

LEY 431
De 25 de abril de 2024

Que crea el Sistema Nacional de Cuidados

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto garantizar el derecho al cuidado, al pleno bienestar y al desarrollo de la autonomía de las personas, así como los derechos de las personas que cuidan de forma remunerada y no remunerada.

Artículo 2. Son poblaciones objetivo del Sistema Nacional de Cuidados y, en consecuencia, titulares de derechos de esta Ley:

1. Las personas que se encuentran en situación de dependencia, considerando como tales aquellas personas que requieran de apoyo y/o asistencia para desarrollar las actividades de la vida diaria:
 - a. Niños, niñas y adolescentes.
 - b. Personas mayores que requieran cuidados, apoyos y/o asistencia.
 - c. Personas con discapacidad que requieran cuidados, apoyos y/o asistencia.
 - d. Personas que se encuentren en una situación de dependencia transitoria.
2. Las personas que realizan trabajo de cuidados:
 - a. De forma remunerada.
 - b. De forma no remunerada.

Las priorizaciones de las poblaciones objetivo del Sistema Nacional de Cuidados que se van a realizar en el marco de la implementación se plasmarán en cada Plan Quinquenal de Cuidados en función de necesidades identificadas y disponibilidad presupuestaria de las entidades públicas responsables de la gestión y ejecución de las políticas, programas y proyectos de cuidados que hacen parte del Sistema Nacional de Cuidados.

El Órgano Ejecutivo reglamentará las condiciones de acceso a los diferentes servicios y prestaciones que formen parte del Sistema Nacional de Cuidados.

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así:

1. *Actividades de la vida diaria.* Todas aquellas ligadas a la supervivencia y condición humana, así como a las necesidades básicas de cada individuo, como la alimentación, el aseo, el control de esfínteres, la movilidad personal, el sueño y el descanso.
2. *Actividades instrumentales de la vida diaria.* Aquellas que son un medio para obtener o realizar otra acción, que suponen una mayor complejidad cognitiva y motriz e implican la interacción con el medio más inmediato, como la comunicación, la



movilidad, el mantenimiento de la propia salud, el cuidado del hogar, el cuidado de otros, el uso de procedimientos de seguridad y la respuesta ante emergencias.

3. *Actividades avanzadas de la vida diaria.* Aquellas que no son imprescindibles para la promoción de la autonomía, pero la restringen en tanto son funcionales, y están en relación con el estilo de vida de la persona y el desarrollo de su rol dentro de la sociedad, tales como la educación, el trabajo, el ocio, la participación en grupos, los contactos sociales, los viajes y los deportes.
4. *Autonomía.* Capacidad de tomar decisiones y ejercerlas acerca de cómo vivir y desarrollar las actividades y necesidades básicas de la vida diaria, contemplando los apoyos que se puedan requerir de otras personas.
5. *Cuidados.* Acciones de atención, asistencia y el apoyo que requieren las personas en situación de dependencia en las diferentes etapas de su ciclo de vida para realizar actividades de la vida diaria, alcanzar el mayor grado de autonomía posible y lograr su bienestar.
6. *Cuidador.* Persona que realiza trabajo de cuidados, de forma remunerada o no remunerada.
7. *Derecho al cuidado.* El derecho a recibir la atención, asistencia y apoyo que necesitan para desenvolver sus vidas con el mayor grado posible de autonomía y con bienestar; el derecho a cuidar en condiciones de calidad e igualdad, en un marco de corresponsabilidad social, y el derecho al autocuidado.
8. *Dependencia.* Estado por el cual las personas requieren de apoyo y/o asistencia para realizar actividades de la vida diaria, sean estas básicas, instrumentales o avanzadas. La valoración del nivel de dependencia de las personas para realizar actividades de la vida diaria se determinará mediante la aplicación de un instrumento de medición de la dependencia a reglamentarse oportunamente por la Secretaría Nacional de Discapacidad.
9. *Organización social del cuidado.* Consiste en la dinámica de la sociedad para distribuir la carga de trabajo y la responsabilidad sobre el cuidado entre las familias, la comunidad, el Estado y el sector privado.
10. *Sistema Nacional de Cuidados.* Conjunto de acciones públicas y privadas en torno a los componentes de la política orientados a promover una nueva organización social del cuidado a través de la coordinación y articulación interinstitucional de los organismos competentes, a partir de un modelo corresponsable entre Estado, familias, comunidad y sector privado.

Artículo 4. Los principios rectores en los que se fundamenta el Sistema Nacional de Cuidados son los siguientes:

1. Universalidad. Todas las personas que habitan el territorio panameño tienen derecho a recibir cuidados de calidad en distintos momentos y circunstancias de su vida, a cuidar en condiciones dignas y a contar con alternativas de cuidados en un marco de corresponsabilidad.



2. Corresponsabilidad social. Es la distribución de las responsabilidades de cuidado entre distintos actores de la sociedad que pueden proveer bienestar: el Estado, el sector privado, las comunidades y las familias. En este modelo, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a recibir y brindar cuidados en condiciones de calidad e igualdad.
3. Promoción de la autonomía. La provisión de cuidados tiene como objeto asegurar el máximo nivel de autonomía de las personas que los requieren.
4. Igualdad y no discriminación. Se refiere a los derechos, roles y responsabilidades sobre el cuidado que corresponden a hombres y mujeres por igual, priorizando en los derechos de aquellos que, por tener mayores necesidades, requieren atención especial.

Artículo 5. Las directrices de gestión en las que se fundamentará el desarrollo y ejecución del Sistema Nacional de Cuidados son las siguientes:

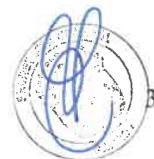
1. Enfoque de derechos humanos. El Sistema Nacional de Cuidados reconoce los derechos humanos en un marco general y los instrumentos internacionales ratificados por la República de Panamá en esa materia.
2. Intersectorialidad. Las diversas entidades que proveen cuidados deben trabajar articuladamente.
3. Descentralización. La provisión de cuidados debe acercarse a la gente, por lo que los servicios se descentralizarán hasta los niveles municipales y comunitarios.
4. Gradualidad y progresividad. La implementación y el acceso a los servicios establecidos se desarrollarán, de forma gradual y progresiva, hasta alcanzar la universalidad.
5. Igualdad de responsabilidades. Se refiere al cuidado que corresponden a hombres y mujeres en igualdad.
6. Perspectiva generacional. Se deberá tomar en cuenta las necesidades de las personas vinculadas al cuidado durante todo su ciclo de vida.
7. Solidaridad en el financiamiento. Para asegurar la sustentabilidad de los recursos, cada entidad responsable dentro del Sistema Nacional de Cuidados aportará los recursos para su ejecución, según su capacidad, lo que permitirá el despliegue de acciones hacia la universalidad.

Capítulo II

Derechos y Obligaciones

Artículo 6. Las personas que requieren cuidados tienen derecho a:

1. Recibir cuidados de forma respetuosa de sus derechos humanos y libertades fundamentales con pleno respeto de su intimidad y resguardo de la confidencialidad correspondiente.
2. Recibir toda la información correspondiente a su situación de dependencia, a las opciones de servicios de cuidados con que cuenta y a las modalidades y condiciones en las cuales recibirá la prestación de cuidados.



3. Decidir, si sus condiciones lo permiten, la modalidad de cuidados que recibirá, solicitando los apoyos y servicios correspondientes por sí o por representación legal como titular del derecho al cuidado.
4. Acudir, ante las instancias que la reglamentación disponga, para presentar denuncias administrativas y solicitar información y prestación de servicios.
5. Reportar a las entidades correspondientes los actos de maltrato o discriminación, tales como la distinción, la exclusión y la restricción, entre otros, por motivos de razón de raza, edad, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas o filosóficas o cualquier otra circunstancia.

Artículo 7. Son obligaciones de las personas que requieren cuidado o sus representantes legales:

1. Suministrar toda la información requerida para la valoración de sus necesidades de cuidados y recepción de las prestaciones.
2. Brindar información sobre ingresos y situación patrimonial, cuando se le sea requerida, en el marco de procesos de postulación a servicios, prestaciones y/o subsidios.
3. Utilizar de forma adecuada los servicios de cuidados y prestaciones o subsidios que se le otorguen.
4. Cualquier otra obligación que establezca la ley.

Artículo 8. Son derechos de las personas que cuidan:

1. El Estado, a través de las instituciones competentes, procurará establecer alternativas de apoyo y contención para personas dedicadas al cuidado.
2. Las personas que cuidan de forma remunerada gozarán de todos los derechos que las leyes laborales nacionales vigentes establezcan para tal fin.
3. Las personas que cuidan de forma remunerada tienen el derecho y el deber de acceder a instancias de formación y capacitación en cuidados.
4. Las personas que cuidan tienen derecho a ser respetadas en sus derechos y desempeñar su tarea en condiciones de trabajo decente en ambientes libre de discriminación, maltratos y violencias de cualquier índole.

Artículo 9. Son obligaciones de las personas que cuidan, además de aquellas que establezcan las normativas correspondientes para cada servicio:

1. Atender las necesidades de la persona que necesita cuidado, atendiendo los principios humanitarios, inclusivos y de calidad.
2. Respetar la dignidad de la persona que necesita cuidados.
3. Garantizar la higiene y el aseo en todo momento de la persona que necesita cuidados.
4. Apoyar en las actividades básicas de la vida diaria de la persona.
5. Apoyar en el cuidado de la salud de la persona.
6. Guardar confidencialidad sobre las personas que cuidan y respetar sus derechos e intimidad.



7. Cualquier otra obligación que establezcan la ley, los reglamentos y lo acordado entre las partes mediante contrato.

Capítulo III Sistema Nacional de Cuidados

Artículo 10. Se crea el Sistema Nacional de Cuidados para promover y articular las políticas públicas en la materia a través de la corresponsabilidad entre el Estado, las familias, la comunidad, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

Artículo 11. El Sistema Nacional de Cuidados tiene los siguientes objetivos:

1. Promover un modelo corresponsable dentro de las familias y entre actores de la sociedad del cuidado en equidad e igualdad de responsabilidades, sin discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.
2. Prestar servicios de cuidados optimizando el uso de recursos y capacidades públicas, articulando y coordinando la prestación de servicios nuevos y existentes, públicos y privados.
3. Establecer estándares de calidad para todos los servicios de cuidados que se prestan en el país, promoviendo la universalización de la calidad en todo el territorio nacional y la regulación de todos los aspectos relativos a su provisión.
4. Promover la profesionalización de las tareas de cuidados mediante una estrategia de formación y capacitación de las personas que realizan trabajo reenumerado y no remunerado en cuidados.
5. Impulsar el Sistema Nacional de Cuidados en todo el territorio nacional contemplando necesidades específicas de servicios, subsidios y prestaciones, a partir de acuerdos con los otros niveles de gobierno.

Artículo 12. El Sistema Nacional de Cuidados se organiza a partir de los siguientes niveles:

1. La Comisión Nacional de Cuidados, como órgano de gobernanza.
2. La Dirección Nacional de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social, como órgano de gestión.
3. El Comité Consultivo, como órgano que consagra la participación social.

Artículo 13. Con respecto al Sistema Nacional de Cuidados, el Estado tiene las siguientes obligaciones:

1. Servicios de cuidados. El Estado será responsable de articular los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas, las familias, las iniciativas de organizaciones no gubernamentales y comunitarias, a fin de cubrir las necesidades de servicios de cuidados de la población habitante en el país a través de:
 - a. El desarrollo de servicios nuevos.
 - b. La consolidación y ampliación de servicios ya existentes.



- c. El Estado, considerando sus disponibilidades presupuestales, prestará a las personas en situación de dependencia el amparo a sus derechos, procurando el mayor grado posible de desarrollo de su autonomía personal. De esta forma, se podrán proveer prestaciones económicas, subsidios totales y/o parciales para facilitar el acceso a servicios de cuidados de diversos tipos, según las reglamentaciones correspondientes.
 - d. La facilitación de recursos y capacitación para servicios gestionados por la comunidad y organizaciones de la sociedad civil.
 - e. La previsión de mecanismos de coordinación y armonización entre los servicios nuevos y existentes.
 2. Formación. El Estado, en articulación con las universidades y los institutos de formación y capacitación, establecerá las condiciones para la profesionalización de las tareas de cuidados, estimulando la formación y capacitación de las personas que presten servicios de cuidados, generando cursos de formación y capacitación para la atención de las diferentes poblaciones objetivo, líneas de reconocimiento y validación de saberes ya adquiridos, y certificación de competencias laborales a personas que se desempeñan en el sector.
 3. Regulación. La intervención del Estado para la regulación del Sistema Nacional de Cuidados está orientada a los aspectos siguientes:
 - a. Servicios: El Estado, a través de la articulación entre los organismos competentes, regulará los servicios de cuidados públicos y privados estableciendo estándares de calidad para su incorporación en el Sistema de Cuidados.
 - b. Laboral: El Estado será responsable de impulsar medidas de regulación laboral tendientes a reconocer, valorizar y profesionalizar el trabajo de cuidados remunerado, asegurando plazas de trabajo y garantizando los derechos de trabajadores a la representación en instancias de negociación colectiva.
 - c. Políticas de tiempo: El Estado propiciará la consolidación y ampliación de esquemas de licencias laborales de maternidad y paternidad por nacimiento y adopción, licencias para el cuidado de personas en situación de dependencia, y los permisos y licencias especiales de diversos tipos que permitan conciliar las responsabilidades de cuidados con las trayectorias educativas y laborales de las personas. El Sistema Nacional de Cuidados impulsará las mejoras necesarias de políticas ya existentes y el desarrollo de nuevas medidas que contribuyan a la construcción de un modelo basado en la corresponsabilidad social en los cuidados.
 4. Generación y gestión de la información y el conocimiento. La Dirección Nacional de Cuidados realizará el seguimiento y monitoreo de cumplimiento de objetivos y metas y de la ejecución presupuestaria a partir de los reportes de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Cuidados. Asimismo, será responsable de



establecer los mecanismos de evaluación para las distintas acciones que se implementen.

Se reglamentará el desarrollo de un Registro Nacional de Cuidados que contenga información sobre las personas usuarias del Sistema Nacional de Cuidados, las personas con habilitación para cuidar, las entidades de formación habilitadas y los servicios privados que cuentan con habilitación.

En el cumplimiento de los objetivos de este componente, se impulsará la máxima cooperación con el sector académico.

5. Comunicación para el cambio cultural. En el marco de este componente, el Sistema Nacional de Cuidados dará la más amplia difusión de los derechos consagrados en la presente Ley y de los servicios y acciones implementados en el marco del Plan Quinquenal de Cuidados. El Estado desarrollará sistemáticamente campañas de comunicación orientadas a reconocer y valorizar las tareas de cuidados y promover la corresponsabilidad social en su realización.

El Órgano Ejecutivo reglamentará esta disposición a partir de la confección de un Catálogo de Cuidados que clasifique servicios y prestaciones de cuidados.

Sección 1.^a **Comisión Nacional de Cuidados**

Artículo 14. Se crea la Comisión Nacional de Cuidados, la cual estará integrada por los titulares de las siguientes instituciones, con derecho a voz y voto:

1. El Ministerio de Desarrollo Social.
2. El Ministerio de Salud.
3. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
4. El Ministerio de Educación.
5. El Ministerio de la Mujer.
6. El Ministerio de Economía y Finanzas.
7. La Caja de Seguro Social.
8. La Autoridad Nacional de Descentralización.
9. La Asociación de Municipios de Panamá.

Formarán parte, además, con derecho a voz, pero sin voto, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la Secretaría Nacional de Discapacidad y la Dirección Nacional de Cuidados, que ejercerá las funciones secretariales de la comisión.

Los titulares que formen parte de la Comisión Nacional de Cuidados podrán delegar su representación en viceministros, secretarios generales o servidores públicos con cargo no inferior a director nacional.

Artículo 15. Son competencias de la Comisión Nacional de Cuidados:

1. Proponer al Órgano Ejecutivo los lineamientos y objetivos estratégicos del Sistema.
2. Definir las prioridades de implementación del Sistema.



3. Aprobar el Plan Quinquenal elaborado por la Dirección Nacional de Cuidados, en consulta con las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Cuidados, y elevarlo al Gabinete Social, en un plazo de ciento veinte días desde el inicio de cada periodo de gobierno.
4. Aprobar la propuesta de asignaciones presupuestales que formule la Dirección Nacional de Cuidados, previo a su remisión al Gabinete Social, en el marco de la elaboración del proyecto de ley de Presupuesto General del Estado.
5. Velar por la transparencia y rendición de cuentas, a través de informes periódicos.
6. Aprobar el informe anual de gestión elaborado por la Dirección Nacional de Cuidados en consulta con las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Cuidados.

Artículo 16. A partir de propuesta elaborada por la Dirección Nacional de Cuidados, es responsabilidad de la Comisión Nacional de Cuidados:

1. Coordinar las necesidades presupuestarias con las diferentes entidades del Estado con responsabilidades en la implementación del Sistema Nacional de Cuidados.
2. Promover el etiquetado de las partidas específicas destinadas a cuidados en el Presupuesto General del Estado, de gastos de las diversas entidades públicas.
3. Identificar las brechas existentes entre el presupuesto existente para iniciativas de cuidados y el presupuesto necesario para la universalización de los cuidados.
4. Identificar y recomendar la gestión de recursos y aportes de diversos actores para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Cuidados.

Para efectos del financiamiento de servicios y prestaciones públicas del Sistema Nacional de Cuidados, se financiarán con los recursos públicos definidos en el Presupuesto General del Estado, las aportaciones del sector privado y de los gobiernos locales; y, sobre la base de un esquema de financiamiento solidario, se podrán establecer programas de subsidios totales y/o parciales que podrán implicar copagos en función de la capacidad de pago de las familias usuarias del Sistema Nacional de Cuidados.

Sección 2.^a

Dirección Nacional de Cuidados

Artículo 17. Se crea la Dirección Nacional de Cuidados como unidad administrativa adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, encargada de articular, ejecutar y coordinar los objetivos del Sistema Nacional de Cuidados.

Artículo 18. La Dirección Nacional de Cuidados tendrá las siguientes funciones:

1. Articular y coordinar el Sistema Nacional de Cuidados.
2. Convocar y coordinar el trabajo de la Comisión Nacional de Cuidados.
3. Convocar y coordinar el trabajo del Comité Consultivo de Cuidados.
4. Convocar comisiones técnicas interinstitucionales permanentes o transitorias, a conformarse por componentes, poblaciones objetivo y/o asuntos específicos del Sistema.



5. Articular y coordinar los instrumentos, políticas, normativas, programas y servicios de cuidados del sector público, privado y comunitario.
6. Elaborar, monitorear y evaluar los planes quinquenales de cuidados, de forma colaborativa al comienzo de cada periodo de gobierno, entre las entidades del sector público y con procesos participativos que involucren a ciudadanos de diversos sectores ciudadanos interesados en los cuidados. Estos planes deberán contener los objetivos para el periodo, metas de cobertura, grupos poblacionales priorizados y acciones a desarrollar en el marco de los componentes del Sistema Nacional de Cuidados.
7. Elaborar la propuesta de asignaciones presupuestales asociadas al Plan Quinquenal para su consideración en la Comisión Nacional de Cuidados, previo a su presentación al Gabinete Social.
8. Someter a consideración del Gabinete Social los planes quinquenales de cuidados y la propuesta de asignación presupuestaria correspondiente.
9. Implementar, supervisar y fiscalizar programas, proyectos, instrumentos y actividades que surjan del Plan Quinquenal, asegurando la coordinación y articulación interinstitucional y la optimización de recursos disponibles.
10. Crear Redes Territoriales de Cuidados integradas por las entidades que componen el Sistema Nacional de Cuidados en el nivel regional y local.
11. Diseñar y mantener un Registro Nacional de Cuidados en coordinación con las instituciones que componen el Sistema.
12. Establecer las reglamentaciones correspondientes para el diseño e implementación de todos los componentes de la política de cuidados.
13. Informar a los órganos y organismos integrantes del Sistema acerca de toda infracción a las obligaciones que las leyes y las normas regulan en materia de cuidados.
14. Asegurar la transparencia y acceso público a la información en todo lo relativo al Sistema Nacional de Cuidados, utilizando con este fin los instrumentos existentes en materia de sistemas de información y desarrollando herramientas adicionales que aseguren su cumplimiento.
15. Elaborar el informe anual de lo actuado por el Sistema y someterlo a consideración de la Comisión Nacional de Cuidados, previo a su presentación.
16. Asesorar a la Comisión Nacional de Cuidados en todas las materias comprendidas en el ámbito de su competencia, y proporcionar el apoyo que se requiera para el cumplimiento de su objetivo y misión.

Sección 3.ª
Comité Consultivo de Cuidados

Artículo 19. La ciudadanía, a través de sus organizaciones, tiene el derecho a participar en el Sistema Nacional de Cuidados.

A nivel nacional la participación social se consagra a través de la puesta en funcionamiento del Comité Consultivo de Cuidados.



A nivel territorial, las organizaciones sociales locales integrarán las Redes Territoriales de Cuidados, cuya estructura y funcionamiento serán reglamentados de manera participativa con las entidades que las integrarán.

Artículo 20. El Comité Consultivo de Cuidados tendrá carácter consultivo y no vinculante y estará conformado por:

1. Trabajadores del cuidado.
2. Organizaciones de la sociedad civil.
 - a. Organizaciones de mujeres.
 - b. Organizaciones de derechos de la niñez y la adolescencia.
 - c. Organizaciones de personas con discapacidad.
 - d. Organizaciones de personas mayores.
3. Sector académico.
4. Proveedores privados de servicios de cuidados.

El Órgano Ejecutivo reglamentará su estructura, integración, elección de los representantes de cada colectivo y funcionamiento.

Artículo 21. El Comité Consultivo de Cuidados tendrá como cometido realizar el monitoreo social de la implementación del Plan Quinquenal de Cuidados y asesorar a la Dirección Nacional de Cuidados y por su intermedio a la Comisión Nacional de Cuidados en aspectos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Cuidados. El Comité Consultivo de Cuidados remitirá anualmente un informe de actividades a la Dirección Nacional de Cuidados, que lo elevará para su análisis a la Comisión Nacional de Cuidados.

Capítulo IV Disposiciones Finales

Artículo 22. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, realizará las provisiones presupuestarias para garantizar la implementación del Sistema Nacional de Cuidados y de los Servicios de Educación Inicial y cuidado diario para la atención integral de la niñez hasta los cuatro años de edad.

Artículo 23. Esta Ley se aplicará en conjunto con lo establecido por la Ley 34 de 2018, Que crea los Hogares de Cuidado Diario y el Programa de Madres Cuidadoras para la Atención Integral a la Primera Infancia.

Artículo 24. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro de tres meses contados a partir de su promulgación.



Artículo 25. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

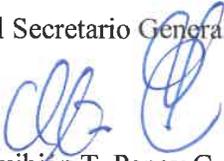
Proyecto 1038 de 2023 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintiséis días del mes de marzo del año dos mil veinticuatro.

El Presidente,



Jaime E. Vargas Centella

El Secretario General,



Quibían T. Panay G.



ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PANAMÁ,
REPÚBLICA DE PANAMÁ, 25 DE ABRIL DE 2024.



LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República



MARÍA INÉS CASTILLO
Ministra de Desarrollo Social