pública de relevancia internacional (PHEIC, por sus siglas en inglés) debido al potencial riesgo de propagación del virus, y desde el 11 de marzo de 2020 la caracterizó como una pandemia por su rápida expansión a nivel global.

En el Perú, por medio de un Decreto Supremo N° 008-2020-SA se declaró el Estado de Emergencia Sanitaria a nivel nacional a consecuencia de la COVID-19, el mismo que fue ampliado mediante diversos Decretos Supremos; hasta el último Decreto Supremo en el año 2021 que se promulgó el 7 de marzo del año en mención y extendió el periodo de emergencia por 180 días.

Durante todo el tiempo transcurrido, se ha registrado una alta tasa de mortalidad en el país como consecuencia de la COVID 19, lo que ha generado que niños, niñas y adolescentes pierdan cuidados parentales y/o se encuentren en situación de vulnerabilidad. Al 30 de mayo de 2021, según la sala situacional COVID-19 PERÚ del Ministerio de Salud en el Perú se reportan 69,342 son personas fallecidas⁵.

⁴ Thomas K. y Burch David J. Dewit (1984), EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA ORFANDAD EN POBLACIONES DEL PASADO: AMERICA DEL NORTE* texto tomado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12700/NP42-02_es.pdf

⁵ Sala situacional COVID-19, recuperado el 30 de mayo de 2021. https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp



Frente a esta terrible realidad es importante señalar, el informe de las Naciones Unidas, denominado: El impacto de la COVID-19 en América Latina y el Caribe, de julio 2020 señala que *"Partes de América Latina y el Caribe se han convertido en zonas críticas de la pandemia de COVID-19, exacerbada por estructuras de protección social débiles, sistemas de salud fragmentados y profundas desigualdades. la Covid-19 provocará en la región la peor recesión de los últimos 100 años y se estima que generará una contracción del 9,1% del producto interno bruto (PIB) regional en 2020. Esto podría aumentar el número de personas en situación de pobreza en América Latina en 45 millones (hasta llegar a un total de 23 millones de personas) y el número de personas en situación de extrema pobreza en 28 millones (llegando a un total de 96 millones de personas), poniéndolas en riesgo de desnutrición."*⁶

Esta difícil realidad sorprende a los niños en una situación de extrema vulnerabilidad, ya que ante la crisis financiera deben también soportar la pérdida de uno de sus padres o ambos y esto vuelve muy difícil el proceso de socialización. Es importante indicar que, la economía de un país influye directamente en el bienestar de las niñas, niños y adolescentes y en la población en general; y ante una situación de crisis pandémica, es el Estado el que debe poner las medidas que permita contrarrestar los efectos de la pandemia deben permitir el apoyo económico necesario a las familias

⁶ CEPAL, N

U. (2020). El Impacto de la COVID-19 en América Latina y el Caribe.

para que cumplan con los cuidados parentales que les corresponde y así prevenir situaciones de desprotección familiar.

La muerte de uno de los padres, en particular, a menudo supone una disminución en los ingresos familiares, que podría suponer un cambio de domicilio y, en este caso, un cambio a una nueva escuela y una pérdida de amigos, y la de la madre implica con frecuencia una reducción tanto en la cantidad como en la calidad de los cuidados a los hijos⁷.

Es decir que, por la relación de dependencia, al fallecer la madre o el padre o en el peor de los casos ambos, las niñas, niños y adolescentes, ya no cuentan con el cuidado y protección de sus progenitores; y consecuentemente, se genera la pérdida del sustento económico que permita otorgar las condiciones necesarias e indispensables para su supervivencia y desarrollo integral, como son la alimentación, la salud, la educación, entre otros; agravándose la situación cuando el progenitor fallecido era el único que sustentaba la economía del hogar.

4. Los niños como víctimas indirectas del feminicidio

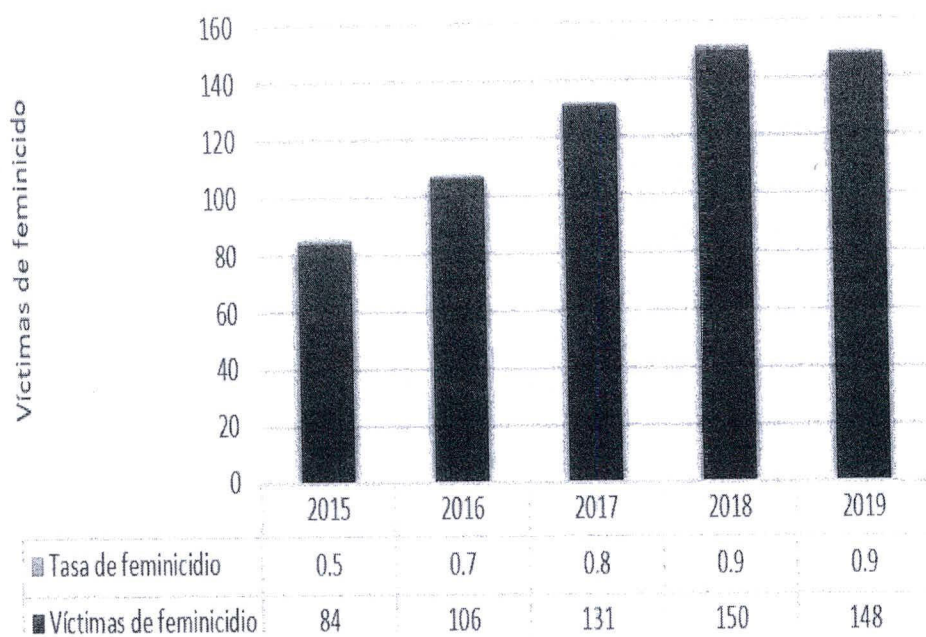
Es importante señalar al inicio que al feminicidio se le define, según las diversas teorías, como la muerte violenta de las mujeres por causas de género, es decir que sufren la muerte de parte del varón por el hecho de ser mujeres. Este hecho se produce con una mayor frecuencia dentro de la familia, que es la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad; considerando en gran parte que el perpetrador en la mayoría de los casos tenía algún tipo de vínculo con la víctima. Este hecho llama la atención porque el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) nos da a conocer que a nivel nacional durante el año 2019 se reportaron 148 feminicidios y este y otros datos nos indica en un primer momento que en nuestro país la tasa de feminicidios es de 0,9 muertes por cada 100 mil mujeres⁸. Ahora bien, es importante mencionar que la Defensoría del Pueblo nos indica que en el 2021, fueron registrados 47 casos de feminicidio: 15 son del mes de enero, 9 son de febrero, 10 son de marzo y 13 corresponden al mes de abril. Toda esta realidad la podemos ver en el siguiente cuadro en donde especifica como los casos van en aumento.

⁷ Mazaira Castro, J., & Gago, A. (1999). Efectos del fallecimiento parental en la infancia y adolescencia. Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría., 19(71), 407-418.

⁸ texto tomado de <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/en-el-ano-2019-se-registraron-148-feminicidios-a-nivel-nacional-12856/>

Gráfico 1

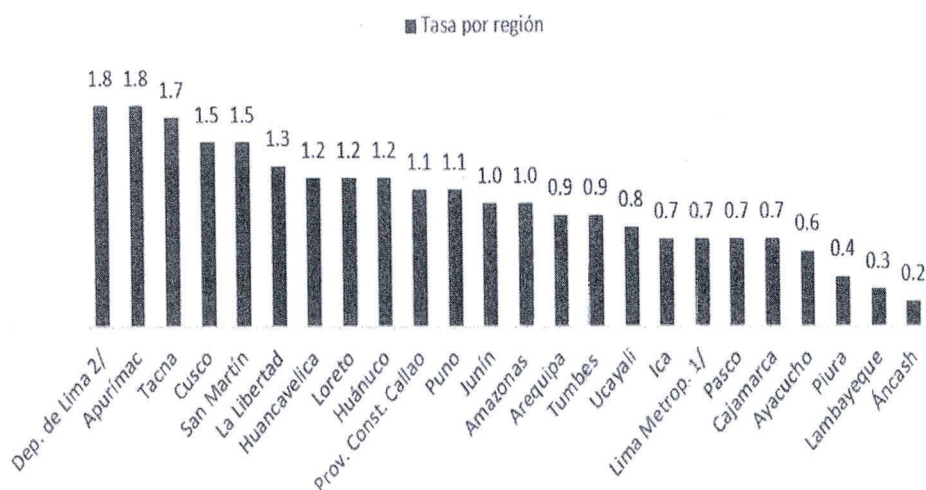
Perú: Tasa de feminicidio 2015-2019



Fuente: CEIC 2021. Perú: Feminicidio y Violencia contra la Mujer 2015-2019

Gráfico 2

Perú: Tasa de feminicidios por región Año 2019



Fuente: CEIC 2021. Perú: Feminicidio y Violencia contra la Mujer 2015-2019

Los datos señalados nos muestran que los niveles de violencia hacia la mujer van en aumento y en varios casos se está viendo que terminan con la muerte de ella; por otra parte, vemos que la cantidad de casos es diferente en cada región del país y como se menciona al inicio, la víctima tuvo alguna forma de relación con su victimario: pareja, ex pareja, conviviente o ex conviviente y estos agresores no solo lastiman a la víctima, también terminan afectados los miembros de la familia.⁹ Aquí nos referimos de manera puntual que la muerte de la mujer por el delito de feminicidio afecta toda la realidad y el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes hijos de dichas víctimas y personas con discapacidad moderada o severa que hayan dependido económicamente y estado bajo el cuidado de ellas, ellos sufren indirectamente el impacto de esta forma de fallecimiento que tiene su origen en la violencia de género; ellos de un momento a otro se van a ver expuestos a situaciones de desprotección ante la ausencia de la víctima, y una situación de riesgo emocional ya que no pueden comprender la forma en la que la madre dejó de existir. Ellos de alguna forma son acogidos por familiares para brindarles un nuevo hogar, modificando de forma sustancial la realidad social y económica que mantienen estos hogares (DU 005-2020).

Es por lo todo mencionado que resulta muy importante que el Estado, complementariamente a las acciones que se vienen implementando para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, señale una ayuda económica que permita en una parte la protección social y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes que hayan perdido a su madre, a causa de un feminicidio; y personas con discapacidad moderada o severa que hayan dependido económicamente y estado bajo el cuidado de estas víctimas.

5. Asistencia económica aprobada por los Decretos de Urgencia N° 020-2021 y N° 005-2020

Como se ha señalado, la medida contenida en la presente norma no es nueva en nuestro ordenamiento jurídico, por el contrario, busca garantizar la continuidad de la asistencia económica aprobada mediante el artículo 8 del Decreto de Urgencia N° 020-2021, el cual por su naturaleza excepcional y transitoria sólo surtirá efectos hasta el 31 de diciembre del 2021, así como beneficiar a otros niños, niñas y adolescentes que se encuentren en la misma situación durante el periodo de emergencia sanitaria y que hasta el 31 de diciembre de 2021, no hayan solicitado el otorgamiento de la asistencia económica. Por tanto, la aprobación de la presente norma constituye la reafirmación del Estado para el cumplimiento de las medidas de protección dictadas en favor de las niñas, niños y adolescentes cuya madre, padre o ambos hayan fallecido a causa de la COVID-19, durante la

⁹ Texto tomado de <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-una-actuacion-efectiva-del-sistema-de-justicia-frente-a-aumento-de-casos-de-feminicidio/>

emergencia sanitaria declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA y sus prorrogas. También está contemplado beneficiar a los niños, niñas y adolescentes que son víctimas indirectas del feminicidio según el Decreto de Urgencia N° 005-2020 del 8 de enero del 2020.

En efecto, debe tenerse presente que, en el marco del citado Decreto de Urgencia, mediante el Decreto Supremo N° 002-2021-MIMP se aprobaron las Disposiciones complementarias para el otorgamiento de la Asistencia Económica a favor de las niñas, niños y adolescentes cuya madre o padre o ambos hayan fallecido durante el período de Emergencia Sanitaria por causa de la COVID-19 y de igual forma por medio del Decreto de Urgencia N° 005-2020 se aprobó dar un beneficio económico para la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas del feminicidio, este Decreto de Urgencia está dirigido los menores que perdieron a su madre producto de este terrible delito.

En ese sentido, se aprecia que la aprobación de la presente medida, al representar la continuidad de la asistencia económica aprobada en el marco del Decreto de Urgencia N° 020-2021, ya cuenta con toda una organización administrativa, logística y procedimental para asegurar su inmediata implementación en ambos casos.

6. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MEDIDA

a. Fin constitucional y legalmente legítimo

Cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante resolución 44/25 del 2 de noviembre de 1989, se instituye la doctrina de la protección integral, que tiene su sustento en tres postulados que se interrelacionan: i) el niño como sujeto de derechos, por el cual las y los reconocemos como titulares de derechos, ii) derecho a la protección especial en todos los aspectos de su desarrollo, precisamente por su falta de madurez física y mental, sustentado en el principio de autonomía progresiva y iii) derecho a condiciones de vida que le permitan su desarrollo integral, por el que se debe asegurar a todas las niñas, niños y adolescentes, el ejercicio de sus derechos en todas las esferas de su vida.

De este modo, la Convención sobre los Derechos del Niño, en adelante la Convención, a través de diferentes artículos compromete a los Estados parte con ese deber de protección especial. Así tenemos, el numeral 2 del artículo 3 de la Convención que señala lo siguiente:

Artículo 3

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar,

teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

Asimismo, en el numeral 2 del artículo 8, se señala:

Artículo 8

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Parte deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Como también en el artículo 2, cuando dispone lo siguiente:

Artículo 20

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

2. Los Estados Parte garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.

3. Entre esos cuidados figuran, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Pero, además la Convención establece este deber de protección para los Estados de manera primordial conforme lo dispone en el artículo 4 lo siguiente:

Artículo 4

Los Estados Parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Parte adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

De igual modo, en su artículo 27 reconoce en su primer párrafo "el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.", mientras en el segundo párrafo atribuye a los padres "la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño." El tercer párrafo establece la obligación del Estado de adoptar "medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y

programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda."

Del mismo modo, la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, señalando como obligación de la comunidad y el Estado proteger especialmente al niño, niña, adolescente, madre y anciano en situación de desprotección, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de nuestra Carta Magna.

Por otro lado, el Estado Peruano, al haber suscrito y ratificado la Convención con Resolución Legislativa N° 25178, tiene la responsabilidad de elaborar y aplicar una política que asegure la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, la misma que podemos encontrar en el vigente Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, que ha sido elevado a rango de ley, mediante la Ley N° 30362¹⁰.

El citado Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 tiene cuatro objetivos estratégicos:

- Objetivo Estratégico N° 1: Garantizar el Crecimiento y Desarrollo Integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad.
- Objetivo Estratégico N° 2: Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad.
- Objetivo Estratégico N° 3: Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad.
- Objetivo Estratégico N° 4: Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad.

En este marco, la política de niñez y adolescencia se ha organizado bajo esos objetivos para asegurar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes.

En este proceso, se debe aplicar el interés superior del niño, pues la Convención establece la obligación de los Estados Partes para que en toda medida que afecte a las niñas, niños y adolescentes se considere este principio, lo que implica desarrollar acciones para asegurar su protección y cuidado para su bienestar, conforme a lo mencionado en el artículo 3 de este instrumento internacional.

La protección integral implica que el Estado debe garantizar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute de los derechos que nuestro ordenamiento jurídico les reconoce, brindándoles la asistencia y protección necesaria,

¹⁰ Ley que eleva a rango de Ley el Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021.

tanto en los aspectos personales, sociales, de salud, educación, justicia, entre otros.

Si bien corresponde a la madre y padre las obligaciones de prestar cuidado y protección a sus hijas e hijos menores de edad, ante su ausencia, son los miembros de la familia quienes pueden asumir este cuidado. Ante dicha situación, el Estado tiene la obligación de proporcionar el apoyo necesario a la madre o el padre sobreviviente para que cumpla con sus responsabilidades parentales o al familiar o tutor que va a asumir ese cuidado y protección en ausencia de sus padres. Ahora bien, ante la falta de padre, madre o familia extensa que pueda asumir el cuidado y protección de la niña, niño o adolescente, corresponde al Estado asumir esa responsabilidad y de ser necesario, asumir también su tutela, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP, que establecen el marco normativo para brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; priorizando su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia.

Por ello en la adopción de todas las medidas que las o los afecten y en la definición de políticas que les atañen, obliga al Estado a redoblar esfuerzos para garantizarles condiciones de equidad, y puedan acceder no solo a servicios especializados de educación y salud, sino que además se les brinde una atención que responda a sus necesidades personales, familiares y sociales; es decir, con respeto a su identidad como miembros de la comunidad, con plena ciudadanía¹¹.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN DE LA NORMA

La presente ley no modifica ni deroga ninguna norma del ordenamiento jurídico vigente; asimismo, no colisiona con el mismo. Por el contrario, la norma asegura la continuidad del otorgamiento de la asistencia económica aprobada por Decreto de Urgencia N° 020-2021, en favor del desarrollo de una forma de protección y de brindar atención integral de las niñas, niños y adolescentes, cuya madre o padre o ambos hayan fallecido durante el periodo de emergencia sanitaria dictada por gobierno a causa de la pandemia por la COVID – 19.

¹¹ Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, página 82

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La asistencia económica para las niñas, niños y adolescentes víctimas de la COVID-19 como resultado que uno o ambos padres hayan fallecido a consecuencia de esta enfermedad, o para las niñas, niños y adolescentes víctimas indirectas del feminicidio, debe establecerse considerando que dicho monto es susceptible al impacto económico y el desarrollo de las mismas que sufrirán los países a consecuencia de la pandemia, o de la violencia contra la mujer que termina en feminicidio. La presente norma contribuye a la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, en concordancia con lo señalado por la Convención sobre los Derechos del Niño¹².

El monto mensual de la asistencia económica ascendente a S/ 200.00 (Doscientos y 00/100 soles) toma en cuenta la responsabilidad y compromiso de apoyo a la familia que tiene el Estado y como tal prioriza las necesidades básicas que deben ser garantizadas. Para ello recoge los criterios oficiales ya establecidos para determinar el valor de dichas necesidades, como son lo establecido en la canasta básica de alimentos y en las normas de estabilidad presupuestal de cada ejercicio fiscal. El Estado apoya a la familia pero no la sustituye en su rol.

Hay que indicar que un referente para establecer la asistencia económica es el valor de la canasta básica familiar. Como se conoce, la canasta familiar es el conjunto de bienes y servicios que el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI determina como los de mayor incidencia en el consumo de las familias, comprende gastos de alimentación, salud, educación, transporte entre otros; para fines de medición agrupa estos bienes y servicios en "grupos de consumo", a partir del cual se determina un valor ponderado a cada grupo. De esta forma es posible determinar las prioridades del gasto familiar. Para el caso peruano, según el INEI, los grupos que tienen mayor ponderación en porcentaje del total de la canasta, es el de alimentos y bebidas no alcohólicas con 27.4%, así como el transporte 12.4%; para el caso de la educación la ponderación alcanza el 8.3%, las prendas de vestir y calzado 5.7% y la salud 3.2%.

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del año 2019 del INEI, en el Perú durante al año 2019 la canasta mínima alimentaria que define la línea de pobreza extrema es de S/ 187.00 (CIENTO OCHENTA Y SIETE Y 00/100 SOLES) mensuales por persona¹³; para garantizar de manera directa el derecho fundamental a la alimentación y permitiendo de manera indirecta reducir los riesgos de trabajo infantil o abandono.

De otro lado, en cuanto al análisis de los beneficios esperados, es importante señalar que la presente norma contribuye a la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, en concordancia con lo señalado por la Convención sobre

¹² Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).- Naciones Unidas 1989, ratificada por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 25278 del 03 de Agosto de 1990.- artículo 4º.

¹³ INEI (2019), Evolución de la Pobreza Monetaria 2008-2019. Página 29.

los Derechos del Niño¹⁴, avanzando de esta forma hacia la constante mejora de un sistema de protección que garantice el ejercicio de sus derechos.

La aprobación de esta norma permitirá que las niñas, niños y adolescentes, especialmente aquellos que se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza, cuya madre o padre o ambos hayan fallecido como consecuencia de la COVID-19, o que la madre haya fallecido producto del acto de feminicidio, puedan contar con una asistencia económica que coadyuven al ejercicio de sus derechos como son la alimentación, educación, terapias especializadas entre otros relacionados a su desarrollo integral, previniendo que al quedar sin el amparo de sus padres, se generen situaciones como la deserción escolar, violencia, trata, trabajo infantil, mendicidad, explotación sexual entre otras situaciones que los expone a riesgo y desprotección familiar.

Los gastos que generan dichas acciones para el ejercicio 2022, que en adelante se solicitan al Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco del equilibrio fiscal para cada ejercicio, tienen por objeto garantizar la sostenibilidad del otorgamiento de la asistencia económica; en ese marco, se requiere contar con un sustento normativo que permita la sostenibilidad de dicha asignación para los ejercicios fiscales siguientes.

Es así que, invertir para que todas las niñas y niños, desde su concepción, tengan una vida plena, saludable, segura y feliz es un compromiso asumido por 194 países, dentro de los cuales se encuentra Perú, al haber ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Conforme a lo establecido en su artículo 4¹⁵, en la que los Estados Parte deben asignar el máximo de los recursos disponibles para que se realicen los derechos de todos los niños y niñas, sin excepción. El mayor y mejor uso de los recursos públicos asignados al cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia es un indicador del grado de prioridad que le otorgan los Estados. Una mayor y mejor inversión en la ampliación de oportunidades y desarrollo de las capacidades de las niñas, niños y adolescentes contribuye al desarrollo integral (social, económico, político y cultural) de un país.

No hay desarrollo humano sin ejercicio de derechos, los mismos que deben garantizarse desde la concepción; el ejercicio de derechos sólo es posible, si las familias, el Estado y la ciudadanía trabajamos conjuntamente en la protección de nuestras niñas, niños y adolescentes.

En ese sentido, la medida propuesta contribuye a la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, cuya madre o padre o ambos fallezcan como consecuencia de la pandemia ocasionada por la COVID-19, o la madre fallezca producto de ser víctima del delito de feminicidio, y de esa forma puedan contar

¹⁴ Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).- Naciones Unidas 1989, ratificada por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 25278 del 03 de Agosto de 1990. Artículo 4º.

¹⁵ "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional".

con una asistencia económica mensual que coadyuven al ejercicio de sus derechos como son la alimentación, educación, terapias especializadas entre otros relacionados a su desarrollo integral; en este sentido, esta medidas, coadyuvarán a contrarrestar los efectos colaterales de la pandemia de la COVID-19.

Lima, 26 de Octubre de 2021.