

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2022-2023

Señor Presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad (en adelante, Comisión de Trabajo), los siguientes proyectos de ley:

- i. Proyecto de Ley 3463/2022-CR presentado por el grupo parlamentario BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL, a iniciativa de la congresista **Jhakeline Katy Ugarte Mamani**, que propone la “Ley que establece el derecho a una atención integral y licencia laboral en caso de muerte gestacional, perinatal o neonatal, así como la responsabilidad del ministerio de salud de elaborar el respectivo protocolo de atención”.
- ii. Proyecto de Ley 4076/2022-CR presentado por el grupo parlamentario CAMBIO DEMOCRÁTICO – JUNTOS POR EL PERÚ, a iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, que propone la “Ley que concede el derecho a licencia de trabajo por muerte fetal a las trabajadoras de la actividad pública y privada”.

### I. SITUACIÓN PROCESAL

- i. El Proyecto de Ley 3463/2022-CR ingresó por trámite documentario el 9 de noviembre de 2022 y, con fecha 11 de noviembre de 2022, fue remitido para estudio y dictamen a la Comisión de Salud y Población como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Trabajo, como segunda comisión dictaminadora.
- ii. El Proyecto de Ley 4076/2022-CR ingresó por trámite documentario el 26 de enero de 2023 y, con fecha 27 de enero de 2023, fue remitido para estudio y dictamen a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Trabajo, como segunda comisión dictaminadora.

### II. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

- i. El Proyecto de Ley 3463/2022-CR consta de seis (6) artículos, y dos (2) disposiciones complementarias finales con la siguiente fórmula:

*“LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO A UNA ATENCIÓN INTEGRAL Y LICENCIA LABORAL EN CASO DE MUERTE GESTACIONAL, PERINATAL O NEONATAL, ASÍ COMO LA RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE SALUD DE ELABORAR EL RESPECTIVO PROTOCOLO DE ATENCIÓN*

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal

*Artículo 1. - Objeto de la ley*

*La presente ley tiene por objeto establecer el derecho de la mujer a la atención integral y multidisciplinaria en casos de muerte gestacional, perinatal o neonatal en todos los establecimientos de salud públicos y privados, la responsabilidad del Ministerio de Salud de elaborar el protocolo de atención integral multidisciplinario con una visión humanizada y un trato digno frente a estos casos, así como la licencia laboral para afrontar el duelo.*

*Artículo 2. - Finalidad de la ley*

*La presente ley tiene por finalidad garantizar los derechos constitucionales de la mujer en casos de muerte gestacional, perinatal o neonatal en todos los establecimientos de salud públicos y privados, de modo que se garantice el cuidado de su salud mental, incluyendo al progenitor o persona significativa que le acompañe, permitiéndole afrontar el duelo.*

*Artículo 3.- De la terminología Para efectos de la presente ley, se utilizará la siguiente terminología:*

- 1. Muerte Gestacional: Cese de las funciones vitales del feto, en cualquier momento de la gestación, parto, y en todo caso antes de encontrarse completamente separado de la mujer gestante, y que no hubiere sobrevivido a la separación siquiera un instante.*
- 2. Muerte perinatal: muerte intra o extra-uterina de un producto de la concepción, desde las 22 semanas de gestación, o peso de 500 g, o talla de 25 cm de la coronilla al talón hasta los siete días completos después del nacimiento.*
- 3. Duelo por muerte gestacional: proceso adaptativo emocional que afronta una familia cuyo hijo/a ha muerto en gestación, durante el parto o dentro de los 28 días posteriores al nacimiento.*

*Artículo 4.- Del derecho a la atención integral y multidisciplinaria en casos de muerte gestacional, perinatal o neonatal*

*Establézcase el derecho de la mujer a la atención integral y multidisciplinaria en casos de muerte gestacional, perinatal y neonatal en todos los establecimientos de salud públicos y privados, con una visión humanizada y un trato digno por parte del personal de salud, que incluya el soporte y la contención emocional.*

*Artículo 5.- Del protocolo de atención integral multidisciplinario en caso de muerte gestacional, perinatal o neonatal*

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal

*El Ministerio de Salud elabora el protocolo de atención integral multidisciplinario que permita la capacitación del personal profesional, auxiliar y técnico de la salud para abordar la muerte gestacional, perinatal o neonatal con una visión humanizada y trato digno que incluya acciones concretas de contención emocional, empatía y respeto por el duelo de cada mujer y que incluya al progenitor o a la persona significativa que la acompañe. El Ministerio de Salud dicta una norma técnica estableciendo los mecanismos o las acciones concretas que deben realizar los establecimientos de salud públicos y privados a nivel nacional, para resguardar este derecho.*

*Artículo 6.- Licencia por muerte en período gestacional, perinatal o neonatal  
En caso de muerte gestacional, el trabajador tiene derecho a una licencia por 5 días hábiles. En caso de muerte perinatal o neonatal la licencia es de 7 días hábiles. En cualquiera de los casos, se considera como días laborados. Dicha licencia es efectiva con la presentación del certificado de defunción fetal.*

#### DIPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

*PRIMERA. - El Ministerio de Salud elabora el Protocolo de atención integral multidisciplinaria con visión humanizada y trato digno en el caso de fallecimiento y duelo gestacional o neonatal, en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario.*

*SEGUNDA. - El Ministerio de Trabajo y Promoción adecúa la normativa laboral para la concretización del derecho establecido en el artículo 5 de la presente ley y emite las disposiciones complementarias en el marco de sus competencias, en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario."*

- ii. El **Proyecto de ley 4076-2022-CR** consta de cuatro (4) artículos, una (1) disposición complementaria y una (1) disposición final con la siguiente fórmula:

**"LEY QUE CONCEDE EL DERECHO A LICENCIA DE TRABAJO POR MUERTE FETAL A LAS TRABAJADORAS DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA Y PRIVADA**

*Artículo 1º. - Objeto de la Ley*

*La presente Ley tiene el objeto de establecer el derecho de la trabajadora, que cuente con vínculo laboral en el sector público o privado, incluidas las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, en armonía con sus leyes especiales,*

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal

*a una licencia con goce de haber ante situaciones de muerte fetal, a fin de preservar su salud física y psicológica.*

*Artículo 2.- Definición de muerte fetal*

*Es la defunción de un producto de la concepción, antes de su expulsión o su extracción completa del cuerpo de su madre, a partir de las 22 semanas de gestación o peso igual mayor a 500 gramos. La muerte fetal está indicada por el hecho que después de la separación, el feto no respira ni da ninguna otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria*

*Artículo 3.- De la licencia por muerte fetal*

*3.1 La licencia por muerte fetal a que se refiere el artículo 1 es otorgada por el empleador a la trabajadora por diez (10) días calendario consecutivos.*

*3.2 La trabajadora peticionaria que haga uso de la licencia por muerte fetal tendrá derecho a hacer uso de su descanso vacacional pendiente de goce, a partir del día siguiente de vencida dicha licencia.*

*3.3 La licencia es efectiva con la presentación del certificado de salud de la trabajadora.*

*Artículo 4.- De la irrenunciabilidad del beneficio*

*Por la naturaleza y fines del beneficio concedido por la presente norma, éste es de carácter irrenunciable y no puede ser cambiado o sustituido por pago en efectivo u otro beneficio.*

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA**

*ÚNICA.- Los derechos obtenidos por los trabajadores sobre esta materia, antes de la vigencia de la presente Ley, se mantienen vigentes en cuanto sean más favorables a éstos.*

**DISPOSICIÓN FINAL**

*ÚNICA.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo máximo de treinta (30) días a partir de su vigencia.”*

### **III. OPINIONES SOLICITADAS E INFORMACIÓN RECIBIDA**

#### **i. Proyecto de Ley 3463/2022-CR**

La Comisión de Trabajo solicitó opinión a las siguientes entidades y organizaciones sindicales, conforme al siguiente detalle:

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

Nº	Entidad	Nº oficio	Fecha
1	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	531-PL003463-2022-2023-P-CTSS-CR	14 de noviembre de 2022
2	Ministerio de Salud	532-PL003463-2022-2023-P-CTSS-CR	14 de noviembre de 2022
3	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	533-PL003463-2022-2023-P-CTSS-CR	14 de noviembre de 2022
4	Seguro Social de Salud (EsSalud)	534-PL003463-2022-2023-P-CTSS-CR	14 de noviembre de 2022
5	Colegio Médico del Perú	535-PL003463-2022-2023-P-CTSS-CR	14 de noviembre de 2022
6	Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP	536-PL003463-2022-2023-P-CTSS-C	14 de noviembre de 2022

Cabe precisar que la Comisión de Trabajo no recibió respuesta de opinión de ninguna de las entidades y organizaciones señaladas anteriormente, a pesar de haber transcurrido el plazo establecido para que se pronuncien a favor o en contra del Proyecto de Ley 3463/2022-CR.

## ii. Proyecto de Ley 4076/2022-CR

La Comisión de Trabajo solicitó opinión a las siguientes entidades y organizaciones sindicales, conforme al siguiente detalle:

Nº	Entidad	Nº oficio	Fecha
1	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	1161-PL004076-2022-2023-P-CTSS-CR	31 de enero de 2023
2	Ministerio de Salud	1162-PL004076-2022-2023-P-CTSS-CR	31 de enero de 2023
3	Sociedad Nacional de Industrias	1163-PL004076-2022-2023-P-CTSS-CR	31 de enero de 2023
4	Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP	PL004076-2022-2023-P-CTSS-CR	31 de enero de 2023

Cabe precisar que la Comisión de Trabajo no recibió respuesta de opinión de ninguna de las entidades y organizaciones señaladas anteriormente, a pesar de haber transcurrido el plazo establecido para que se pronuncien a favor o en contra del Proyecto de Ley 4076-2022-CR.



Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

#### IV. MARCO NORMATIVO

- i. Constitución Política del Perú.
- ii. Ley 26842, Ley General de Salud.
- iii. Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

#### V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

##### 5.1. Competencia de la Comisión de Trabajo

En el Plan de Trabajo de nuestra Comisión, para el Período Anual de Sesiones 2022-2023<sup>1</sup>, se estableció como uno de los objetivos generales afrontar los principales problemas socio laborales del país, redoblando esfuerzos para abordarlos directamente y ejercer la labor legislativa efectuando estudios y análisis técnicos que permitan dictaminar de la mejor manera los Proyectos de Ley que tienen incidencia en las relaciones laborales tanto en el sector público como privado y en la seguridad social. En tal sentido, la propuesta legislativa concuerda con los objetivos antes señalados, quedando clara la competencia de la Comisión de Trabajo para emitir el correspondiente pronunciamiento.

##### 5.2. Análisis técnico

La Constitución Política regula el régimen constitucional económico, conformado por principios que informan el funcionamiento del sistema económico, de la propiedad y de la empresa. Así, conforme con el texto constitucional, la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado. En este sentido, la iniciativa privada es entendida como “...el derecho fundamental de toda persona natural o jurídica a participar, en forma individual o asociada, en la vida económica del país. Esto implica que toda persona natural o jurídica tiene el derecho de iniciar y posteriormente desarrollar con autonomía plena la actividad [económica] que prefiera dentro de los límites que establece la ley”<sup>2</sup>.

Ahora bien, el rol del Estado frente a la iniciativa privada, en general el régimen constitucional económico, tiene que leerse en clave con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado que “el rol del Estado en materia económica, debe entenderse necesariamente desde la óptica del Estado Social y Democrático de Derecho. Bajo ese marco, los principios del régimen económico, constituyen normas programáticas para el legislador, quien debe buscar el equilibrio entre la

<sup>1</sup> Ver <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2022/Trabajo/sobrelacomision/plan-trabajo/>

<sup>2</sup> RODRIGUEZ, Vladimir (2016) “Principios generales del régimen económico de la Constitución Política del Estado”. En *QUIPUKAMAYOC, Revista de la Facultad de Ciencias Contables*, Vol. 24 N° 45 A. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pág. 127.

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

subsidiariedad y la solidaridad social”<sup>3</sup>. De este modo, se desprende que el legislador puede intervenir para proteger a las partes más débiles de las relaciones económicas, como es el caso de los trabajadores.

En atención a lo expuesto, en el caso peruano, la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene proyecciones en las relaciones laborales de los trabajadores y los empresarios, especialmente en la aprobación de la legislación sociolaboral, a cuyo efecto debe tenerse en cuenta la función que cumple en la sociedad, consistente en i) facilitar el funcionamiento de la economía y ii) asegurar la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores<sup>4</sup>.

En consecuencia, la legislación laboral no solo contribuye con el correcto desenvolvimiento de las relaciones laborales que permita la continuidad del proceso productivo en el marco de la economía de mercado, también viabiliza el ejercicio de los derechos constitucionales de la persona trabajadora, sin desconocer ni rebajar su dignidad, en el ámbito laboral. A continuación, se analizará lo relacionado con la **protección jurídica a favor de las mujeres trabajadoras que han sufrido un supuesto de muerte fetal o perinatal**.

#### a) Problemática que abordan los proyectos de ley

Los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076/2022-CR plantean otorgar protección social a la madre trabajadora, a consecuencia de la muerte del feto después de la semana 22, así como las trabajadoras que sufran de muerte perinatal o neonatal.

Siendo ello así, de acuerdo con la Norma Técnica de Salud que establece el Subsistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica Perinatal y Neonatal, aprobada por la Resolución Ministerial 279-2009-MINSA, la muerte fetal es la defunción de un producto de la concepción, antes de su expulsión o su extracción completa del cuerpo de su madre, a partir de las 22 semanas de gestación o peso igual o mayor a 500 gramos. La muerte fetal está indicada por el hecho que después de la separación, el feto no respira ni da ninguna otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria.

La muerte perinatal, por otro lado, implica la muerte intra o extrauterina de un producto de la concepción, desde las 22 semanas (154 días) de gestación hasta los 7 días completos después del nacimiento, peso igual o mayor a 500 gramos o talla de 25 cm

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00034-2004-PI/TC, fundamentos jurídicos 17, 18, 26-28.

<sup>4</sup> ARCE, Elmer (2013) “La función social del derecho del trabajo contemporáneo”. *Derecho individual del trabajo en el Perú. Desafíos y deficiencias*. 2da ed. Lima: Palestra editores, pág. 37.

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”  
 “Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

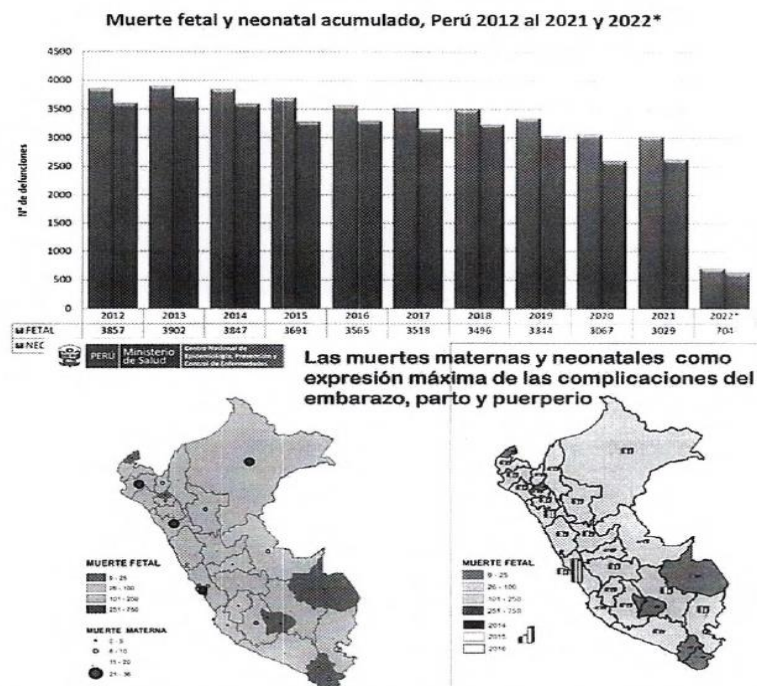
Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal

o más de la coronilla al talón. El orden para aplicar estos criterios es el siguiente: peso al nacer, edad gestacional, talla coronilla al talón.

Finalmente, la muerte neonatal, conforme al precitado documento, es la defunción de un recién nacido vivo, que ocurre en el intervalo comprendido desde su nacimiento hasta cumplidos los 28 días de vida.

De acuerdo con estimaciones conjuntas publicadas por la Organización Mundial de la Salud, aproximadamente dos millones de bebés nacen muertos cada año<sup>5</sup>. Asimismo, se reporta que entre 2000 y 2019, el índice anual de reducción de la tasa de mortalidad fetal fue de tan solo un 2,3%.

En el Perú la muerte fetal y neonatal ha venido progresivamente disminuyendo según reporta el Centro Nacional de Epidemiología y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud:



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

<sup>5</sup> Publicación conjunta de UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Grupo Banco Mundial y las Naciones Unidas en el Informe "Una tragedia olvidada: La carga mundial de la mortalidad fetal": <https://data.unicef.org/resources/a-neglected-tragedy-stillbirth-estimates-report/>.



Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

adquiriendo la mortalidad neonatal, una fracción cada vez mayor de la mortalidad infantil del país. Como se puede apreciar, Lima Metropolitana, la Libertad y Loreto son las que reportan más alta mortalidad fetal y neonatal en el Perú.

Cabe anotar que dicho Centro Epidemiológico realizó un estudio<sup>6</sup> el año 2021 que mantiene vigencia en alguno de sus aspectos más importantes. Entre sus conclusiones más importantes señala que *"el mayor riesgo de muerte en el primer mes de vida se registra en las áreas rurales, en la Selva y Sierra del país y en las zonas más pobres"*. Asimismo, plantea como perspectiva el acceso a procedimientos y tecnologías costo efectivas como *"cesárea, reanimación neonatal básica, detección y tratamiento antibiótico precoz"* a fin de reducir las causas más frecuentes de mortalidad neonatal como infecciones, asfixia y prematuridad. Ello junto al acceso oportuno puede reducir cerca del 40% la muerte neonatal según este informe.

Sin perjuicio de ello, la muerte fetal y perinatal tienen severas consecuencias psicológicas para la trabajadora, lo cual es reconocido por la UNICEF en el informe antes citado, en el cual se recomienda la implementación de políticas de apoyo y consejería familiar porque **en estas mujeres y sus parejas se producen cuadros de trastornos psicológicos, que incluyen la depresión y la ansiedad**. Ante ello, UNICEF propone *"educación, capacitación y provisión de educación formal y apoyo informal durante y después de la muerte fetal"*.

La muerte de un hijo antes de nacer marca para siempre. Aun así, el duelo perinatal parece invisible para la sociedad y los profesionales sanitarios. En muchos centros carecen de un protocolo adecuado. Por suerte, la situación está cambiando y, en los últimos años, han nacido grupos de apoyo psicológico que acompañan a las familias en el proceso de duelo<sup>7</sup>. En ese contexto, la UNICEF identifica un elemento clave para reducir el impacto psicológico de la pérdida: *"Permitir el duelo de la más alta calidad atención brindando atención integral y continua formación y apoyo a todos los miembros de/equipo de salud"*.

Asimismo, según un reciente estudio publicado en The Lancet, *"el cuidado inmediato y respetuoso del duelo debería formar parte de la rutina de todos los profesionales"*

<sup>6</sup> Mortalidad Neonatal en el Perú y sus departamentos, 2011— 2012/ Elaborado por Jeannette Avila Vargas-Machuca, Mario Tavera Salazar y Marco Carrasco Gamarra. Lima: Ministerio de Salud, Dirección General de Epidemiología, 2013.

<sup>7</sup> Texto extraído de la publicación de INATAL — Fetal Medicine Barcelona "El duelo perinatal: cifras, causas y la importancia de sentirse acompañada". <https://inatatorq/noticias/reportajes/577-el-duelo-perinatal-cifras-causas-y-la-importancia-de-sentirse-acompanado.html>

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

*sanitarios*". En ese mismo sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) incluyó en 2015 la muerte perinatal entre los 100 indicadores básicos de salud<sup>8</sup>

Aquí es necesario detenerse para llamar la atención acerca de que esta recomendación de UNICEF y de la OMS requeriría que los empleadores, públicos y privados, otorguen un tiempo mínimo que permita iniciar este proceso de duelo. El proyecto de ley 3463/2022-CR propone siete días y el proyecto de ley 4076/2022-CR propone diez días.

Por otro lado, evidentemente, la muerte fetal y perinatal trae consecuencias físicas para la trabajadora, en tanto que, según las guías de emergencias obstétricas del sector salud<sup>9</sup>, las mujeres que tienen situaciones de riesgo de pérdida natal después de las 22 semanas de embarazo afrontan circunstancias que pueden menoscabar su salud.

Así tenemos que se describen casos de hemorragia de la segunda mitad del embarazo, shock hipovolémico obstétrico, trastornos hipertensivos en el embarazo, sepsis en obstetricia, aborto séptico, rotura prematura de membranas, corioamnionitis, endometritis puerperal, trabajo de parto prolongado, incompatibilidad feto pélvica y estrechez pélvica, parto podálico y que pueden poner en riesgo la vida del feto y el de la madre.

En esa misma línea, las mujeres que sufren la muerte fetal, perinatal y neonatal, pasan por un período inicial caracterizado por una sensación de shock, de estrés y de gran dolor, aunque suelen recuperarse y encontrar un sentido a esa pérdida. Sin embargo, existe al menos un 15-25% de las parejas que tienen problemas para superar esta etapa vital. Algunos de los efectos psicológicos que se han descubierto en las madres son: tristeza, irritabilidad, culpabilidad síntomas somáticos, ansiedad ante la muerte, depresión, culpa, y preocupación en los siguientes embarazos<sup>10</sup>.

En base a lo antes citado, es claro que, la muerte fetal y perinatal después de la semana 22 de gestación trae como consecuencia severas afectaciones psicológicas y físicas para la trabajadora afectada, las cuales requieren tratamiento legislativo.

<sup>8</sup> Publicación virtual "El duelo perinatal: cifras, causas y la importancia de sentirse acompañado" — Fetal Medicine Barcelona <https://inatal.org/noticias/reportajes/577-el-duelo-perinatal-cifras-causas-y-la-importancia-de-sentirse-acompanado.html>

<sup>9</sup> Guías de práctica clínica para la atención de emergencias obstétricas según nivel de capacidad resolutoria: guía técnica /Ministerio de Salud. Dirección General de Salud de las Personas. Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva — tema: Ministerio de Salud; 2007.

<sup>10</sup> Publicación virtual "El duelo perinatal: cifras, causas y la importancia de sentirse acompañado" — Fetal Medicine Barcelona <https://inatal.org/noticias/reportajes/577-el-duelo-perinatal-cifras-causas-y-la-importancia-de-sentirse-acompanado.html>

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal

## b) Derecho a la salud, la muerte fetal y la muerte perinatal

Atendiendo a la problemática expuesta, corresponde referirse al derecho a la salud, el cual se encuentra reconocido constitucionalmente en los artículos 2, inciso 1) y 7 de la Constitución Política del Perú:

*“Artículo 2. Toda persona tiene derecho:*

*1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.”*

*“Artículo 7. 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 promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.”*

En similar sentido, la Ley 26842, Ley General de Salud, le da desarrollo legal al derecho a la salud, tanto en su título preliminar, como en los artículos contenidos en la norma, de la siguiente forma:

*“I. La salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo.”*

*“II. La protección de la salud es de interés público. Por tanto, es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla.”*

*“III. Toda persona tiene derecho a la protección de su salud en los términos y condiciones que establece la ley. El derecho a la protección de la salud es irrenunciable.”*

*(...)*

*“Artículo 1.- Toda persona tiene el derecho al libre acceso a prestaciones de salud y a elegir el sistema previsional de su preferencia.”*

*“Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a exigir que los bienes destinados a la atención de su salud correspondan a las características y atributos indicados en su presentación y a todas aquellas que se acreditaron para su autorización.”*

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal

*Así mismo, tiene derecho a exigir que los servicios que se le prestan para la atención de su salud cumplan con los estándares de calidad aceptados en los procedimientos y prácticas institucionales y profesionales.”*

Así también, respecto a este derecho, el Tribunal Constitucional ha tenido a bien, en señalar lo siguiente, en la STC 7231-2005-PA/TC:

*“1. El derecho a la salud constituye un derecho constitucional. Conforme al artículo 7 de la Constitución, “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 promoción y defensa. (...)”. El contenido o ámbito de protección de este derecho constitucional consiste en la **“facultad inherente a todo ser humano de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como psíquica, así como de restituirlo ante una situación de perturbación del mismo”**. (STC 1429-2002-HC/TC, FJ 12, segundo párrafo). El derecho a la salud, entonces, “se proyecta como la conservación y el restablecimiento de ese estado” (STC 1429-2002-HC/TC, FJ 13). Este doble aspecto del derecho a la salud se orienta ciertamente a posibilitar un estado pleno de salud.”*

Siendo ello así, es claro que la muerte del feto, a partir de la semana 22 de gestión, así como la muerte del neonato hasta el día 28 de vida, trae como consecuencia una serie de afectaciones a la salud de la madre trabajadora, las cuales son materia de protección, justamente, del derecho a la salud, tanto en el ámbito de las consecuencias físicas, como en las consecuencias psicológicas que pudiesen derivarse.

### c) Necesidad de otorgar adecuado descanso

Como se relató, el muerte fetal, la muerte perinatal y la muerte neonatal tienen como consecuencias severas afectaciones físicas para la trabajadora, encontrándose entre ellas las siguientes: hemorragia de la segunda mitad del embarazo, shock hipovolémico obstétrico, trastornos hipertensivos en el embarazo, sepsis en obstetricia, aborto séptico, rotura prematura de membranas, corioamnionitis, endometritis puerperal, trabajo de parto prolongado, incompatibilidad feto pélvica y estrechez pélvica, parto podálico, las cuales son detalladas por UNICEF, de acuerdo a lo citado en párrafos precedentes.

A ello debe sumarse que, indudablemente dicha situación implica consecuencias psicológicas para la trabajadora, al haber perdido al hijo o hija mantenido en el vientre,

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

siendo la citada afectación moral de suma gravedad, al tener reconocerse la pérdida de una vida humana.

En dicho contexto, resulta necesario reconocer que, la trabajadora requerirá de especial atención y cuidados, tanto físicos como psicológicos para sobrellevar la pérdida acontecida, siendo necesario otorgar el descanso físico suficiente para tal caso, más aún sí, conforme lo reconoce Consejo General de Psicología Español<sup>11</sup>, las mujeres que experimentan la muerte fetal sufren de altas tasas de depresión, ansiedad y otros síntomas.

Ello no solamente es reconocido por la Autoridad Española, sino que, la propia UNICEF<sup>12</sup> señala lo siguiente: *“Las mujeres y las parejas de las mujeres que sufren la mortalidad fetal tienen índices superiores de depresión, ansiedad y otros síntomas psicológicos que pueden durar un tiempo prolongado.”*

Siendo ello así, se considera variar el tiempo del beneficio de licencia establecido en el proyecto de ley a un total de cinco días consecutivos, toda vez que, de requerirse un tiempo prologando de atención médica y psicológica, la trabajadora podrá optar por el tiempo de descanso médico que le otorgue su médico tratante.

Cabe señalar que, en el supuesto de la muerte neonatal, la madre trabajadora deberá continuar gozando del descanso correspondiente a la licencia por maternidad, en tanto que el Tribunal Constitucional, ha tenido oportunidad de referir lo siguiente, en la STC N°3861-2013-PA/TC:

*“28. Las trabajadoras gestantes, bajo ningún concepto, pueden ser compelidas a renunciar al descanso por maternidad y sus requerimientos; en tal sentido deben ser atendidas con prontitud.”*

En función a ello, conforme lo establece la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en el INFORME TECNICO N° 001541-2020-SERVIR-GPGSC, el descanso post natal, debe subsistir a pesar de haber ocurrido la muerte neonatal, en tanto que el mismo, tiene como objetivo también, favorecer la recuperación de la madre luego del parto:

*“2.8 Adicionalmente, cabe resaltar que el descanso post natal, además de tener como fin favorecer la lactancia y afianzar el vínculo de la madre con el recién nacido, está destinada a desarrollar un puerperio fisiológico normal de la madre. En ese sentido, de producirse el fallecimiento del recién nacido*

<sup>11</sup> [https://www.infocop.es/view\\_article.asp?id=15054](https://www.infocop.es/view_article.asp?id=15054)

<sup>12</sup> <https://www.unicef.org/es/historias/lo-que-debes-saber-sobre-las-muertes-fetales>

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

*durante el descanso post natal, este periodo subsistiría por cuanto también busca promover la recuperación de la madre luego del parto.”*

Así, en virtud a ello, también corresponderá realizar las modificaciones legislativas pertinentes a fin de reconocer legalmente dicha situación. Por ello, en la Única Disposición Complementaria Modificatoria del texto sustitutorio, se propone modificar el artículo 1 de la Ley 26644, Precisan el goce del derecho de descanso pre-natal y post-natal de la trabajadora gestante, a efectos de precisar que, de haberse iniciado el cómputo del descanso pre-natal o post-natal de la trabajadora y ocurra la muerte fetal, perinatal o neonatal, el descanso continúa en sus mismos términos hasta la culminación del mismo.

#### **d) Respecto a la relación del proyecto de ley con la Agenda Legislativa y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país. Las políticas de Estado, proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y afirmar su gobernabilidad democrática<sup>13</sup>.

Así, la presente iniciativa legislativa de reforma se encuentra relacionada con la Décimo Primera política denominada “Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación” que establece que el Estado “...*combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades, y además “(...) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas;*”

De igual forma, esta iniciativa legal guarda directa correspondencia con la Décimo Tercera política denominada “...Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social” en la cual se dispone que el Estado “... *promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes*”

#### **e) Respecto al análisis costo-beneficio del proyecto de ley.**

<sup>13</sup> Ver: <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

La presente iniciativa legislativa tiene el propósito reconocer que la muerte fetal es causante de dolencias físicas y psicológicas para la mujer y consecuentemente, supone una razón válida para otorgar el subsidio por incapacidad temporal.

De igual forma, la iniciativa legislativa reconoce la necesidad de implementar políticas de salud física y mental para el tratamiento de las mujeres trabajadores que sufran de muerte fetal.

Conceptualmente, se pueden encontrar las siguientes ventajas:

- Garantizar prestación económica para mujeres afectadas por muerte fetal.
- Adecuado descanso físico para mujeres afectadas por muerte fetal.
- Debida atención física y mental para mujeres afectadas por muerte fetal.

Respecto al análisis costo-beneficio, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

“Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilidad apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

En este sentido, para estimar el análisis costo-beneficio de la presente propuesta se necesita contar con información estadística de este colectivo. Así, la prioridad de las referencias estadísticas es como sigue:

- 1) Registros administrativos nacionales
- 2) Encuestas nacionales

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

- 3) Estudios empíricos nacionales
- 4) Estudios empíricos internacionales
- 5) Artículos de opinión
- 6) Otros

Sobre el particular, de acuerdo con el Centro Nacional de Epidemiológica, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud<sup>14</sup>, entre el año 2012 y el 2021, se produjeron, en promedio, 3531 muertes fetales en nuestro país. De aprobarse esta iniciativa legislativa los beneficiados serían las trabajadoras que sufran dichas situaciones, las cuales rondan dicha cantidad promedio.

## VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

### **LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO DE LICENCIA LABORAL CON GOCE DE HABER PARA LA TRABAJADORA EN CASO DE MUERTE FETAL O PERINATAL**

#### **Artículo 1. - Objeto de la ley**

La presente ley establece el derecho a licencia de trabajo con goce de haber a favor de la trabajadora por muerte fetal o perinatal a fin de preservar su salud física y psicológica.

#### **Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

La licencia de trabajo con goce de haber por muerte fetal o perinatal es aplicable a la trabajadora del sector público o privado, incluidas las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú en armonía con sus leyes especiales.

#### **Artículo 3.- Licencia de trabajo por muerte fetal o perinatal para la trabajadora**

3.1 La licencia de trabajo con goce de haber por muerte fetal o perinatal es otorgada por el empleador a la trabajadora por cinco días calendario consecutivos, inmediatamente posteriores al término del descanso médico prescrito por el médico tratante.

3.2. La licencia de trabajo con goce de haber por muerte fetal o perinatal es efectiva con la presentación del certificado de defunción a través de cualquier medio físico o virtual que deje constancia de su presentación al empleador.

<sup>14</sup> <https://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/sala/2022/SE14/mneonatal.pdf>



Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la *ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal*

3.3 La trabajadora beneficiaria de la licencia de trabajo con goce de haber por muerte fetal o perinatal tiene derecho a hacer uso de su descanso vacacional pendiente de goce, a partir del día siguiente de vencida la licencia establecida en el presente artículo. La solicitud de uso vacacional se presenta antes del vencimiento de la licencia.

#### **Artículo 4.- Irrenunciabilidad del derecho a licencia de trabajo por muerte fetal o perinatal**

La licencia de trabajo por muerte fetal o perinatal es irrenunciable y no puede ser sustituida por pago en efectivo u otro beneficio.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA. - Derechos obtenidos**

Los derechos y beneficios obtenidos por la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal antes de la vigencia de la presente ley, se mantienen en cuanto les sean más favorables.

#### **SEGUNDA. - Derecho a la atención integral y multidisciplinaria en casos de muerte fetal, perinatal o neonatal**

En caso de muerte gestacional, perinatal o neonatal la mujer tiene derecho a atención digna, integral y multidisciplinaria en todos los establecimientos de salud públicos y privados.

#### **TERCERA. - Reglamentación**

El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de treinta días naturales contados desde la vigencia de la presente ley, adecúa las disposiciones reglamentarias correspondientes.

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA**

#### **ÚNICA. - Modificación del artículo 1 de la Ley 26644, Precisan el goce del derecho de descanso prenatal y postnatal de la trabajadora gestante**

Se modifica el artículo 1 de la Ley 26644, Precisan el goce del derecho de descanso prenatal y postnatal de la trabajadora gestante, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

*Artículo 1. - **Se precisa** que es derecho de la trabajadora gestante gozar de 49 días de descanso prenatal y 49 días de descanso postnatal. El goce de descanso prenatal podrá ser diferido, parcial o totalmente, y acumulado por el post natal, a decisión de la trabajadora gestante. Tal decisión deberá ser comunicada al empleador con una antelación no menor de dos meses a la fecha probable de parto. Los días de descanso prenatal y postnatal se consideran como días efectivamente laborados para efectos del cómputo de las utilidades.*

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”  
“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3463/2022-CR y 4076-2022-CR con texto sustitutorio, propone la ley que establece el derecho de licencia laboral con goce de haber para la trabajadora en caso de muerte fetal o perinatal

*El descanso postnatal se extiende por treinta (30) días naturales adicionales en los casos de nacimiento múltiple o nacimiento de niños con discapacidad. En este último caso, la discapacidad es acreditada con la presentación del correspondiente certificado otorgado por el profesional de salud debidamente autorizado.*

***De haberse iniciado el cómputo del descanso prenatal o postnatal de la trabajadora y ocurra la muerte fetal, perinatal o neonatal, el descanso continúa en sus mismos términos hasta la culminación del mismo.”***

Dese cuenta  
Sala de Comisión.  
Lima, 7 de marzo de 2023.