



COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA

"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"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE FAMILIA"

**COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023
Primera Legislatura Ordinaria**

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia, el Proyecto de Ley 2894/2022-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa de la congresista Karol Ivett Paredes Fonseca, por el que propone la "Ley de protección a la mujer cabeza de familia".

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia en la sexta sesión ordinaria semipresencial realizada el lunes 21 de noviembre del presente año, en la sala de sesiones "Carlos Torres y Torres Lara", a través de la Plataforma Virtual Microsoft Teams, aprobó por mayoría con la dispensa de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados, el dictamen con el voto favorable de los congresistas Lucinda Vásquez Vela, Jorge Marticorena Mendoza, María Agüero Gutiérrez, Yorel Alcarraz Agüero, Rosangella Barbarán Reyes, Mery Infantes Castañeda, Nieves Limachi Quispe, Ruth Luque Ibarra, Jeny López Morales, María Monteza Facho, Silvana Robles Araujo, Karol Paredes Fonseca, Magaly Ruíz Rodríguez y María Zeta Chunga, no se registran votos en contra, abstención de la congresista María Jáuregui Martínez.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

El Proyecto de Ley 2894/2022-CR¹ fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 25 de agosto de 2022 y fue decretado el 26 de agosto del 2022 a la Comisión de Mujer y Familia, como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad como segunda comisión dictaminadora.

La Comisión de Mujer y Familia revisó y verificó el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República para la admisibilidad del proyecto de ley que, siendo calificado positivamente, fue admitido por esta comisión ordinaria².

¹<https://wb2server.congreso.gob.pe/splev-portal-service/archivo/NDMxNjk=/pdf/PL0289420220825>

² El Plan de Trabajo de la Comisión de Mujer y Familia aprobado por unanimidad en la primera sesión ordinaria realizada el



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGÜERO Yorel
Kira-FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2022 11:10:28-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE FAMILIA"

1.2. Opiniones e información solicitada

Para la elaboración del presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22 literal b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Mujer y Familia ha solicitado opinión a las siguientes entidades:

Cuadro 1

Entidad	Oficio	Fecha de envío
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	OFICIO N° 022-2022-2023-CMF/CR	09 de setiembre de 2022
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	OFICIO N° 023-2022-2023-CMF/CR	09 de setiembre de 2022
Defensoría del Pueblo	OFICIO N° 024-2022-2023-CMF/CR	09 de setiembre de 2022

Elaboración: Comisión de Mujer y Familia

1.3. Opiniones e información recibida

Para la elaboración del presente dictamen, la Comisión de Mujer y Familia ha recibido opinión de las siguientes entidades:

Cuadro 2

Entidad	Oficio	Fecha de envío
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	OFICIO N° D000609-2022-MIDIS-DM	03 de octubre de 2022
Defensoría del Pueblo	OFICIO N° 730-2022-DP/PAD	28 de octubre

5 de setiembre de 2022, establece como objetivos generales, entre otros, legislar en beneficio de las mujeres, niñas, niños, adolescentes y adultos mayores que se encuentren en estado de vulnerabilidad, procurando reducir los niveles de violencia, discriminación, vulnerabilidad, desigualdad de oportunidades que padecen dichos sectores poblacionales. Dicho objetivo general enlaza con el objetivo específico que prioriza las iniciativas legislativas ante el pleno de la comisión, destinadas a proteger los derechos de las mujeres y de la familia, con especial énfasis en grupos vulnerables que sufren todo tipo de violencia.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

Elaboración: Comisión de Mujer y Familia

Se ha revisado el Foro Legislativo Virtual del Congreso de la República, y no registra opiniones ciudadanas³ respecto del Proyecto de Ley 2894/2022-CR, "Ley de protección a la mujer cabeza de familia", por lo cual no se inserta opinión ciudadana en el marco de lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República⁴.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 2894/2022-CR, consta de siete artículos y una disposición complementaria final. Tiene como objeto la protección del Estado a mujeres en situación de pobreza o extrema pobreza, que teniendo la condición de casadas o solteras, son cabeza de familia, al tener bajo su cargo económicamente en forma permanente hijos menores, o en discapacidad, o a su cónyuge o conviviente en incapacidad física o mental permanente que no le permita valerse por sí mismo y por ende aportar económicamente a la familia.

Corresponde resaltar que el texto normativo propuesto establece que la condición de mujer cabeza de familia será otorgada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que verificará la situación y expedirá la certificación correspondiente, debiendo ser registrado en un padrón creado, a fin de velar por sus derechos a no ser discriminada por tener esta condición y a vivir una vida libre de violencia, asimismo, para efectos de la promoción del desarrollo de la mujer cabeza de familia, el Poder Ejecutivo a través de sus políticas públicas diseñará y ejecutará planes y programas de capacitación gratuitos, flexibles en su duración y adaptados a la disponibilidad de tiempo de las mujeres cabeza de familia, con la finalidad de incrementar sus competencias, generar redes de emprendimientos comerciales y productivos que las vinculen en actividades sostenibles, económicas y rentables, de igual forma, se crea el Registro de Mujer Cabeza de Familia a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como ente responsable de entregar las acreditaciones a las mujeres incorporadas a dicho registro.

El texto normativo es:

LEY DE PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE FAMILIA

³ <https://wb2server.congreso.gob.pe/participacion-ciudadana-portal/#/informe-mensual/2021/2735/202208>

⁴ Acuerdo del Consejo Directivo N° 9-2012-2013/CONSEJO-CR: "Todos los proyectos de ley que sean presentados y publicados en el Portal del Congreso de la República ingresarán inmediatamente a los Foros Legislativos Virtuales, que tiene a su cargo la Oficina de Participación Ciudadana, con la finalidad de que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, puntos de vista, sugerencias y propuestas sobre las iniciativas legislativas que se encuentran dentro del proceso legislativo.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto la protección del Estado a mujeres en situación de pobreza o extrema pobreza, que teniendo la condición de casadas o solteras, son cabeza de familia, al tener bajo su cargo, económicamente en forma permanente hijos menores o en discapacidad, o a su cónyuge o conviviente en incapacidad física o mental permanente que no le permita valerse por sí mismo y por ende aportar económicamente a la familia.

Artículo 2.- Declaración de mujer cabeza de familia

La condición de mujer cabeza de familia, será otorgada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, quien verificará la situación y expedirá la certificación correspondiente, debiendo ser registradas en un padrón creado a fin de velar por sus derechos a no ser discriminada por tener esta condición y a vivir una vida libre de violencia.

Artículo 3.- Protección del Estado

El Estado establecerá los mecanismos necesarios a fin de dar protección especial a la mujer cabeza de familia, a través de la promoción y fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales, culturales, de salud y educativos, permitiéndoles el acceso a los diferentes programas creados por el Estado que le permitan mejorar su condición de vida y la de su familia.

Artículo 4.- Acceso a servicios

En ninguna circunstancia, se podrá negar el acceso a servicios de educación o salud a los hijos o dependientes de la mujer cabeza de familia. Las solicitudes de vacante de los hijos de mujeres cabeza de familia, para acceder a un centro educativo público, serán de preferente atención, siempre y cuando se cumplan con los requisitos y en el caso de requerirse exámenes o pruebas de ingreso, los resultados deberán ser por lo menos iguales al de los otros aspirantes; a fin de no vulnerar el principio de igualdad. El Estado garantizará el acceso a los servicios de asistencia, asesoría y servicio legal a las mujeres cabeza de familia.

Artículo 5.- Promoción para el Desarrollo

El Ejecutivo, a través de sus diferentes políticas públicas, diseñará y ejecutará planes y programas de capacitación gratuitos, flexibles en su duración, adaptados a la disponibilidad de tiempo de las mujeres cabezas de familia, con la finalidad de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

incrementar sus competencias, generar redes de emprendimientos comerciales y productivos que las vinculen en actividades sostenibles, económicas y rentables.

Artículo 6.- Del Ente rector

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el órgano rector para la protección de la mujer cabeza de familia en situación de pobreza o extrema pobreza, debiendo crear las políticas públicas necesarias para el cumplimiento de la presente Ley; estableciendo convenios con los gobiernos regionales y locales; así como la empresa privada.

Artículo 7.- De la creación del Registro de Mujer Cabeza de Familia

Créase el Registro de Mujer Cabeza de Familia el cual será sistematizado y elaborado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, quien será el encargado de entregar las acreditaciones a las mujeres que sean ingresadas a dicho registro.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, elaborará en un plazo de 45 días desde emitida la Ley, el Reglamento a la presente norma.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Marco internacional

- 3.1.1. 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.- numeral 2, artículo 3.
- 3.1.2. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

3.2. Marco nacional

- 3.2.1. Constitución Política del Perú. Artículo 4.
- 3.2.2. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 3.2.3. Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

- 3.2.4. Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 3.2.5. Ley 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.
- 3.2.6. Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor.
- 3.2.7. Ley 29973, Ley General de las Personas con Discapacidad.
- 3.2.8. Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 3.2.9. Decreto Legislativo 830, Ley del Instituto Nacional de Bienestar Familiar.
- 3.2.10. Decreto Legislativo 1098. Aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- 3.2.11. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (ROF), aprobado con Resolución Ministerial N° 208-2021-MIMP.
- 3.2.12. Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP. Aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género.
- 3.2.13. Decreto Supremo N° 002-2020-MIMP. Aprueba el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género de la Política Nacional de Igualdad de Género.
- 3.2.14. Decreto Supremo N° 164-2021-PCM. Aprueba la Política General de Gobierno.
- 3.2.15. Decreto Legislativo 1384. Reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.
- 3.2.16. Decreto Supremo 060-2003-PCM. Fusiona el Instituto Nacional de Bienestar Familiar - INABIF al entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES.
- 3.2.17. Decreto Supremo 003-2012-MIMP. Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- 3.2.18. Decreto Supremo 006-2012-MIMP. Crea el Programa Nacional VIDA DIGNA.
- 3.2.19. Decreto Supremo 008-2006-JUS. Aprueba el Reglamento de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 3.2.20. Resolución Ministerial 315-2012-MIMP. Manual de Operaciones del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF.

IV. ANÁLISIS DEL PROYECTOS DE LEY

4.1. Análisis técnico

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

4.1.1. Problemática

La problemática descrita en el proyecto normativo precisa que según el Informe Técnico denominado "Evolución de la Pobreza Monetaria 2010-2021" del Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI, los hogares nucleares pobres jefaturados por mujeres pasaron al 57,9% en el año 2021 y respecto del año 2019 se observa un fuerte incremento de 15,9 puntos porcentuales (de 42,0% a 57,9%). En este sentido, el INEI informa que en el país existen 8 millones 777,612 mujeres que son madres y representan el 64,4% de la población femenina del país. Del total de madres, el 66.5% integra la población económicamente activa (PEA), de ese porcentaje participan en el mercado de trabajo en condición de ocupadas 95.6% o buscan empleo 4.4%, mientras que el 33.5% de madres conforman la población económicamente no activa.

En este contexto, como informa la exposición de motivos del proyecto legislativo las cifras descritas demuestran que los hogares cuya cabeza de familia⁵ es mujer se incrementa ostensiblemente, debiendo resaltar que las cifras expuestas corresponden a hogares pobres, lo cual deriva en la imperiosa necesidad de la actuación del Estado bajo la implementación de políticas públicas que visibilice la situación real de esta importante población de mujeres peruanas con el propósito de mejorar su calidad de vida para que puedan proveer a sus familias mejorar su situación social y económica, mediante programas tanto en el sector público como privado. Así el censo realizado en el año 2017 pone en evidencia las reales necesidades que padecen las mujeres cabeza de familia en relación a servicios de vivienda, educación y salud, lo cual las ubica en un lugar expectante de vulnerabilidad, inequidad, y pobreza.

La Defensoría del Pueblo señala que la categoría "madres cabeza de familia o madres jefas de familia" se emplea para designar a aquellas mujeres que son el principal sostén económico del grupo familiar. Señala que, como característica principal de esta denominación, además de tener la principal carga económica, asumen la principal carga de cuidados, lo que limita sus opciones de encontrar un trabajo adecuado que les provea de, por lo menos, un salario mínimo, lo cual las expone a situaciones de pobreza y extrema pobreza denominado "feminización de la pobreza" que, de acuerdo al PNUD "es un cambio en los niveles de pobreza que muestra una tendencia en contra de las mujeres o los hogares a cargo de mujeres⁶.

⁵ Madre cabeza de familia no solo es la mujer con hijos menores o inválidos, sino también aquella que tiene a su cargo exclusivo la responsabilidad económica del hogar, por la incapacidad para trabajar de los demás miembros, debidamente comprobada. En esta línea, el proyecto legislativo impulsa la protección del Estado precisamente a las mujeres que ostentan la condición de cabeza de familia, mediante la promoción y fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales, culturales, de salud, permitiendo el acceso a diversos programas a fin de mejorar su condición de vida y por ende la de su familia.

⁶ PNUD. Qué queremos decir con "feminización de la pobreza"? <http://www.lpc-undp.org/pub/esp/IPC0nePager58.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE FAMILIA"

La relación entre mujeres cabeza de familia y pobreza la podemos verificar en los indicadores sobre la situación económica de ese grupo poblacional. Así el CEPAL ha constatado que durante la última década ha continuado el crecimiento de los hogares encabezados por mujeres, tanto pobres como no pobres. En las zonas urbanas, en 2002 nueve de los 18 países analizados mostraban una mayor proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia. En el Perú, se puede verificar que, la tasa de pobreza de mujeres, al 2021, es de 25.8%; el 31.8% del total de jefes de hogar son mujeres, el 27.2% de hogares pobres y el 23.2% de hogares pobres extremos tienen como cabeza a una mujer, el 77.3% labora en condiciones de informalidad, el 59% de mujeres que trabajan se encuentran en situación de subempleo y la carga total de trabajo remunerado y no remunerado recae en las mujeres. En tal sentido, resulta necesario proteger a las mujeres cabeza de familia, ya que al asumir una doble carga laboral, se enfrentan a escenarios que las empujan a la vulnerabilidad económica y social⁷.

Situación de las personas mayores en dimensiones relativas a derechos fundamentales y las brechas de género

DIMENSIÓN	INDICADOR	LIMITACIÓN DEL DERECHO	HOMBRES	MUJERES	DIFERENCIA (PP)
Educación	Nivel educativo	43,73%	33%	53,35%	-20,35
	Alfabetización	20,62%	9,37%	30,71%	-21,34
Pensiones	Afiliación a pensión	87,73%	78,57%	94,71%	-16,14
	Recibe pensión (65+)	51,41%	45,87%	56,06%	-10,21
Empleo	Trabajo no remunerado	8,20%	4,04%	11,93%	-7,89
	Trabajo en situación de pobreza	10,16%	10,99%	9,42%	1,57
Vivienda	Materiales	47,91%	48,29%	47,57%	0,72
	Hacinamiento	3,10%	3,04%	3,15%	-0,11
	Tenencia	35,22%	35,61%	34,88%	0,74
Ambiente sano	Agua	17,86%	19,12%	16,75%	2,37
	Saneamiento	30,20%	31,49%	29,05%	2,44
	Combustible	28,54%	28,64%	28,45%	0,19
	Electricidad	5,23%	5,76%	4,76%	1
Salud	Seguro	17,58%	17,99%	17,22%	0,77
	Enfermedad crónica	75,96%	71,08%	80,34%	-9,26
	Atención	13,01%	12,19%	13,74%	-1,56
Vida sin violencia	Violencia (urbano)	7,22%	6,68%	7,69%	-1,01
Participación	Aislamiento	8,94%	7,41%	10,31%	-2,91
Acceso a las comunicaciones	Medios de comunicación en el hogar	13,03%	12,27%	13,71%	-1,44
	Uso de celular	23,41%	20,63%	25,88%	-5,25
	Uso de internet (urbano)	81,05%	76,58%	84,77%	-8,19
Identidad	DNI	0,63%	0,47%	0,79%	-0,32

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

⁷ Adjuntia para los Derechos de la Mujer. Informe Jurídico especializado 019-2022-DP/ADM.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

4.1.2. Política Nacional de Igualdad de Género

Mediante el Decreto Supremo 008-2019-MIMP⁸ se aprobó la Política Nacional de Igualdad de Género que se ocupa de la discriminación estructural contra las mujeres, en su diversidad, como un problema público; y por tanto plantea seis objetivos primordiales y lineamientos entre los que se encuentra: Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres; y, a través del Lineamiento 4.1 se establece la implementación del Sistema Nacional de Cuidados con enfoque de género para personas en situación de dependencia. En la referida política se establece su materialización a través de la provisión de servicios de cuidados cuya población beneficiada alcanza a las personas en situación de dependencia (niñas, niños, personas adultas mayores, personas con discapacidad) y mujeres que tienen a cargo personas en situación de dependencia. Se establecen además indicadores de medición del estándar de cumplimiento del servicio⁹.

Cabe precisar que la referida norma emitida por el Poder Ejecutivo establece 6 objetivos primordiales: Reducir la violencia hacia las mujeres; Garantizar el ejercicio de sus derechos a la salud sexual y reproductiva; Garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones; Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres; Reducir las brechas institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres; y Reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población.

En este orden de ideas, abona a favor de la iniciativa legislativa la expedición del Decreto Supremo 164-2021-PCM¹⁰, que aprueba la Política General de Gobierno para el período 2021-2026, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de octubre de 2021. Dicha norma legal refiere en el Eje 6 "Fortalecimiento del sistema democrático, seguridad ciudadana, y lucha contra la corrupción" y la línea de intervención 6.1.9 "Impulsar la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Cuidados".

⁸ El Decreto Supremo 008-2019-MIMP establece que la igualdad de género es el fin último que se busca alcanzar mediante la Política Nacional de Igualdad de Género. Supone modificar las circunstancias que han impedido a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y el acceso a las oportunidades, así como eliminar las desventajas de las mujeres en la vida cotidiana, debidas a las desigualdades producto de la discriminación histórica que han padecido y a las relaciones de poder vigentes en la sociedad que reproducen y perpetúan dicha discriminación (ONU Mujeres, 2016,4).

⁹ El Decreto Supremo 002-2020-MIMP aprueba el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género de la Política Nacional de Igualdad de Género, cuya finalidad está orientado a lograr la implementación de la referida Política Nacional, mediante 52 servicios prioritarios, entre los cuales está comprendido el Servicio e Cuidado para personas en situación de dependencia.

¹⁰ En sesión del Consejo de Ministros de fecha 15 de setiembre de 2021, se acordó aprobar la Política General de Gobierno 2021-2026, la cual contiene los ejes, lineamientos prioritarios y líneas de intervención para superar las mayores brechas identificadas en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas, así como en los servicios elementales.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

La discriminación contra las mujeres se encuentra vinculada, de manera directa y estrecha, con la violencia de género, es decir, la violencia que sufren por el hecho de ser mujeres, siendo ésta una de las formas más extremas y generalizadas de control y sometimiento que impide severamente el ejercicio de los derechos de las mujeres¹¹.

Bajo estas consideraciones, la proposición legislativa resulta compatible y determina que el Estado adopte acciones para garantizar que las mujeres cabezas de familia o jefas de hogar puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones y a plenitud.

4.1.3. Articulación de las políticas públicas de protección integral a las madres cabeza de familia o madres jefas de familia

Como se puede advertir, la naturaleza social de la iniciativa legislativa radica en un conjunto de factores que limitan drásticamente el desarrollo social y económico de las mujeres y se expresa en la carga mayoritaria de cuidados, de allí la necesidad de encontrar mecanismos legales para la promoción de sus derechos fundamentales y en ese marco implementar políticas y acciones teniendo como referencia la creación de un Sistema Nacional de Cuidados.

En este contexto, se define el derecho al cuidado como un derecho fundamental de las personas reconocido e interpretado en el marco de la Declaración universal de Derechos Humanos, los tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Estado peruano, así como las resoluciones emitidas por los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, por lo cual, resulta indispensable el reconocimiento como derecho eminentemente social e inclusión en las políticas públicas, considerando que desde siempre las labores de cuidados se encuentran injustamente asumidos por las mujeres, limitando gravemente sus posibilidades de desarrollo y bienestar, de allí la necesidad que el Estado asuma un rol protagónico para garantizar este derecho mediante políticas y servicios de impacto adecuado en la autonomía de las familias, en particular de las mujeres.

Es precisamente en este marco la presentación de una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo que desarrolla *in extenso* los cuidados como derecho fundamental que comprende el derecho a ser cuidado, el derecho y deber de cuidar y el autocuidado, los cuales contribuyen al desarrollo integral de las personas y al bienestar social, en este sentido, el cuidado aborda dos ángulos complementarios: por un lado, el derecho de las personas a ser cuidadas y, por otro, la necesidad de garantizar los derechos de las personas cuidadoras; comprendiendo a los sujetos binomio cuidador-persona cuidada¹².

¹¹ Decreto Supremo 008-2019-MIMP.

¹² La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, ratificada por el Estado peruano mediante el Decreto Supremo 044-2022-MIMP, vigente desde el 31 de marzo del 2021,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

La proposición legislativa encuentra sustento constitucional¹³ en el marco normativo de la promoción y protección de las personas y las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento y se justifica en aliviar la pobreza y extrema pobreza de las mujeres cabezas de familia que se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad que se relaciona también con estereotipos y roles de género que las obliga a continuar realizando labores de cuidado sin el debido reconocimiento a una contraprestación justa y equitativa.

Viabilidad de la propuesta legislativa sustentada en la promoción y protección de los derechos de las mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza

La iniciativa legislativa se sustenta en el marco normativo de promoción y protección de los derechos de la familia para alcanzar el desarrollo integral de las personas que la integran, ésta función de brindar cuidados en especial a las niñas, niños, adolescentes, con la finalidad de cubrir sus necesidades y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos para lograr su desarrollo integral y el derecho a una vida plena.

Merece especial mención los cuidados que se brindan frente a la situación de dependencia de la persona. En este sentido, el paso de los años determina el envejecimiento natural de la persona y por ende la necesidad de un acompañamiento permanente por parte de otra y es allí donde las necesidades de cuidado fluyen y se intensifican con mayor incidencia. Como bien se señala hay etapas en la vida en las que las necesidades se incrementan significativamente, es decir, la autonomía es posible incluso en situaciones de grave limitación, en la medida que las personas se resisten a perder su autonomía y se enfrentan a sus propias limitaciones antes de renunciar a su autonomía. Ante esta situación se pretende desarrollar el concepto de dependencia para la provisión de servicios de cuidados, así como el reconocimiento como un derecho social al servicio del cuidado, por ello, el Poder Ejecutivo ha presentado el Proyecto de Ley 2735/2021-CR, denominado "Ley de reconocimiento del derecho al cuidado y de creación del Sistema Nacional de Cuidados", iniciativa que ha sido derivada a la Comisión de Mujer y Familia para su estudio y debate correspondiente, la misma que establece que el

contempla como principios generales, entre otros, a: "el bienestar y cuidado" y "la responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración activa plena y productiva de la persona mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención".

¹³ El artículo 4 de la Constitución Política del Perú establece que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

Las familias cumplen funciones para alcanzar el desarrollo integral de las personas que la integran, está la función de brindar cuidados y protección necesarias a cada uno de sus integrantes, en especial a las niñas, niños, adolescentes, gestantes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y aquellas con enfermedades crónicas y/o terminales, con la finalidad de cubrir sus necesidades y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos para lograr su desarrollo integral y el derecho a una vida plena. (literal c) del artículo 7 del Decreto Legislativo 1408 sobre fortalecimiento de las familias y prevención de la violencia).

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

cuidado comprende las atenciones directas e indirectas, con especial énfasis en la atención de situación de dependencia temporal o permanente, sea por la edad, por sus condiciones o por capacidades. Asimismo, se identifica la situación de dependencia con la necesidad de apoyos específicos para el desarrollo de las actividades y la satisfacción de necesidades básicas para la vida diaria.

4.2. Análisis costo beneficio

La aprobación del proyecto normativo¹⁴ generará un impacto positivo en el desarrollo de las mujeres cabeza de familia o jefas de familia, teniendo en cuenta que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW establece que los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo de la mujer, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones que un hombre. En razón de ello y el marco constitucional de protección a la mujer es obligación del Estado adoptar medidas para mitigar los efectos de la discriminación contra las mujeres y garantizar el bienestar y el de sus familias, concordante con el artículo 4 de la Constitución Política del Perú que reconoce como sujeto de protección especial a las madres.

4.3. Análisis de las opiniones e información solicitada

La Defensoría del Pueblo emite opinión favorable respecto del Proyecto de Ley 2894/2022-CR, destacando la obligación del Estado a fin de adoptar medidas para mitigar los efectos de la discriminación contra las mujeres y garantizar el acceso y ejercicio de sus derechos en igualdad de oportunidades, con el objeto de mejorar su bienestar.

En este sentido, como se ha señalado líneas arriba resulta oportuno destacar que en el año 2019, el Poder Ejecutivo aprobó la "Política Nacional de Igualdad de Género", a través del Decreto Supremo 002-2020-MIMP, que establece en su lineamiento 6.4 brindar a las jefas de hogar acompañamiento y consejería en igualdad de género, las responsabilidades familiares compartidas y el respeto a los derechos humanos, entre los y las integrantes de la familia.

¹⁴ De conformidad con el Decreto Supremo 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 06 de octubre de 2022, el numeral 7 del artículo IV (Disposiciones Generales) de la citada norma define proyecto normativo como el documento elaborado por una entidad de la Administración Pública, con la finalidad de convertirse en una norma jurídica de alcance general. Su elaboración y tramitación se encuentra sometida a un procedimiento regulado por el presente reglamento y demás normas aplicables.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

En este orden de ideas, la Defensoría del Pueblo recomienda suprimir en el artículo 1 la referencia a la condición o estado civil de las jefas de familia, de forma tal, que la disposición normativa establezca que el objeto de la ley consiste en la protección del Estado a mujeres en situación de pobreza o pobreza extrema que son cabeza de familia (...).

Asimismo, sugiere incorporar un artículo orientado a brindar a la mujer cabeza de familia en situación de pobreza o pobreza extrema, una bonificación especial en los concursos públicos de méritos, cuyo texto es: *"Bonificación en los concursos públicos de méritos.- Las entidades de la Administración Pública que convoquen a concursos públicos de méritos, bajo cualquier régimen laboral, deberán otorgar una bonificación del 10 % sobre el puntaje final total obtenido a la madre soltera jefa de familia, en situación de pobreza y/o pobreza extrema, que haya acreditado esta condición y se haya presentado a dichos concursos públicos"*.

Respecto a esta propuesta se considera inviable en la medida que podría afectar la meritocracia en los concursos públicos de méritos para acceder a un puesto en la Administración Pública.

Finalmente, sugiere incorporar otro artículo de compatibilidad con el Sistema Nacional de Cuidados, que desarrolle de manera concordada la obligación del Estado de garantizar a las mujeres cabezas de familia, el acceso a los servicios de cuidado. El texto propuesto es: *Servicios del Sistema Nacional de Cuidados - "Artículo.- El Estado garantiza el acceso a los hijos, hijas, personas con discapacidad, personas adultas mayores y demás dependientes de las mujeres cabeza de familia, a los servicios de cuidado integrados al Sistema Nacional de Cuidados, durante su jornada laboral"*.

La Comisión considera pertinente acoger las propuestas formuladas en la medida que contribuirán a fortalecer la protección a las mujeres cabeza de familia dada su condición de vulnerabilidad y consiguientemente superar su situación de discriminación por razones de género que, a su vez les genera una situación de mayor vulnerabilidad ya que también se condiciona su inserción a puestos laborales limitando su desarrollo y de quienes se encuentran bajo su cuidado. En este marco, la legislación nacional proscribiera expresamente los actos de discriminación en cualquiera de sus formas, así, el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho de igualdad ante la ley como un derecho fundamental, es decir, un derecho de primera generación en la clasificación de los derechos de las personas; prohibiendo la discriminación por cualquier motivo y en cualquiera de sus manifestaciones, entre estas, el género. Como señala la "Política Nacional de Igualdad de Género" el término género ha sido reconocido y protegido expresamente en el artículo 191 de la Constitución Política del Perú, como una categoría prohibida de discriminación exigiendo que existan porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género. El Tribunal Constitucional ha reconocido,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

que la identidad de género goza de protección constitucional y está vinculada a la dignidad humana señalando que es una expresión de la diversidad de la naturaleza humana que merece protección constitucional¹⁵. El género es una categoría prohibida de discriminación que forma parte del derecho a la igualdad y no discriminación protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) como por la Constitución Política del Perú.

En cuanto al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se ha recibido el oficio D000609-2022-MIDIS-DM, adjuntando el Informe D000538-MIDIS-OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, concluyendo que el Proyecto de Ley 2894/2022-CR, excede la competencia del MIDIS en tanto que las políticas de protección se encuentran bajo la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables¹⁶. Asimismo, se precisa que, sin perjuicio de lo señalado, el MIDIS en el marco de sus competencias, implementa diversos Programas Nacionales dirigidos a la población en situación de pobreza y pobreza extrema que involucra la participación de mujeres, como: Juntos, Pensión 65, Cuna Más, Foncodes y Contigo; programas nacionales que responden a los objetivos específicos de la PNDIS.

4.4. Análisis del impacto de la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico

La propuesta legislativa tendrá un impacto positivo en el ordenamiento jurídico de la Nación, debido a que consolida mecanismos de protección legal hacia la mujer cabeza de familia permitiendo un marco legal de protección y considerando que por mandato constitucional, la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. A su vez, permitirá que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ejerza un rol protagónico en la defensa de esta importante población desprotegida, a través de la creación del Registro de Mujer Cabeza de Familia y tendrá un rol protagónico en la función de motivar políticas públicas necesarias para el cumplimiento de la ley estableciendo convenios con los gobiernos regionales y locales, así como con la empresa privada.

¹⁵ Exp. 06040-2015-PA/TC, párrafos 32-33.

¹⁶ El artículo 2 del Decreto Legislativo 1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, establece que el MIMP es un organismo del Poder Ejecutivo, rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables, con personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 2894/2022-CR con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

El Congreso de la República.
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE FAMILIA

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto la protección del Estado a mujeres en situación de pobreza o pobreza extrema, **que, independientemente de su condición o estado civil, son cabeza de familia** al tener bajo su cargo, económicamente en forma permanente hijos menores o en discapacidad, o a su cónyuge o conviviente en incapacidad física o mental permanente que no le permita valerse por sí mismo y por ende aportar económicamente a la familia.

Artículo 2.- Declaración de mujer cabeza de familia

La condición de mujer cabeza de familia será otorgada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que verificará la situación y expedirá la certificación correspondiente, debiendo ser registradas en un padrón creado a fin de velar por sus derechos a no ser discriminada por tener esta condición y a vivir una vida libre de violencia.

Artículo 3.- Protección del Estado

El Estado establecerá los mecanismos necesarios a fin de dar protección especial a la mujer cabeza de familia, a través de la promoción y fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales, culturales, de salud y educativos, permitiéndoles el acceso a los diferentes programas creados por el Estado que le permitan mejorar su condición de vida y la de su familia.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE
PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE
FAMILIA"**

Artículo 4.- Acceso a servicios

En ninguna circunstancia se podrá negar el acceso a servicios de educación o salud a los hijos o dependientes de la mujer cabeza de familia. Las solicitudes de vacante de los hijos de mujeres cabeza de familia para acceder a un centro educativo público, serán de preferente atención, siempre y cuando se cumpla los requisitos y en el caso de requerirse exámenes o pruebas de ingreso, los resultados deberán ser por lo menos iguales al de los otros aspirantes; a fin de no vulnerar el principio de igualdad. El Estado garantizará el acceso a los servicios de asistencia, asesoría y servicio legal a las mujeres cabeza de familia.

Artículo 5.- Promoción para el desarrollo

El Poder Ejecutivo, a través de sus diferentes políticas públicas, diseñará y ejecutará planes y programas de capacitación gratuitos, flexibles en su duración, adaptados a la disponibilidad de tiempo de las mujeres cabezas de familia, con la finalidad de incrementar sus competencias, generar redes de emprendimientos comerciales y productivos que las vinculen en actividades sostenibles, económicas y rentables.

Artículo 6.- Ente rector

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el órgano rector para la protección de la mujer cabeza de familia en situación de pobreza o extrema pobreza, debiendo crear las políticas públicas necesarias para el cumplimiento de la presente Ley; estableciendo convenios con los gobiernos regionales y locales; así como la empresa privada.

Artículo 7.- Articulación

El Estado garantiza el acceso a los hijos, hijas, personas con discapacidad, personas adultas mayores y demás dependientes de las mujeres cabeza de familia, a los servicios de cuidado integrados al Sistema Nacional de Cuidados, durante su jornada laboral.

Artículo 8.- Creación del Registro de Mujer Cabeza de Familia

Créase el Registro de Mujer Cabeza de Familia el cual será sistematizado y elaborado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que será el encargado de entregar las acreditaciones a las mujeres cabeza de familia.



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2022 13:03:56-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2022 13:03:57-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2022 12:49:38-0500

"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"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2894/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY DE PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE FAMILIA"



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2022 18:24:03-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación de la Ley



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eiana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2022 12:43:07-0500

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, reglamenta la presente ley dentro de los cuarenta y cinco días contados desde su entrada en vigencia.

Dese cuenta

Semi Presencial - Plataforma Microsoft Teams.

Lima, 21 de noviembre de noviembre 2022.



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA JORGE
ALFONSO FIR 21456255 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2022 16:33:40-0500

Lucinda Vásquez Vela
Presidenta
Comisión de Mujer y Familia



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA JORGE
ALFONSO FIR 21456255 hard
Motivo: Doy fe
Fecha: 22/11/2022 16:34:13-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2022 14:54:07-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2022 16:03:41-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2022 16:58:10-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2022 11:40:59-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonietta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2022 20:24:59-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2022 17:06:05-0500

De: mesadeparteshvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: lunes, 28 de noviembre de 2022 09:55
Para: jgarciaa@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 2dc325b622ecffbecc120894dd21c0c8.pdf

Marca de seguimiento: Seguimiento
Estado de marca: Marcado

[Solicitante]: jgarciaa@congreso.gob.pe
[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
[Mensaje]: Dictamen del PL 2894/2022-CR aprobado por mayoría, con la dispensa de aprobación de acta.
[Fecha]: 2022-11-28 09:55:14
[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.