Proyecto de Ley N° 3501/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
09 NOV. 2022
RECIBIDO
Hora 9:30 am
Firma

El grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa legislativa de la señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE DECLARA EL 15 DE OCTUBRE COMO "DÍA NACIONAL DE LA CONCIENTIZACIÓN SOBRE LA MUERTE GESTACIONAL, PERINATAL Y NEONATAL"

Artículo 1. - Declaratoria del Día Nacional de la Concientización sobre la Muerte Gestacional, Perinatal y Neonatal

Declárese el 15 de octubre de cada año, como el Día Nacional de la Concientización sobre la Muerte Gestacional, Perinatal y Neonatal.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2022 11:49:31-0500

Artículo 2. - De la concientización

Dispóngase la incorporación de actividades de concientización relativas a la conmemoración de esta fecha en el calendario nacional, a fin de que las instituciones públicas, privadas y la sociedad civil reconozcan el duelo frente a la muerte gestacional, perinatal y neonatal, visibilizando la necesidad de la implementación de un protocolo de atención para estos casos en todos los establecimientos públicos y privados de salud, así como la implementación de políticas públicas tendientes a fortalecer el derecho de acceso a los servicios de salud por parte de las mujeres.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2022 15:48:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2022 11:37:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2022 11:49:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2022 15:58:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/11/2022 08:59:30-0500

1
FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2022 16:27:54-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I.1 Situación actual

En el mundo, todos los 15 de octubre se conmemora el Día Mundial de Concientización sobre la muerte gestacional y perinatal. En esa fecha, en el mundo se desarrollan campañas de concientización.

Es así, que en muchos países a nivel del mundo se enciende una Ola de Luz, que se inicia a las 7 de la noche de cada país, en donde familias de todo el mundo se unen en honor de los bebés que no llegaron a casa y, de aquellos que lográndolo no se quedaron por mucho tiempo, a través del encendido de una vela. Esta celebración, tuvo sus inicios el año 1988, cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan proclamó el mes de octubre como el mes de la concientización sobre el embarazo y la pérdida infantil.

En el año 2002, tres mujeres que habían sufrido múltiples abortos espontáneos, Robyn Bear, Lisa Brown y Tammy Novak, solicitaron al gobierno federal y a los gobernadores de los 50 estados que declarasen el 15 de octubre como el Día del Recuerdo del Embarazo y la Pérdida Infantil, el 15 de octubre. Es así, que a partir del año 2016, los 50 estados de Estado Unidos tenían tenía proclamaciones anuales, así como tambien esta celebración se da anualmente en países como en Canadá, Reino Unido, Australia, Noruega, Italia y Kenia[1].

> "A las 7pm. (o su hora local) del 15 de octubre, las familias en el mundo se unen para recordar a todos los bebés que han muerto demasiado pronto encendiendo una vela y dejándola prendida durante al menos una hora, creando una ola global de luz[2].

A pesar de la noble causa que encierra esta fecha, aún no se encuentra legislada en varios países, entre los cuales se encuentra el Perú, sin embargo, en la actualidad, países como Canadá, Irlanda, Reino Unido, Italia, Estados Unidos, Argentina, entre otros, conmemoran esta fecha tan significativa, que busca rendir un homenaje a las mujeres, madres y padres que han sufrido la muerte de su bebé durante el período de gestación o que nacieron y

[1] Texto extraído de la publicación en ingles "Pregnancy and Infant Loss Awareness" de Earth Mama Organics https://earthmamaorganics.com/blogs/news/pregnancy-and-infant-loss-awareness
[2] idem bis

fallecieron dentro de los 28 días de vida; visibilizando el sufrimiento y respetando el duelo de los padres en esa dura etapa.

Como sabemos el embarazo supone para la mujer uno de los acontecimientos más importantes de su vida, las relaciones madre-hijo surgen desde el inicio de la gestación y son predictivas del propio vínculo que creará el niño. La creación de ese vínculo forma parte del proceso natural del embarazo. La experiencia del embarazo es una etapa del ciclo vital que genera un proceso de redefinición, con amplias posibilidades de modificar el modelo operativo interno de la mujer[3].

Par Sigmund Freud, quien fue el primero en percatarse de la importancia de los sentimientos de las madres; se dio cuenta de que las primeras etapas de la maternidad tenían efectos a largo plazo en la psicología del niño. Y que la educación emocional de los hijos no empezaba cuando estos nacían, sino en el útero[4]

"Desde el primer momento de la gestación existe un intercambio de información, una comunicación biológica que genera una relación entre madre e hijo y por lo tanto un vínculo entre los dos. La gestante puede empezar a sentir y experimentar cambios físicos en su cuerpo incluso antes de saber que está embarazada"[5].

Al respecto, el director de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, ha afirmado: "No hay un golpe que afecte tanto a una familia y que, a la vez, sea tan invisible en la sociedad que la pérdida de un bebé sobre todo en los últimos meses de gestación". (...) La tragedia de la mortalidad fetal demuestra la importancia de reforzar y mantener los servicios esenciales de la salud (...)"[6].

Según datos de la UNICEF, cada 16 segundos se produce una muerte fetal. Esto significa que cerca de dos millones de bebés mueren antes de nacer cada año en el mundo. Además

---

[3] Publicación de la Sociedad de Medicina Psicosomática y Psicoterapia "El Apego desde el Útero" de Eva Álvarez Martínez, psicóloga especialista en psicología clínica, quien cita a Bowlby J. (1993). El vínculo afectivo. Barcelona: Paidós.
https://www.psicociencias.org/pdf_noticias/El_apego_desde_el_utero_E.Alvarez.pdf

[4] idem bis (2)

[5] Publicación virutal de CANVIS Centro de Psicologia "El vinculo emoicional – madre-bebé en el embarazo"
https://www.canvis.es/es/el-vinculo-emocional-madre-bebe-en-el-embarazo/#:~:text=Desde%20el%20primer%20momento%20de,de%20saber%20que%20est%C3%A1%20embarazada.

[6] OMS. Tedros Adhanom Ghebreyesus, director general de la OMS
https://www.who.int/es/news/item/08-10-2020-one-stillbirth-occurs-every-16-seconds-according-to-first-ever-joint-un-estimates

de lo que implica el dolor por la pérdida de un hijo, la gran mayoría de esas madres deben vivir las consecuencias psicológicas y económicas graves y duraderas. Asimismo, aporta otros datos y proyecciones útiles para dimensionar la problemática y entender la necesidad de reconocimiento y concientización sobre la misma: i) en las dos últimas décadas, 48 millones de bebés nacieron muertos; ii) la mortalidad fetal representa una carga onerosa a nivel mundial: uno de cada 72 bebés nace muertos; iii) la mayoría de las muertes fetales se producen en África Subsahariana y en Asia Meridional; iv) más del 40% de las muertes fetales tienen lugar durante el parto; y v) de aquí a 2030 morirán otros 20 millones de bebés si se mantienen las tendencias actuales, y la pandemia de COVID-19 podría empeorar la situación[7].

De acuerdo con UMAMANITA[8], en los dos últimos años han surgido grupos de apoyo para el duelo formados principalmente por padres y madres que han pasado por una pérdida. Sin embargo, son tan sólo órganos de apoyo y no cubren las necesidades básicas sanitarias de los padres y su entorno ante una muerte. Las circunstancias que rodean la muerte condicionarán la salud de los afectados, tanto física como emocionalmente[9].

Para Alva Payás[10], "La muerte de un recién nacido es una situación que se ha afrontado hasta ahora negándole importancia, con bastante indiferencia. Los hospitales han tendido a minimizar el impacto que estas muertes tienen sobre los padres porque piensan que, al no haber conocido al hijo, es como si no tuvieran derecho a realizar un duelo por el bebé muerto"[11]

Asimismo, añade: "el duelo por las muertes perinatales, a veces no son públicamente reconocidos ni socialmente expresados. "La pareja se siente desautorizada para hablarlo porque no ha habido nacimiento, bautizo o entierro; el niño no tiene nombre, no quedan fotos

---

[7] Publicación virtual UNICEF "Lo que debes saber sobre las muertes fetales" https://www.unicef.org/es/historias/lo-que-debes-saber-sobre-las-muertes-fetales#:~:text=Cada%2016%20segundos%20se%20produce,el%20embarazo%20y%20el%20parto.

[8] UMAMANITA, Apoyo para la muerte perinatal y neonatal https://www.umamanita.es/

[9] Publicación virtual "Guía para la atención a la muerte perinatal y neonatal" en colaboración con UMAMANITA y El Parto es Nuestro, con el apoyo especial de la Liga de la Leche https://www.ascalema.es/wp-content/uploads/2014/10/El-parto-es-Nuestro-y-Umamanita.-Gu%C3%ADa-para-la-atenci%C3%B3n-a-la-muerte-perinatal-y-neonatal..pdf

[10] Alba Payás Paigarnau es **psicoterapeuta en práctica privada en Barcelona**. Formada en Psicoterapia Integrativa en la Fundación E. Kubler-Ross de Estados Unidos y en el Metanoia Institute de Londres, es docente en varias instituciones de formación en psicoterapia y relación de ayuda en situaciones de duelo y final de vida.

[11] Publicación virtual "Guía para la atención a la muerte perinatal y neonatal" en colaboración con UMAMANITA y El Parto es Nuestro, con el apoyo especial de la Liga de la Leche https://www.ascalema.es/wp-content/uploads/2014/10/El-parto-es-Nuestro-y-Umamanita.-Gu%C3%ADa-para-la-atenci%C3%B3n-a-la-muerte-perinatal-y-neonatal..pdf

ni recuerdos, nada que pudiera avalar su existencia. Sin embargo, el niño/a es su hijo/a desde la concepción, en la imaginación, en las expectativas y esperanzas de los padres y de la familia"[12].

I.2 Situación en el Perú

El Perú fue reconocido como uno de los países con mayor reducción de la mortalidad neonatal a nivel global entre el año 2000 y 2012, habiendo reducido su tasa de mortalidad neonatal de 27 a 9 por 100 000 nacidos vivos en dicho periodo, fenómeno evidenciado tanto en el ámbito urbano como rural[13], logrando cumplir la meta del cuarto objetivo del milenio. Los logros se atribuyeron a una combinación de factores: cambios en el sector no sanitario, la ampliación de los programas contra la pobreza que incentivaron la utilización de los servicios de salud, el aumento de la cobertura de las intervenciones sanitarias, normas y sistemas implementados de abordaje múltiple que incluyeron a la salud reproductiva, el control del embarazo, el incremento del parto institucional, la atención y control del recién nacido, así como el subsistema de vigilancia de la mortalidad perineonatal[14].

Sin embargo, desde el año 2012 hasta el 2019, esta mejoría se ha mantenido estacionaria con un promedio de 10 muertes neonatales por 100 000 nacidos vivos, y adquiriendo la mortalidad neonatal, una fracción cada vez mayor de la mortalidad infantil del país. Esto, en el marco del compromiso país con los objetivos de desarrollo sostenible, una de cuyas metas específicas al 2030 es "...poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1000 nacidos vivos..." [15].

Como sabemos, nuestra Constitución Política establece en su artículo 1º que, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado", asimismo, en su artículo 7 menciona que "todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su

[12] idem bis
[13] Publicación virtual "la mortalidad neonatal: un reto para el país y la universidad" (2019) http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-55832019000300001
[14] Ídem bis.
[15] Publicación virtual "la mortalidad neonatal: un reto para el país y la universidad" (2019) http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-55832019000300001

promoción y defensa; determinando en su artículo 9 que, "el Estado determina la política nacional de salud...para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud".

Pese a lo establecido en nuestra Carta Magna, a la fecha nuestro sistema de salud no cuenta con un protocolo que garantice una atención integral y multidisciplinaria respecto a la muerte gestacional, perinatal o neonatal; lo que impide que se garantice una atención de calidad a la mujer que afronta la muerte de su(s) hijas (os) durante la gestación, el parto o dentro de los primeros 28 días de vida tras el nacimiento.

Sobre esta problemática, la Asociación Ley Estrella[16] viene promoviendo el establecimiento de protocolo integral en el sistema de salud, que comprenda el trato digno y respetuoso del personal médico hacia las mujeres gestantes, la humanización en la atención a la familia en duelo tanto por muerte gestacional, como por muerte neonatal y la autonomía de la mujer en la toma de decisiones antes o después del parto. Asimismo, pretende se declare el 15 de octubre como Día Nacional de la concientización sobre la muerte gestacional, perinatal y neonatal en nuestro país[17].

Para ello, esta asociación ha visibilizado casos de mujeres, familias que han pasado por este difícil momento y, que no encontraron por parte del Estado, el soporte emocional durante y después de tal situación. Un caso, que motivó la existencia de la Asociación Ley Estrella, fue el de su fundadora "la abogada Jessica Sánchez hace un año, quien transformó su luto en una oportunidad para formar una comunidad de mamás estrella que cada vez es más grande". "Perdí a mi bebé cuando tenía 16 semanas de embarazo. No sabía con quién hablarlo. Empecé a averiguar, pero lo único que encontré fue páginas de otros países. En Perú no había ningún grupo que apoye a las mamitas como yo". Fue de ese modo que, en el mes de julio del 2021, decidió crear 'Ley Estrella Perú': un proyecto que reúne a mujeres quienes, al igual que ella, tuvieron una mala experiencia...[18].

Asimismo, es importante señalar, que, respecto a esta realidad, Unicef menciona "las mujeres y las parejas de las mujeres que sufren la mortalidad fetal tienen índices superiores

[16] Organización no gubernamental y sin fines de lucro. Persigue la inclusión de protocolos y lineamientos de atención humanizada frente a la muerte gestacional, perinatal y neonatal en el Perú.

[17] Publicación La Ley Estrella y el duelo invisible
https://puntoseguido.upc.edu.pe/la-ley-estrella-y-el-duelo-invisible/

[18] texto extraído de la publicación "Ley Estrella y el duelo invisible" de Punto Seguido.
https://puntoseguido.upc.edu.pe/la-ley-estrella-y-el-duelo-invisible/

de depresión, ansiedad y otros síntomas psicológicos que pueden durar un tiempo prolongado, incluso posterior a otros embarazos y después de dar a luz a un hijo sano"[19]. Es por eso que "darle curso al dolor, poder verbalizarlo, hacerle lugar en el relato, la historia familiar, ritualizar la partida, otorgar nombre y que ese nombre elegido sea por el cual se llame al bebé que tuvo un tránsito veloz por la vida de esta familia, permitirá la elaboración que siempre es única y no lineal pero que requiere de anclajes y soporte de acompañamiento"[20].

En función a ello, se presenta la propuesta a fin de establecer el 15 de octubre como el Día de la concientización de la muerte gestacional, perinatal y neonatal en el Perú, para conmemorar la vida de los bebés que se fueron y tomar conciencia del duelo silencioso que viven muchas familias. A la vez, generar conciencia sobre la importancia de que las mujeres accedan a su derecho de acceso a la salud, para evitar tener complicaciones en el embarazo que incluso pueda implicar la muerte materna.

I.3 Formula legal de la propuesta

La presente propuesta normativa establece el 15 de octubre de cada año, como el Día de la concientización sobre la muerte gestacional, perinatal y neonatal, con el objetivo de visibilizar esta dura realidad. Asimismo, dispone la incorporación de actividades de concientización relativas a conmemorar esta fecha en el calendario nacional, a fin que las instituciones públicas, privadas y la sociedad civil promuevan acciones que visibilicen y reconozcan el duelo frente a la muerte gestacional, perinatal y neonatal, visibilizando la necesidad de establecer políticas públicas tendientes a fortalecer el derecho de acceso a los servicios de salud por parte de las mujeres y la implementación de un protocolo de atención para estos casos.

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

La aprobación de la presente propuesta normativa no contraviene ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico, no incide negativamente en la legislación nacional ni pretende modificar ley alguna; por el contrario, busca visibilizar el duelo frente a la muerte

[19] texto extraído de la publicación ""Hay más muerte perinatal de la que se habla, pero parece incómodo nombrarla" de INFOBAE https://www.infobae.com/salud/2022/10/15/hay-mas-muerte-perinatal-de-la-que-se-habla-pero-parece-incomodo-nombrarla-advierten-los-expertos/

[20] Ídem bis.

gestacional, perinatal y neonatal, así como también, la necesidad de establecer políticas públicas tendientes a fortalecer el derecho de acceso a los servicios de salud por parte de las mujeres y la implementación de un protocolo de atención para estos casos, a través del establecimiento de una fecha de concienciación.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación de la presente propuesta normativa no irroga gasto al Estado, al tratarse de una propuesta declarativa.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2022-2023

La presente propuesta normativa se enmarca dentro de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023[21] aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.

Objetivo II. Equidad y Justicia Social

- **Política de Estado 13**. Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, ítem. 43. Mejora en el servicio de salud.
- **Política de Estado 16.** Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud, ítem 65. Apoyo al embarazo y en la maternidad

V. VINCULACIÓN DE LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes Políticas de Estado:

II. Equidad y Justicia Social

Política 13. Acceso Universal a los Servicios de salud y a la Seguridad Social.

Política 16. Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.

[21] Aprobada mediante Resolución Legislativa 002-2022-2023-CR publicada en e Diario Oficial El Peruano el 27.10.2022 https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-por-la-que-se-aprueba-la-resolucion-legislativa-002-2022-2023-cr-2118161-1/