



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

GABINETE DE ASESORES

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

A : PATRICIA HILDA ELIZABETH FIGUEROA VALDERRAMA
JEFE / A
GABINETE DE ASESORES

DE : CINTHIA GRACE BAQUERIZO ROJAS
ASESOR II
GABINETE DE ASESORES

ASUNTO : Solicita Opinión del Proyecto de Ley N° 2948/2022-CR, que propone la Ley que establece como derecho el permiso laboral a la gestante trabajadora del sector público y privado, para los controles prenatales.

REFERENCIA : a) Oficio N° 0112-PL002948-2022-2023-P-CTSS-CR
b) Nota N° D000929-2022-MIMP-DVMM
c) Nota N° D001108-2022-MIMP-DVMPV
Expediente N° 2022-0024817

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, en atención al oficio a) de la referencia, remitido por la Congresista de la República Sigrid Tesoro Bazán Narro, Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, mediante el que se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2948/2022-CR, remitirle la información consolidada remitida mediante los documentos b) y c) de la referencia, por el Viceministerio de la Mujer y Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, respectivamente.

I. Antecedentes:

- 1.1 Mediante el oficio de la referencia a), de fecha 7 de setiembre de 2022, la señora Sigrid Tesoro Bazán Narro, Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, remitió al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Proyecto de Ley N° 2948/2022-CR que propone la Ley que establece como derecho el permiso laboral a la gestante trabajadora del sector público y privado, para los controles prenatales, solicitando opinión en el marco de nuestras competencias.
- 1.2 Mediante la Nota N° D000929-2022-MIMP-DVMM, de fecha 22 de setiembre de 2022, el Viceministerio de la Mujer remite el Informe N° D00146-2022-MIMP-DPPDM, que da respuesta a la solicitud de la Congresista de la República, Sigrid Tesoro Bazán Narro.

N° Exp : 2022-0024817



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 1.3 Mediante la Nota N° D001108-2022-MIMP-DVMPV, de fecha 5 de octubre de 2022, el Viceministerio de Poblaciones Vulnerables remite el Informe N° D000034-2022-MIMP-DIFF-JLG, que da respuesta a la solicitud de la Congresista de la República, Sigrid Tesoro Bazán Narro.

II. Análisis:

Sobre la competencia del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- 2.1 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) es el organismo del Poder Ejecutivo rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables, y tiene como finalidad diseñar, establecer, promover, ejecutar y supervisar políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables, esta últimas consideradas como el grupo de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección, entre ellas, niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, de conformidad al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del MIMP.
- 2.2 El artículo 74 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (en adelante ROF), aprobado con Resolución Ministerial N° 208-2021-MIMP, señala que la Dirección General de Igualdad de Género y no Discriminación (DGIGND), es el órgano de línea encargado de la conducción de la Política Nacional de Igualdad de Género; y, en ese marco promueve los derechos civiles, económicos, sociales y políticos.
- 2.3 Por su parte, el artículo 79 del ROF establece que la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de las Mujeres (DPPDM) es responsable de formular, coordinar, implementar y realizar el seguimiento a las normas, estrategias y acciones que promuevan los cambios de los patrones socioculturales y los derechos civiles, políticos y sociales de las mujeres en su diversidad.
- 2.4 De otro lado, el artículo 106 del ROF, establece que la Dirección General de la Familia y la Comunidad, es el órgano de línea encargado de diseñar, promover, coordinar, realizar el seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, planes, programas y proyectos para la promoción y fortalecimiento de las familias, la promoción y protección de los derechos de las personas adultas mayores, así como para la adecuada atención de la población por las Sociedades de Beneficencia.
- 2.5 Asimismo, el artículo 109 del ROF, establece que la Dirección de Fortalecimiento de las Familias (DFF) es responsable de formular, coordinar, efectuar el seguimiento, evaluar y supervisar la implementación de normas, lineamientos, estrategias, políticas, programas, proyectos y servicios para el fortalecimiento de las familias y la prevención de la violencia.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

2.6 En consecuencia, la opinión técnica y legal que se emite sobre el Proyecto de Ley

N° 2948/2022-CR, se circunscribe a las funciones y competencias de los órganos de Línea y Unidades Orgánicas de este Ministerio.

- **Sobre el contenido del Proyecto de Ley 2948/2022-CR, que propone la Ley que establece como derecho el permiso laboral a la gestante trabajadora del sector público y privado, para los controles prenatales (en adelante el Proyecto de Ley)**

2.7 El artículo 1 del Proyecto de Ley (en adelante el PL), establece como su objeto el derecho al permiso laboral a la gestante trabajadora del sector público y privado, para los controles prenatales; teniendo como finalidad, de acuerdo a su artículo 2, la reducción de la morbilidad y mortalidad materna y la muerte perinatal, fortaleciendo los derechos de las gestantes trabajadoras del sector público y privado, a través de los controles médicos y monitoreo de la gestante y el feto.

2.8 El artículo 3 del PL establece que el empleador otorga el permiso a la mujer gestante para asistir a los controles médicos prenatales, la cual debe avisar con 5 días de anticipación al primero, estableciéndose que, el tiempo invertido para este objetivo será considerado como trabajado para efectos legales.

Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2948/2022-CR.

2.9 Se debe tener presente que, la Constitución Política del Perú establece en el artículo 1 que *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”* y, el inciso 1 del artículo 2 señala que *toda persona tiene derecho “A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece”*.

2.10 Asimismo, el Código de los Niños y Adolescentes indica en el artículo 1, que *“el niño y adolescente tiene derecho a la vida desde el momento de la concepción”*. Asimismo, el artículo 2 establece que *“es responsabilidad del Estado promover el establecimiento de condiciones adecuadas para la atención de la madre durante las etapas del embarazo, el parto y la fase postnatal. El Estado otorgará atención especializada a la adolescente madre y promoverá la lactancia materna y el establecimiento de centros de cuidados diurno. La sociedad coadyuvará a hacer efectivas tales garantías”*.

2.11 Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)¹ establece en su artículo 12 lo siguiente:

“1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de

¹ Aprobado por Perú mediante Resolución Legislativa N° 23432, de fecha 01 de junio de 1982.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”.

2.12 De otro lado, el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales – “Protocolo de San Salvador”² expresa que toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social; asimismo, en su artículo 15 establece que los Estados Partes se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a conceder atención y ayuda especial a la madres antes y durante un lapso razonable después del parto.

2.13 Al respecto, el numeral 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) establece que *“la adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.”* De tal forma, en el numeral 2 de su artículo 12 se indica que *“los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.”*

2.14 De tal forma, mediante la Recomendación General N° 24 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se formularon Recomendaciones para la adopción de medidas por parte de los gobiernos, indicándose en el apartado 31 que los *“Estados Partes también deberían, en particular: (...) c) Dar prioridad a la prevención del embarazo deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. (...)”*

2.15 Por su parte, el Convenio N° 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³, Convenio sobre la protección de la maternidad, establece en el numeral 1 de su artículo 9 que *“todo Miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo.”*

2.16 A nivel interno, la Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada mediante Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, enuncia como problema público la discriminación estructural de las mujeres y establece como Objetivo Prioritario 2

² Aprobado por Perú mediante Resolución Legislativa N° 26448, de fecha 28 de abril de 1995

³ Ratificado mediante Decreto Supremo N° 012-2016-RE



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

para el abordaje de dicho problema "Garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres", el cual tiene como Lineamiento 2.1. "Mejorar los servicios de salud sexual y reproductiva de las mujeres" y Servicio 2.1.2. "Atención y consejería integral en salud sexual y reproductiva, para ejercer el derecho a una vida libre de violencia, promoviendo relaciones igualitarias, con pertinencia cultural, calidad y oportunidad", el cual está a cargo del Ministerio de Salud y población beneficiaria a todas las mujeres incluyendo las que viven con VIH, mujeres privadas de libertad y otros grupos vulnerables y desfavorecidos de mujeres.

2.17 Por su parte, Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026, aprobada mediante Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, determina en su artículo 4 sus lineamientos prioritarios, siendo el Eje 1 la "Generación de bienestar y protección social con seguridad alimentaria". Dicho eje tiene como Lineamiento 1.5 "Asegurar el Desarrollo Infantil Temprano con un enfoque preventivo y de articulación intersectorial e intergubernamental en el territorio" y como Línea de Intervención 1.5.2. "Asegurar la articulación intersectorial e intergubernamental para la atención desde la gestación hasta los 36 meses de edad, fomentando el buen crecimiento de los niños y niñas".

2.18 Finalmente, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, aprobado mediante Decreto Supremo N° 095-2022-PCM, tiene como Objetivo Nacional 1 "Alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, sin dejar a nadie atrás", el cual desarrolla el Objetivo Estratégico 1.2 "Reducir los niveles de mortalidad y morbilidad garantizando el acceso universal a la salud de la población, con énfasis en los grupos más vulnerables y que las personas adopten hábitos y estilos de vida saludables, impulsando la salud digital" y tiene como Acción Estratégica 1.2.2. "Asegurar la detección oportuna de las distintas enfermedades causantes de la morbilidad en el país, mediante la implementación de laboratorios regionales y la incorporación de nuevas pruebas diagnósticas en el lugar de la atención y para el autotesteo, garantizando los recursos presupuestales y logísticos."

2.19 Debe tenerse presente que, el Estado tiene el deber de promover la maternidad y paternidad responsables, proteger la salud a nivel personal, familiar y comunitaria, promover el trabajo, en sus diversas modalidades y como objeto de especial atención, por ser la base del bienestar social y medio de realización de la persona, y por ende, en dicho marco, tiene el deber de brindar especial protección a las madres que trabajan, en cumplimiento de los artículos 6, 7, 22 y 23 de la Carta Magna.

2.20 Igualmente, debemos considerar que, ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador; de acuerdo al 23 de la Constitución Política del Perú.

2.21 Entre las obligaciones del Estado en sus tres niveles de gobierno y, en el marco de sus competencias, resalta por su prioridad, el deber de brindar a los integrantes de las familias atención a su salud física y mental; así como también, el de implementar acciones que permitan a las personas conciliar y armonizar sus responsabilidades familiares y su derecho al trabajo; estando a lo dispuesto en el



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

numeral 8.2. del artículo 8 y el numeral 10.1 del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1408 sobre fortalecimiento de las familias y prevención de la violencia, modificado por Decreto Legislativo N° 1443.

2.22 El proyecto de Ley materia del presente informe consta de tres (3) artículos y una Disposición Complementaria Final (Reglamentación). La exposición de motivos del proyecto de ley sustenta la propuesta señalando lo siguiente:

- La protección a las madres que trabajan es una prioridad del Estado señalada en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú.
- El control prenatal (CPN) tiene como finalidad controlar la evolución del embarazo y obtener una adecuada preparación para el parto y la crianza del recién nacido, con la finalidad de prevenir los riesgos durante el proceso de embarazo.
- La maternidad requiere de una protección y trato diferenciado para que pueda respetarse y materializarse la igualdad.
- En el actual contexto de emergencia sanitaria se ha observado un incremento significativo en la mortalidad materna, situación que el país debe revertir, aproximadamente un 45,4% en el año 2000, más que en el año 2019.
- La creciente participación de las mujeres en el mercado laboral se ha incrementado en los últimos años.
- Ante la necesidad de trabajo, las trabajadoras gestantes no comunican su estado de gestación por temor a perder el trabajo.
- En nuestra legislación los permisos para controles prenatales no han sido considerados como un derecho.

2.23 En ese sentido, el artículo 1 del Proyecto de Ley, señala que su objeto es *“establecer como derecho el permiso laboral a la gestante trabajadora del sector público y privado, para los controles prenatales”*, estableciendo como finalidad *“reducir la morbilidad y mortalidad materna, así como la muerte perinatal, fortaleciendo los derechos de las gestantes trabajadoras del sector público y privado a través de controles médicos y monitoreo del estado de la gestante y del feto”*.

2.24 Al respecto, la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 026-2020-SA, enfatiza entre sus prioridades sanitarias contrarrestar la muerte materna y la muerte neonatal⁴; así como también, el Ministerio de Salud resalta la importancia de la atención prenatal como medida preventiva⁵.

2.25 En ese sentido, se observa que la realización de controles prenatales se encuentra reconocida y protegida por los instrumentos internacionales y nacionales analizados, los cuales se encuentran directamente vinculados con el derecho a la salud de las mujeres, así como la no discriminación en el ámbito laboral por la gestación y embarazo, reafirmando a su vez la protección de sus derechos laborales fundamentales.

⁴ Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 – “Perú, país saludable”, aprobada por Decreto Supremo N° 026-2020-SA, 1.4.4.1. Análisis de la mortalidad y estudio de carga de enfermedad, página 4.

⁵ Guías Nacionales de Atención Integral de la Sexual y Reproductiva, aprobadas por Resolución Ministerial N° 668-2004/MINSA, Módulo II Atención obstétrica, Atención Prenatal, páginas 1 – 4.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 2.26 No obstante, se considera que no basta con que el Estado provea estos servicios de forma gratuita y efectiva, sino tiene que crear las condiciones necesarias para el acceso de las mujeres a estos servicios, lo cual implica la superación de las barreras institucionales, laborales, culturales y de cualquier otra índole que impiden o dificultan el pleno goce de estos derechos.
- 2.27 Por lo tanto, se considera que el PL contribuye a la superación de tales barreras, ya que elimina la discrecionalidad del empleador/a, sea público o privado, al momento del otorgamiento de las licencias por controles prenatales para que pasen a ser un derecho de las gestantes, motivando a que estas pongan en conocimiento al empleador/a de su estado de gestación sin temor a represalias, y asegurando que éstas puedan asistir oportunamente a dichos controles y se provea de un monitoreo y seguimiento efectivos a su salud y la del feto.
- 2.28 Cabe indicar que, en nuestra legislación, los permisos que solicitan las trabajadoras gestantes del sector público y privado para controles médicos no se encuentran reconocidos como derechos, sino más bien, como una facultad del empleador o bien, se recurre a presentarla como solicitud por enfermedad adjuntando el certificado médico correspondiente. Es decir, la necesidad de facilitar los chequeos médicos a las trabajadoras gestantes, es un vacío legal en nuestra legislación.
- 2.29 Consideramos que el vacío legal en nuestra legislación además de discriminatorio, vulnera la dignidad de las madres gestantes que trabajan y los tratados de Derechos Humanos suscritos por el Estado Peruano, entre los cuales además está el Convenio N° 183 de la OIT sobre Protección de la Maternidad.
- 2.30 De la revisión de los artículos 1, 2 y 3 y de la Única Disposición Complementaria Final hemos apreciado que se cumple con la técnica legislativa, en cuanto a la forma y contenido; e igualmente de la revisión de la correspondiente Exposición de Motivos, la cual brinda el sustento técnico que justifica la aprobación del proyecto de ley en comentario.
- 2.31 Sin perjuicio de lo antes señalado, proponemos que en el Proyecto normativo sea más específico en la redacción, a efecto que el derecho para realizar los controles pre natales, sea aplicable a todas a las trabajadoras, indistintamente al régimen laboral al que pertenezca la trabajadora. Además se propone que en la redacción del artículo 3 se haga énfasis en la palabra derecho y no en “permisos”. La nueva reformulación del artículo debe abandonar el viejo paradigma de solicitud de un permiso de la trabajadora al empleador, y su concesión como atribución de este último, para entenderse como un derecho de la mujer gestante que debe ser efectivizado por el empleador.

Asimismo, se considera necesario incluir expresamente que el tiempo de traslado y espera para la atención deben ser incluidos y contabilizados, para evitar que se den facilidades irrazonables como un número reducido de horas para atender a estos controles.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Finalmente, se considera indispensable añadir un artículo que establezca las responsabilidades de las y los empleadores que no permitan el ejercicio de este derecho o no brinden las facilidades necesarias para su efectividad.

De tal forma, se considera que el proyecto de ley es viable con las observaciones propuestas.

III. Conclusiones:

- 3.1 La señora Sigrid Tesoro Bazán Narro, Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, remitió al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Proyecto de Ley N° 2948/2022-CR que propone la Ley que establece como derecho el permiso laboral a la gestante trabajadora del sector público y privado, para los controles prenatales, solicitando la opinión técnica correspondiente.
- 3.1. Mediante el Proyecto de Ley 2948/2022-CR, que propone la Ley que establece como derecho el permiso laboral a la gestante trabajadora del sector público y privado, para los controles prenatales se busca establecer como derecho el permiso laboral a la gestante trabajadora del sector público y privado, para los controles prenatales, teniendo como finalidad la reducción de la morbilidad y mortalidad materna y la muerte perinatal, fortaleciendo los derechos de las gestantes trabajadoras del sector público y privado, a través de los controles médicos y monitoreo de la gestante y el feto.
- 3.2. La realización de controles prenatales se encuentra reconocida y protegida por los instrumentos internacionales y nacionales analizados, los cuales se encuentran directamente vinculados con el derecho a la salud de las mujeres, así como la no discriminación en el ámbito laboral por la gestación y embarazo, reafirmando a su vez la protección de sus derechos laborales fundamentales.
- 3.3. Se considera que el Proyecto de Ley es viable, pero deben introducirse ciertos cambios y adiciones en su redacción para otorgar una protección idónea a las madres gestantes y determinar las obligaciones y responsabilidades de las y los empleadores.
- 3.2 Por lo expuesto en el presente informe, se emite opinión técnica considerando el acotado proyecto de ley **viable con las observaciones propuestas.**

IV. Recomendaciones:

- 4.1 Se recomienda remitir el presente informe a Secretaría General, a fin de dar atención al pedido de opinión efectuado por el Congreso de la República.

Atentamente,