Proyecto de Ley N° 2894/2022-CR

KAROL PAREDES FONSECA
Congresista de la República

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

PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN A LA MUJER CABEZA DE FAMILIA

El Grupo Parlamentario **ACCION POPULAR**, a iniciativa de la Congresista de la República **KAROL IVETT PAREDES FONSECA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente PROYECTO DE LEY:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
25 AGO. 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 11:05

FÓRMULA LEGAL

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 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 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 pobreza extrema, 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, quién 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.

Lima, 18 de agosto de 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/08/2022 18:06:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALVA PRIETO Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/08/2022 12:06:17-05

KAROL IVETT PAREDES FONSECA
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/08/2022 10:14:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 19/08/2022 10:14:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/08/2022 14:33:20-05

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **agosto** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2894-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **MUJER Y FAMILIA.**
2. **INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa propone que el Estado pueda proteger a las mujeres que tienen la condición de pobres o de pobreza extrema y son cabeza de familia, sean éstas solteras o casadas, que tienen a su cargo el sostenimiento económico de sus hijos menores o en discapacidad, o en el caso de tener pareja ésta se encuentre con incapacidad física o mental permanente, que no le permita proveer económicamente a su familia.

Es necesario que el Estado se involucre en la atención a este sector de la población con la creación de políticas públicas, que permitan darles las condiciones necesarias para que a través de diferentes programas puedan ser atendidas y ayudadas a mejorar su situación a fin de darle mayor sostenibilidad a su familia.

La familia es la célula básica de la sociedad que ha existido siempre y se viene mostrando en diversas modalidades; y en cada periodo histórico su conformación se ha visto influida por las concepciones religiosas, políticas, sociales y morales. La familia brota de manera espontánea de los hábitos humanos, es connatural al no ser creada por decisión ni interés del hombre; por lo que no es posible que el hombre se desvincule de ella[1].

En nuestro país, la Constitución de 1933 fue quien reconoció de forma expresa la tutela de familia, señalando que el matrimonio, la familia y la maternidad estaban bajo la protección de la ley. La Constitución de 1979 precisó que la familia era una sociedad natural y una institución fundamental de la nación; y nuestra actual carta magna de 1993, reconoce a la familia como un instituto natural y fundamental de la sociedad.

En la sentencia 06572-2006-PA/TC del Tribunal Constitucional se precisa que el instituto de la familia no debe relacionarse necesariamente con el matrimonio, tal como prescribía el Código Civil de 1936 al establecer una diferencia inconstitucional entre los hijos "legítimos" y "no legítimos", por ejemplo[2].

---

[1] https://ius360.com/de-la-institucion-juridica-de-la-familia-en-el-peru-con-motivo-de-conmemoracion-del-15-de-mayo-del-dia-internacional-de-la-familia/

[2] https://agoraabierta.lamula.pe/2014/05/01/la-familia-en-la-constitucion-politica-del-peru/rafaelrodriguez/

En ese contexto la observación general N.° 28 de Derechos Humanos[3] señala: Al dar efecto al reconocimiento de la familia en el contexto del artículo 23, es importante aceptar el concepto de las diversas formas de familia, con inclusión de las parejas no casadas y sus hijos y de las familias monoparentales y sus hijos, **así como de velar por la igualdad de trato de la mujer en esos contextos** (véase la Observación general N.° 19, párr. 2). **La familia monoparental suele consistir en una mujer soltera que tiene a su cargo uno o más hijos, y los Estados Parte deberán describir las medidas de apoyo que existan para que pueda cumplir sus funciones de progenitora en condiciones de igualdad con el hombre que se encuentre en situación similar.** (*resaltado nuestro*)

Según el Informe Técnico "Evolución de la Pobreza Monetaria 2010-2021" del INEI, los hogares nucleares pobres jefaturados por mujeres pasaron al 57,9% en el 2021. Respecto del año 2019, se observa un fuerte incremento de 15,9 puntos porcentuales (de 42,0% a 57,9%)[4]. Desagregando los hogares nucleares, se observa que el 32,2% son monoparentales (jefa sin cónyuge, pero con hijos), el 22,9% son biparentales con hijos (jefa y cónyuge, con hijos) y 2,8% biparentales sin hijos (jefa y cónyuge, sin hijos).

Un reporte del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)[5] dio a conocer que en el país existen 8 millones 777,612 mujeres que son madres y representan el 64.4% de la población femenina del país.

Las estimaciones y proyecciones de población al 2022 revelan que del total de madres el 60.5% está en edad reproductiva, es decir, tienen entre 15 y 49 años; el 16.7% está en el rango de 50 a 59 años y el 22.7% son adultas mayores (60 a más años).

De acuerdo con el estado civil o conyugal, el 71.1% de las madres cuenta con pareja, el 35.8% son casadas y el 35.3%, convivientes. **En tanto que el 11.3% son madres solteras, el 7.8% están separadas, el 8.3% son viudas y el 1.4%, divorciadas**. En relación con el nivel de educación logrado, el 22.4% de las madres tiene educación superior, sea universitaria o superior no universitaria; el 41.5% tiene educación secundaria y el 35.8% alcanzó a estudiar algún grado o año de educación primaria.

Del total de madres, el 66.5% integra la Población Económicamente Activa (PEA); de este porcentaje, participan en el mercado de trabajo en condición de ocupadas (95.6%)

---

[3]http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom28.html#:~:text=28.,los%20varones%20y%20las%20mujeres.
[4]http://blog.pucp.edu.pe/blog/vicentesanchez/2022/05/05/mujeres-jefas-de-hogares-nucleares-pobres-llegan-al-58-en-peru-inei/
[5] https://elperuano.pe/noticia/152859-mas-de-8-millones-de-mujeres-son-madres-en-el-peru

o buscan empleo (4.4%). En tanto, el 33.5% de madres conforman la Población Económicamente No Activa (No PEA).

Como podemos observar, las cifras nos demuestran que los hogares cuya cabeza de familia es una mujer va en incremento, y resulta relevante que estas cifras son de hogares pobres, situación que requiere urgente atención del Estado; a través de diferentes formas de apoyo, implementándose políticas que hagan a estas mujeres visibles y les permitan poder salir de la situación en la que se encuentran, no solo ayudándolas a mejorar sus capacidades y conocimientos para que puedan proveer a la familia a su cargo; sino también fortaleciéndolas a través de diversos programas que puedan crearse desde las distintas entidades sean públicas y privadas.

Otro estudio interesante de mostrar es el realizado por el INEI denominado "El reto de ser madres solas"[6] que explica que esta situación se da ya sea por decisión propia o por situaciones inherentes a su entorno, muchas viven sin pareja y con la responsabilidad de velar por sus hijos menores de 18 años. Precisa también que en décadas pasadas se tenía el concepto que las madres sin pareja eran generalmente adolescentes, concepto que hoy ha cambiado porque las cifras muestran que cada vez son más mujeres adultas jóvenes entre 30 y 44 años las que tienen bajo su tutela hijos menores de edad.

Otro dato interesante que muestra el censo realizado en el 2017[7] son las diversas demandas que afrontan las mujeres cabezas de familia, respecto a servicios, vivienda, educación y salud, lo que la coloca en situación de vulnerabilidad y la expone a la inequidad, exclusión y pobreza.

Mostramos algunos datos revelados por esta encuesta:

Salud:

El 82.7% de madres solas con hijos menores de 18 años, tiene acceso a algún tipo de seguro de salud.

Un 69.9% está afiliada únicamente al Seguro Integral de Salud – SIS, un 26.3% a EsSalud, el 3% a otro tipo de seguro y menos de 1% cuentan con dos o más seguros.

Las mujeres que no acceder a ningún tipo de seguro de salud ascienden a 70,892.

---

[6] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1660/libro.pdf

[7] INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

Servicios Básicos:

El Censo del 2017 revela que respecto a servicios básicos 59,865 hogares de mujeres cabeza de familia, no disponen de alumbrado eléctrico, siendo los departamentos de Lima, Cajamarca y Piura los que muestran mayor número de hogares sin energía eléctrica. De igual modo, 44,982 hogares de mujeres cabeza de familia, no acceden al agua por red pública. Y respecto al área de residencia en el área urbana hay 319,670 hogares de mujeres madres cabezas de familia y en el área rural 91,164.

Antecedentes de propuestas legislativas

Revisadas las iniciativas legislativas presentadas, se ha encontrado el Proyecto de Ley N.° 2735-2017/CR "Ley de Protección y Promoción de los Derechos de las Madres solteras jefas de familia", presentada por el entonces parlamentario Luis Alberto Yika García. El mismo que tiene la condición de Archivado.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa crea un marco normativo de protección a la mujer que tiene la condición de cabeza de familia, respetando el marco constitucional, tal como se señala en su artículo tercero, que precisa que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono, También protege a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

Asimismo, señala que es política nacional de la población, difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir, en tal sentido, el Estado asegura los programas de Educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud.

Indica también, que es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos. (...).

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La presente iniciativa no irrogará ningún costo adicional al tesoro público. El costo de implementación de esta norma será asumido a través del presupuesto asignado al

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, teniéndose en cuenta el beneficio que esta norma generará, toda vez que permitirá identificar al sector de la población que no solo tiene la condición de pobreza y/o pobreza extrema, sino que además tiene a una mujer que tiene que asumir la conducción de su familia y que por mucho tiempo ha permanecido invisibilizada.

Actores	Beneficios	Costos
Mujeres cabeza de familia	La iniciativa legislativa promueve la elaboración de políticas públicas y programas que permitan su identificación y protección.	Ninguno.
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Tendrá el marco jurídico pertinente para la identificación y protección a mujeres cabeza de familia	No irrogará gasto público porque será cubierto con el propio presupuesto del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DEL ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada y concordante con las siguientes políticas de Estado del acuerdo Nacional:

II. Equidad y Justicia Social:

- Décima: Reducción de la pobreza.
- Décimo Primera: Promoción de la igualdad de oportunidades, sin discriminación.
- Décimo Segunda: Acceso Universal a la educación pública gratuita.
- Décimo Tercera: Acceso Universal a los servicios de salud y a la seguridad social.
- Décimo Cuarta: Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
- Décimo Quinta: Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición.
- Décimo Sexta: Fortalecimiento de la Familia y protección de la niñez.

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

- Vigésimo Octava: Plena vigencia de la Constitución y Derechos Humanos.