



Proyecto de Ley N°

3705/2018-CR

**PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE,
RECONOCE Y FORTALECE A LAS
FAMILIAS MONOPARENTALES EN
SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**

Los congresistas que suscriben y por iniciativa de la Congresista **ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA**, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE Y RECONOCE DERECHOS A LAS
FAMILIAS MONOPARENTALES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**

El Congreso de la República
Ha dado la Ley Siguiente:

Artículo 1°. Objeto

La presente Ley tiene por objeto la protección y reconocimientos de derechos a las familias monoparentales que se encuentran en estado de necesidad y/o vulnerabilidad económica de carácter progresivo a efectos de fortalecer y salvaguardar el desarrollo integral de cada uno de sus miembros, considerando que la comunidad y el Estado protegen a la familia y las reconoce como Institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

Asimismo, regular los requisitos para el reconocimiento de la condición de familia monoparental o en situación de monoparentalidad y la emisión del carné y/o título de familia monoparental.

Artículo 2°. Definición de familia monoparental

Las familias monoparentales son aquellas que están conformadas por un jefe o jefa de familia que tenga a su cargo uno o más hijos menores de edad y quienes se encargan de la alimentación, vivienda, salud, vestimenta, educación, recreación y demás necesidades básicas del menor, siendo requisito la convivencia permanente con los menores y que dependan económicamente de una sola

persona, sin perjuicio de las pensiones de alimentos, de orfandad y jubilación, así como las obligaciones de diversa índole que a favor de los jefes y/o jefas de familia monoparentales deban cumplir las personas naturales o jurídicas, ni eximen de las acciones para exigir las.

En ningún caso podrá obtener la condición de persona beneficiaria del título de familia monoparental la persona viuda o en situación equiparada que hubiera sido condenada por sentencia firme, por la comisión de un delito doloso de homicidio en cualquiera de sus modalidades, cuando la víctima fuera su pareja, expareja o con quien compartía descendencia.

La denominación de familia monoparental deberá ser introducido y considerado en todo el ordenamiento Jurídico Peruano, no debiendo ser equiparado con denominación familia disfuncional y/o otros términos peyorativos como incompleta, rotas entre otras que mellen la dignidad humana, el interés superior al niño y el principio de igualdad a efectos de evitar actos discriminatorios y exclusión social.

Artículo 3°. Título de familia monoparental

El Estado a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, asignarán progresivamente y con cargo a su presupuesto la acreditación del título a las familias monoparentales especial y general que se encuentren en estado de vulnerabilidad económica, las mismas que deberán estar registradas y/o identificadas en el SISFOH, a fin de acceder a los beneficios y prerrogativas en su condición o categoría de familia monoparental general y/ o especial como política pública y de inclusión social.

El procedimiento de reconocimiento y expedición del título de familia monoparental se iniciará a solicitud del jefe o jefa de familia.

Artículo 4°. Categorías de familias monoparentales

Para efectos de acceder a lo estipulado en el precedente artículo (título de familia monoparental), se deberá considerar las categorías de familias monoparentales siguientes:

Categoría especial. - Las familias monoparentales de categoría especial son los jefes y/o jefas de familias que tengan a su cargo dos o más hijos y aquellas en las que el progenitor o uno de los hijos sea una persona con discapacidad grave o esté incapacitada para trabajar permanente absoluta o de gran invalidez acreditada.

Categoría general. - Son las familias que cumplen con los requisitos de familia monoparental descrita en el artículo 2 de la presente norma y que no están incluidos en la categoría especial.

Artículo 5°. - **Perdida de la condición de familia monoparental.**

El jefe o jefa de familia que contraiga matrimonio con otra persona o constituya una unión de hecho de acuerdo con la legislación vigente perderá la condición o el título de familia monoparental.

Artículos 6°. - **Bono mi vivienda para las familias monoparentales progresiva.**

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento promueve y regula el acceso preferente a las familias monoparentales a los programas públicos de vivienda a su cargo, otorgándole una bonificación. Estos programas contemplan la adquisición, construcción y/o mejoramiento de vivienda que sean accesibles para las familias monoparentales de forma progresiva priorizando a las familias monoparentales de categoría especial.

Artículo 7°. - **Cuota de empleo para los jefes de familias monoparentales.**

Las entidades públicas que convoquen a concurso público, bajo cualquier régimen laboral, están obligadas a contratar a los jefes o jefas de familia monoparental en una proporción no inferior al 5% de la totalidad de su personal, previa acreditación socioeconómica de pobreza y/o pobreza extrema bajo los criterios del Sistema de Focalización de hogares (SISFOH).

Artículo 8°. - Beca educativa para hijos menores de 18 años de familias monoparentales.

Con el objetivo de fortalecer la formación profesional y/o técnica, buscando facilitar la inserción de cada uno de sus miembros en el mercado laboral de las familias monoparentales, así como su independencia económica sostenible en el tiempo, el Ministerio de Educación creará y ejecutará planes de formación profesional y/o técnica a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC, la dación de becas educativas para los hijos menores de 18 años de familias monoparentales, deberán ser otorgadas cumpliendo con lo dispuesto en el reglamento y en las disposiciones específicas establecidas en las bases que se aprueben para tal efecto, de manera gratuita.

Los postulantes a dichas becas deberán ser egresados de la educación secundaria de instituciones públicas o privadas a nivel nacional en condición de estudios satisfactorios, tendrán acceso a la beca educativa siempre que cumplan con los requisitos y que los resultados de sus exámenes y pruebas sean por lo menos iguales a las de los demás aspirantes a otras becas, a fin de no afectar el principio de igualdad.

Artículo 9°. - Entidades involucradas.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Ministerio de Educación en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales serán las encargadas de velar por el cumplimiento de los beneficios y derechos que le correspondan a las familias monoparentales reconocidas como tal, de forma progresiva con cargo a su presupuesto, así como de proponer y aprobar las medidas y/o políticas públicas necesarias para la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Sobre el presupuesto y gastos al erario del Estado a la presente Ley. La presente Ley no irrogará gastos al Estado toda vez que se trata de una inclusión en la legislación peruana con la denominación de familia monoparental y las prerrogativas y/o beneficios a los que accedan dichas familias, serán aplicadas y ejecutadas con los recursos que el presupuesto general de la república asigna habitualmente para el sector del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Educación, y con cargo al presupuesto autónomo de los Gobiernos Regionales y Locales, la misma a la que se accederá de forma progresiva, priorizando los sectores de mayor vulnerabilidad económica y a las familias monoparentales de categoría especial como política pública, ergo que su implementación será conforme lo dispone la undécima disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú.

SEGUNDA. - Reglamentación

Por Decreto Supremo y dentro de los 90 días hábiles de la vigencia de la presente ley, se dictarán las medidas reglamentarias y complementarias para su mejor aplicación y ejecución.

TERCERA. - Derogación.

Deróguense o déjense sin efecto las normas que se opongan a la presente ley.



ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA
Congresista de la República

[Handwritten signature]
Michelle Baskin

[Handwritten signature]
Sonia Bustos Espinoza

[Handwritten signature]
S. ECHIVARRIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 10 de DICIEMBRE del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3705 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

MUJER Y FAMILIA; DESCENTRALIZACIÓN,
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN
DEL ESTADO. -



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

.....
ESTILTA SOMA BUSTOS ESPINOZA
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto promover la protección de las familias monoparentales que se encuentran en estado de necesidad y/o vulnerabilidad económica de carácter progresivo a efectos de fortalecer y salvaguardar el desarrollo integral de cada uno de sus miembros, considerando que la comunidad y el Estado protegen a la familia y las reconoce como Institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

Asimismo, con la presente iniciativa se pretende proteger los derechos de las familias más desprotegidas en situación de pobreza extrema, priorizando progresivamente a las familias monoparentales de categoría especial es decir cuando el menor a cargo del jefe de familia o jefa de familia padezca algún tipo discapacidad grave y/o severa y/o si el jefe de la familia monoparental tenga la misma condición o esté con una invalidez que le impida trabajar.

Por otro lado, se pretende proteger a este grupo de familias que muchas veces se encuentran relegadas y excluidos de la sociedad, discriminados en ocasiones peyorativamente con la denominación de familias rotas, disfuncionales entre otros adjetivos que afectan la dignidad de los integrantes de las familias monoparentales, a efectos de salvaguardar el interés superior al niño y el principio de igualdad.

Así pues, las familias monoparentales se conforman muchas veces por causas impredecibles, ya sea por la muerte de uno de los cónyuges y/o circunstancias en las que sólo unos de los padres se hace cargo de los hijos y no depende económicamente del otro conyugue o pareja, sin perjuicio de las pensiones de alimentos, orfandad que perciban y/o acreencias a su favor, es por ellos que las familias monoparentales registradas en el SISFOH y a las que se acredite su grado de vulnerabilidad económica se le expedirá el título de familia monoparental a efectos de poder gozar de prerrogativas y derechos que los ayude a salir de la pobreza extrema de forma progresiva, de acuerdo al

presupuesto del Estado, estando a que la familia es el pilar de la sociedad y del Estado.

Finalmente, los beneficios que accederán las familias que reciban el título de familia monoparental de manera progresiva, será de un bono para acceder a créditos mi vivienda, cuotas de empleo para los jefes de familias monoparentales y becas educativas para hijos menores de 18 años de familias monoparentales que cumplan con estudios satisfactorios y excelencia académica.

- A continuación, en la siguiente nota periodística del diario el comercio, publicado por Jorge Falen de fecha 24 de noviembre del 2017 se advierte la siguiente estadística de los actuales hogares peruanos.

¿Cuántos hogares peruanos tienen a una mujer como jefa de familia?¹

Investigación de Ipsos Perú, elaborada con datos de la Encuesta Nacional de Hogares, indica además que en sector D de Lima, el índice alcanza el 38%

Uno de los debates abiertos que dejó el censo nacional del 22 de octubre estuvo centrado en la identificación del jefe o jefa del hogar. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), esta categoría corresponde ***a quien más aporta económicamente y toma las decisiones financieras dentro de una familia.***²

Una reciente investigación de Ipsos Perú, elaborada con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), del INEI, muestra que el porcentaje de familias con ***jefas de hogar se ha incrementado en los últimos años.***³

Actualmente, el 28,9% de hogares del país cuenta con una jefa de familia (cerca ***de seis puntos porcentuales por encima de lo registrado*** hace una década). La

¹Recogido de la fuente web elcomercio.pe/peru/28-9-hogares-pais-mujer-jefa-familia-noticia-471589, publicado por Jorge Falen con fecha 24.11.2017 / 05:10 pm, visitado el 04 de diciembre del 2018.

² Ibídem (La negrita y cursiva es nuestra)

³ Ibídem (La negrita y cursiva es nuestra)

cifra es mayor en Lima Metropolitana, donde la participación femenina sobrepasa el 30%.⁴

Este índice es más alto en los sectores socioeconómicos D y E de la capital, donde **el 38,6% y el 33% de hogares están mantenidos principalmente por una mujer**, respectivamente. En los sectores más favorecidos, bordea el 21%. Es decir, a menor riqueza, mayor presencia de jefas del hogar.⁵

A contracorriente (...) Según el perfil promedio de la jefa del hogar en los estratos más bajos a nivel urbano, **esta tiene 48 años, es madre de tres hijos y trabaja principalmente en el rubro minorista (como la venta ambulante)** o es proveedora de servicios no calificados.⁶

Surge una pregunta: ¿por qué hay más jefas del hogar en los sectores de mayor pobreza? Por una serie de factores sociales estructurales como un entorno de violencia, altos niveles de embarazo adolescente y abandono del hogar, que obligan a las mujeres a tomar las riendas de la familia.⁷

Según Ipsos, solo en el 16,3% de los hogares regidos por una mujer hay un hombre como pareja. En el sector E, esa cifra es menor y bordea el 13,6%.⁸

(...) señala que en estos casos es más difícil generar ingresos, dado que **hay un solo adulto proveedor en la familia. “Las mujeres más pobres tienen bajos niveles de educación, lo que dificulta aún más su salida de la pobreza”**, (...)

“Este es un problema compartido por todas las mujeres. Lo que diferencia a una mujer de estratos altos de una pobre, es que la última carece de recursos para pagar a una persona que se dedique al cuidado de sus hijos. Hay muchos estudios globales que hablan de la idea de la corresponsabilidad para el cuidado de niños y personas adultas. Éste no debe ser una labor que recaiga sobre la mujer solo por su género, sino que es una responsabilidad de sociedad”, señala Pérez.

(...) **El doble esfuerzo de ser jefa del hogar**⁹

⁴ Ibídem (La negrita y cursiva es nuestra)

⁵ Ibídem

⁶ Ibídem

⁷ Ibídem

⁸ Ibídem

⁹ Ibídem (La negrita y cursiva es nuestra)

Para el sociólogo Raúl Castro, ***el protagonismo económico de la mujer en hogares de sectores emergentes no es un fenómeno reciente***. Este tiene su origen a partir de la década de 1980 con la formación de los comités del Vaso de Leche y los comedores populares, que luego dieron paso a iniciativas de emprendimiento individual.¹⁰

(...)

Estadísticas:¹¹

*Según estimaciones del Midis, el 20,7% de las mujeres en el Perú (3,37 millones) son pobres.¹²

*Sin embargo, existe otro 46% (7,5 millones) ***que es vulnerable a la pobreza, es decir, que puede volver a caer en ella ante alguna eventualidad negativa***.¹³

****Los hogares dirigidos por una mujer tienen 30% más de riesgo de caer en la pobreza***.¹⁴

*Según Ipsos Perú, el ingreso familiar promedio de un hogar encabezado por un hombre es de S/3.436, y el de una mujer es de S/2.889 (16% menos).

II. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa legislativa se justifica con la finalidad de proteger a las familias monoparentales en situación de vulnerabilidad que muchas veces por su condición, corren el riesgo de caer en pobreza extrema y exclusión social y ser víctima de actos de discriminación, al contextualizar los términos peyorativos o despreciativos a los integrantes de éste grupo, como por ejemplo "es que viene de una familia disfuncional" en consecuencia la viabilidad de la propuesta busca proteger a éste grupo de familia más vulnerable ofreciéndoles prerrogativas de acceso preferente a vivienda, trabajo, educación, siempre considerando el presupuesto del Estado y lo destinado para cada sector y entidad involucrada, estando a que la familia es la base de la Sociedad y del Estado, e instituto natural de protección conforme lo establece nuestra carta

¹⁰ Ibídem (La negrita y cursiva es nuestra)

¹¹ Ibídem (La negrita es nuestra)

¹² Ibídem

¹³ Ibídem (La negrita y cursiva es nuestra)

¹⁴ Ibídem (La negrita y cursiva es nuestra)

magna, en este orden de ideas se pretende hacer una visión de la evolución constante que constituye las familias, no siendo la única merecedora de respeto y derechos la familia nuclear.

III. MARCO NORMATIVO

ÁMBITO NACIONAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA

Artículo 2°. - Toda persona tiene derecho:

1. A la vida “(...) y a su libre desarrollo y bienestar (...)”
2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de “(...) condición económica o de cualquier otra índole”.

Artículo 3°. - La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

Artículo 4°. – La comunidad y el Estado protege especialmente al niño, adolescente y a la madre (...) también **protegen a la familia (...)**¹⁵. Reconocen a estos últimos **como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.**

Artículo 6°. – La política nacional de población tiene como objetivo 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.¹⁶

¹⁵ La negrita es nuestra.

¹⁶ La negrita es nuestra.

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Undécima. - Las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente.

Cuarta. - Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

CÓDIGO CIVIL PERUANO

Artículo 233°. – Regulación Jurídica de la familia

La regulación jurídica de la familia tiene por finalidad contribuir a su consolidación y fortalecimiento, en armonía con los principios y normas proclamados en la Constitución Política del Perú.

ÁMBITO INTERNACIONAL

Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales

Artículo 10°. -

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. **Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad**, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en **favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición**^{17,18} Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su

¹⁷ La negrita es nuestra

¹⁸ La negrita es nuestra



empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

(SAN JOSÉ, 1969)

Artículo 17°. - Protección a la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.¹⁹

5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

III. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

La aprobación y vigencia del presente proyecto de ley no genera costo económico al Estado, toda vez que contribuye al fortalecimiento de políticas públicas orientadas a promover y proteger el derecho a la familia y su reconocimiento como instituto natural y fundamental de la sociedad e incluir en la legislación peruana la denominación de familia monoparental, así como los derechos y prerrogativas que podrán acceder dichas familias, la presente norma será aplicada y ejecutada con los recursos que el presupuesto general de la república asigna habitualmente para el sector del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Educación, y con cargo al presupuesto autónomo de los Gobiernos Regionales y Locales, la misma a la que se accederá de forma progresiva, priorizando los sectores de mayor vulnerabilidad económica y las familias monoparentales de categoría especial y como política pública, ergo que

¹⁹ La negrita es nuestra

su implementación será conforme lo dispone la undécima disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional:

EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política 11°. - Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Con este objetivo el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.

Política 16°. - Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud.

Nos comprometemos a fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes. Es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares. Nos proponemos, asimismo, garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión. Promoveremos espacios institucionales y entornos barriales que permitan la convivencia pacífica y la seguridad personal, así como una cultura de respeto a los valores morales, culturales y sociales.

V. CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La Agenda Legislativa es un instrumento de la gestión estratégica del Congreso de la República, que busca fortalecer la función legislativa a



partir del debate ordenado de los temas o proyectos de ley priorizados por los Grupos Parlamentarios. Asimismo, de acuerdo al mecanismo establecido en el segundo párrafo del artículo 29° del Reglamento del Congreso, su aprobación anual permite concretizar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El beneficio de contar con este instrumento de planificación es tener presente cuáles son las prioridades del trabajo legislativo, así como una mayor predictibilidad del mismo.

Con relación a la Agenda Legislativa 2017-2018, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2017-2018-CR, el proyecto se encuentra vinculado con las temáticas de promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, y el fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud.

VI. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la vigencia sobre la legislación nacional, no colisiona con la Constitución Política del Perú, esta iniciativa legislativa salvaguarda el Derecho de las familias en su contenido esencial y abarca a un bloque de constitucionalidad respecto a los diversos tipos de familias que muchas veces son relegadas y discriminadas y se encuentra en extrema pobreza, asimismo protege el interés superior al niño, en consecuencia de ser viable la presente iniciativa legislativa se implementará de manera progresiva conforme al presupuesto del Estado, como lo dispone la Undécima final y transitoria de nuestra Constitución Política del Perú.