



### **INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA**

**Ley que reconoce el derecho de los deudos de fallecidos por COVID-19 a rehabilitar su salud mental afectada por duelo patológico.**

**Miguel Angel Soria Fuerte, Richard Robert Soria Fuerte, Claudio Renato Abel Sotelo Torres, Roger Vilca Apaza, Benji Gregory Espinoza Ramos, Bertha Leandra Lopez Seclén, Oscar Emilio Galarza Sánchez, Maria Betsabeth Lau Bartra, Augusto Da Giau Roose, Edgar Carpio Marcos, Odar Alexander Carranza Reyes, Luis Fernando Domínguez Vera, Juan Carlos Portugal Sánchez, Peggy Magally Flores Huamán, Carmen Sofía Flores Huamán, Nelli Haide Flores Huamán, Yonny Iván Flores Huamán, Ricardo Timotee Flores Huamán, Claudia Camila García Márquez, Maricielo Kassandra Gonzales Arevalo, José Antonio Medina Carrión, Yesenia Estefania Ventura Vidaurre y no menos del cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral nacional, en el ejercicio del derecho de participación ciudadana consagrado en el artículo 107 de la Constitución Política y en el artículo 2.b de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, presentan el proyecto de ley siguiente:**

### **LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE LOS DEUDOS DE FALLECIDOS POR COVID-19 A REHABILITAR SU SALUD MENTAL AFECTADA POR DUELO PATOLÓGICO**

#### **Artículo 1. Incorporación del artículo 26-B a la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios**

Incorpórase el artículo 26-B a la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, de acuerdo con el texto siguiente:



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS

**PARLEY**

**SORIA**  
Abogados

**“Artículo 26-B. Derecho a solicitar la exhumación del cuerpo de fallecido por COVID-19, o sospecha de aquél, con fines de identificación**

Los deudos del fallecido por COVID-19, o por sospecha de aquél, impedidos, por cualquier causa, de reconocer la identidad del cadáver antes de su inhumación, tienen derecho a solicitar a la autoridad de salud competente y con cargo a esta, la exhumación del cuerpo a fin de identificarlo mediante una prueba de ADN.

**Artículo 2. Derecho de los deudos de fallecidos por COVID-19 a rehabilitar integralmente su salud mental afectada por duelo patológico**

2.1. Los deudos de fallecidos por COVID-19, o por sospecha de aquél, a que se refiere el artículo 26-B de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, tienen derecho a rehabilitar integralmente su salud mental con cargo al Seguro Integral de Salud – SIS, Seguro Social de Salud – EsSalud u otra entidad del Estado peruano.

2.2. Las entidades concernidas, con cargo a su presupuesto, disponen la atención para rehabilitar integralmente la salud mental de las personas a que se hace referencia en el primer párrafo, mediante el Intercambio Prestacional en Salud en el Sistema Nacional de Salud, mediante la articulación, complementariedad y subsidiariedad de la oferta pública, privada o mixta existente en el país.

2.3. La entidad concernida dispone la atención mediante el Intercambio Prestacional en Salud en el Sistema Nacional de Salud, si carece de la capacidad para atender al paciente en el término de siete días hábiles de ingresada la solicitud de cita. La entidad entrega constancia de esta imposibilidad al paciente, bajo responsabilidad.



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS



**PARLEY**



**SORIA**  
A b o g a d o s

2.4. El reglamento establece las demás condiciones para implementar el Intercambio Prestacional en Salud en el Sistema Nacional de Salud, en el contexto de la presente ley.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA. Reglamentación**

El Poder Ejecutivo, bajo responsabilidad del titular del sector concernido, reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación.

El titular del sector concernido que incumpla lo dispuesto en el primer párrafo, debe renunciar, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

El plazo previsto en el primer párrafo, inicia desde la juramentación del titular del sector concernido.

### **SEGUNDA. Creación del Sistema Virtual Único de Solicitudes de Rehabilitación de Duelo Patológico de Deudos por COVID-19 (SIVUS REHABILITA)**

Créase, en el Ministerio de Salud, en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y en el Seguro Social de Salud - EsSalud, el Sistema Virtual Único de Solicitudes de Rehabilitación de Duelo Patológico de Deudos por COVID-19, denominado SIVUS REHABILITA, en el que los deudos de fallecidos por COVID-19 ingresan sus solicitudes de exhumación, en aplicación del artículo 26-B de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios.

El SIVUS REHABILITA es de acceso público, tiene carácter permanente y está disponible en la página web de los ministerios de Salud y de Trabajo y Promoción del Empleo, así como en la página web del Seguro Social de



Salud - EsSalud. Todas las entidades previstas en la Ley 24777, Ley del Procedimiento Administrativo General, ponen en sus respectivas páginas web el enlace del SIVUS REHABILITA.

El SIVUS REHABILITA es creado en el plazo máximo de treinta días hábiles, contados desde la publicación del reglamento de la presente ley.

#### **TERCERA. Disposición del examen de ADN**

Ingresada la solicitud en el SIVUS REHABILITA, la entidad concernida tiene el plazo máximo e improrrogable de treinta días naturales para disponer la realización del examen de ADN a que se contrae el artículo 26-B de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, bajo responsabilidad del servidor público obligado o encargado.

#### **CUARTA. Coordinación intersectorial**

Todas las entidades concernidas con el cumplimiento de la presente ley, deben coordinar con la debida diligencia en su implementación, bajo las responsabilidades de ley.



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS



**PARLEY**



**SORIA**  
Abogados

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

#### 1.1. TRAGEDIA NACIONAL: LA FALTA DE RECONOCIMIENTO DE LOS FALLECIDOS POR COVID-19

1. En marzo de 2020, la catástrofe mundial producida por el virus SARS-CoV-2, comúnmente conocido como COVID-19, generaba sus primeros impactos en el Perú.
2. Al finalizar dicho mes se documentaban 115 casos registrados y 6 muertes. El temor en la población fue incrementándose conforme aumentaban los casos de personas contagiadas. De un momento a otro, la vida familiar y social cambió drásticamente debido, entre otros, a las restricciones de la libertad de tránsito, el derecho al trabajo, a la educación, al descanso y el esparcimiento de niños.
3. Pero el COVID-19 ha puesto en evidencia sobre todo las deficiencias institucionales del Perú. Estas limitaciones no solo están relacionadas con el desempeño del sistema de salud, sino también en el manejo de cadáveres por COVID-19 en los mortuorios de los establecimientos de salud del país.
4. En este último ámbito se han generado omisiones, atribuibles al Estado peruano, que han provocado auténticas tragedias familiares debido a la falta de reconocimiento de la identidad de las personas fallecidas a causa del COVID-19.
5. Así, el personal de salud, entre otras irregularidades, no registró correctamente los nombres y apellidos de las personas, omitió etiquetar los cadáveres, incumplió las normativas sanitarias en cuanto al manejo de cadáveres fallecidos por COVID-19, entregó los cadáveres en bolsas herméticas que no contaban con etiquetado.



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS

**PARLEY**

**SORIA**  
Abogados

6. Entre esas irregularidades, también se encuentra la negación a miles de personas del ejercicio del derecho a reconocer la identidad de su familiar fallecido por COVID-19 antes de inhumarlo, generando en ellos la permanente incertidumbre de haber enterrado un cuerpo ajeno al de su ser querido, produciéndoles duelo patológico o complicado. La negación del derecho fue realizada por personal sanitario de dependencias estatales.

7. Las reglas para el manejo de cadáveres por COVID-19 están reguladas en la Directiva Sanitaria No. 087-2020-DIGESA/MINSA que establece, entre otras disposiciones específicas, la siguiente:

“Antes de proceder a la preparación y traslado del cadáver, podrá permitirse el acceso a una distancia no menor de 2.00 metros lineales únicamente de dos (2) familiares directos, para visualizar el cadáver como apoyo del duelo”.

8. La citada directiva sanitaria, es insuficiente porque omite regular sobre el derecho de los familiares de fallecidos por COVID-19, a reconocer la identidad de su familiar una vez inhumado, si el derecho a reconocerlo antes de su entierro, les fue negado, como viene ocurriendo con miles de familias.

9. Como consecuencia de las acciones y omisiones señaladas, las personas no han podido despedir de manera digna a sus seres queridos y llevar a cabo su proceso de duelo en medio de esta crisis sanitaria.

10. Cuando una persona no puede honrar adecuadamente a un familiar fallecido se agrava el duelo. A las complicaciones generadas por la tramitación de documentos administrativos, repartición de bienes materiales del difunto, gastos en el entierro, entre otros, se agrega la falta de certeza sobre la identidad del familiar que ha sido inhumado recientemente (duelo patológico)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Denuncian falta de identificación de cadáveres por COVID-19 en hospital Sergio Bernal de Collique. (2020, 13 mayo). *Peru21*. <https://peru21.pe/lima/coronavirus-en-peru-denuncian-problemas-para-la-identificacion-de-cadaveres-de-pacientes-con-covid-19-en-hospital-sergio-bernales-de-collique-noticia/?ref=p21r>



11. En mayo de 2020, la Defensoría del Pueblo informó que, en el Hospital Cayetano Heredia, se habían perdido cadáveres de personas fallecidas por COVID-19 y que ninguna autoridad había asumido la tarea de corregir esta situación<sup>2</sup>. De igual manera, la Defensoría del Pueblo solicitó a este nosocomio la adopción de medidas para el manejo adecuado de los cadáveres.

12. En la ciudad de Puquio, la Defensoría del Pueblo solicitó a las autoridades regionales y médicas cumplir con el protocolo de manejo de cadáveres diagnosticados con el COVID-19. Esto luego de que, en mayo de 2020, el cuerpo de una persona fallecida por COVID-19 fuera abandonado por los servicios de salud durante algunas horas en la puerta del cementerio, sin conocer su identidad y exponiendo a los vecinos del lugar<sup>3</sup>.

13. Otro hecho alarmante ocurrió en Ayacucho, donde la Defensoría del Pueblo, demandó al Ministerio Público y a la Red de Salud de Huamanga, por no cumplir con las diligencias para la identificación de cadáveres por COVID-10. De ahí que, exigió a la Sociedad de Beneficencia no autorizar inhumaciones hasta que se compruebe que se han agotado todas las indagaciones para conocer la identidad y causa del deceso.

14. Todo ello, a partir de que se tomó conocimiento que se pretendía inhumar el cuerpo de una persona que fue encontrada en la vía pública sin ser identificada porque la Fiscalía Provincial Penal de turno de Huamanga, dispuso que dicha Sociedad de Beneficencia de Ayacucho, brinde las facilidades a la funeraria para la inhumación del cadáver que permanecía como NN<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Defensoría del Pueblo: imposibilidad de atención en los servicios de salud de Lima es inminente (2020). *Defensoría del Pueblo – Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-imposibilidad-de-atencion-en-los-servicios-de-salud-de-lima-es-inminente/>

<sup>3</sup> Defensoría del Pueblo: se debe cumplir protocolo para enterrar a fallecidos por COVID-19 en Ayacucho (2020). *Defensoría del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-se-debe-cumplir-protocolo-para-enterrar-a-fallecidos-por-covid-19-en-ayacucho/>

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo: autoridades deben agotar esfuerzos para identificar cadáveres en Ayacucho. (2020) *Defensoría del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-autoridades-deben-agotar-esfuerzos-para-identificar-cadaveres-en-ayacucho/>



15. En Tacna, la Defensoría del pueblo demandó a las autoridades del Hospital Hipólito Unanue implementar correctamente el protocolo de manejo de cadáveres de personas fallecidas por COVID-19, evitando confusiones en la entrega de los cuerpos a sus deudos. Esto debido a que, se denunció el presunto error cometido por el personal de salud de dicho nosocomio, ya que los familiares manifestaron que se les habría entregado un cadáver que no correspondía a su ser querido, lo que motivó a la familia a buscar a la familia del difunto que ya habían sepultado y acordar el cambio de lapidas<sup>5</sup>.

16. En Tumbes, la Defensoría del Pueblo demandó a la Dirección Regional de Salud (DIRESA) establecer medidas de control eficaces para evitar la manipulación inadecuada de los cuerpos de personas fallecidas con sospecha de COVID-19, evitando poner en riesgo la salud pública<sup>6</sup>.

17. En junio de 2020, efectivos de la Policía Nacional y del Ejército Peruano, detuvieron, en el distrito de Canoas de Punta Sal, un vehículo en el que se intentaba trasladar a Piura el féretro de una persona fallecida con sospecha de COVID-19 proveniente del Hospital Regional II-2 José Alfredo Mendoza Olavarría de Tumbes, a pesar que la Directiva Sanitaria N°087-MINSA/2020/DIGESA establece que toda muerte sospechosa de COVID-19 debe ser manejada como un caso confirmado, con lo cual el Equipo Humanitario de Recojo de Cadáveres (EHRC) debe encargarse de trasladar el cadáver, inmediatamente y de manera directa, al cementerio de la jurisdicción distrital o provincial para la inhumación o cremación<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo. (2020). Defensoría del Pueblo: se debe implementar con diligencia protocolo de manejo de cadáveres en hospital de Tacna. *Defensoría Del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-se-debe-implementar-con-diligencia-protocolo-de-manejo-de-cadaveres-en-hospital-de-tacna/>

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo pide a Diresa mayor control en manejo de cadáveres de fallecidos con sospecha de COVID-19. (2020) *Defensoría del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-a-diresa-mayor-control-en-manejo-de-cadaveres-de-fallecidos-con-sospecha-de-covid-19/>

<sup>7</sup> Defensoría del Pueblo (2020). Defensoría del Pueblo pide a Diresa mayor control en manejo de cadáveres de fallecidos con sospecha de COVID-19. *Defensoría Del Pueblo - Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-a-diresa-mayor-control-en-manejo-de-cadaveres-de-fallecidos-con-sospecha-de-covid-19/>



18. Para agosto de 2020, un reportaje del programa periodístico Cuarto Poder, revelaba las diligencias que realizaban los peritos forenses de la Dirección de Criminalística, tomando huellas dactilares de 50 cuerpos, identificando solo a 30 de ellos. Estos cuerpos pertenecían a pacientes que llegaron al Hospital Nacional Guillermo Almenara Irigoyen en estado crítico a causa del coronavirus, no portaban con su documento de identidad y llegaban sin compañía, por lo cual su identificación resultaba difícil, aún más con el personal de salud son falta de tiempo para etiquetar propiamente a los cadáveres<sup>8</sup>.

19. El trabajo que realiza la División de Identificación Criminalística de la Policía, se fundamenta en dos bases de datos, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y en la AFIS, Sistema Automatizado de Identificación Dactilar, en la cual se registran a las personas que cometen algún tipo de falta o delito. Sin embargo, hay situaciones en las cuales, el cuerpo no puede ser identificado por estas bases de datos.

20. Este es el caso de 20 cuerpos que no fueron identificados por esta División de Criminalística<sup>9</sup>, y que, obligatoriamente tenían que ser inhumados en las 24 horas siguientes a su muerte, debido a la causa de fallecimiento por COVID-19. Sus familiares aún se preguntarán que sucedió con su ser querido, y no tendrán ni idea que sus restos se encuentran inhumados en algún lugar, sin tener el rito correspondiente según sus creencias.

21. Recientemente, en Trujillo, el 22 de febrero de 2021, la familia Rodríguez denunció que el Hospital Regional Docente les informó el fallecimiento de su familiar a causa de COVID-19 el 4 de junio de 2020, enterrándolo días después y atravesando un duelo patológico a partir de su muerte, ya que no pudieron verlo cuando se les entregó el

---

<sup>8</sup> Policía revela que aún no se han identificado 20 cuerpos de fallecidos por el COVID-19 (2020). *El Comercio Perú*. <https://www.google.com/amp/s/elcomercio.pe/lima/sucesos/coronavirus-peru-aun-no-se-han-identificado-20-cuerpos-de-fallecidos-por-el-covid-19-revela-pnp-nndc-noticia/%3foutputType=amp>

<sup>9</sup> Policía revela que aún no se han identificado 20 cuerpos de fallecidos por el COVID-19. (2020,31 agosto). *El Comercio Perú*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/coronavirus-peru-aun-no-se-han-identificado-20-cuerpos-de-fallecidos-por-el-covid-19-revela-pnp-nndc-noticia/?ref=ecr>



cuerpo, confiando en que el personal de salud les entregaba el cuerpo de su familiar. Ocho meses después, el Hospital Regional les informó que el cuerpo al que le habían guardado luto, por el que habían llorado y enterrado, no le pertenecía a su familiar<sup>10</sup>.

22. En la misma línea, en el distrito limeño de Comas, una familia denunció que el personal del Hospital Marino Molina de EsSalud, cometió un error con la entrega del cuerpo de su ser querido, el cual había sido enterrado por otra familia cuyo pariente también falleció por COVID-19. Los familiares afectados han vivido aterradores momentos desde que tuvieron conocimiento de que el cuerpo de su padre había sido confundido y enterrado en un lugar que no le correspondía<sup>11</sup>.

23. Estos hechos, que pueden calificarse como una tragedia nacional, por el impedimento de miles de familias peruanas de cerrar sanamente sus duelos por el fallecimiento de sus seres queridos víctimas del COVID-19, iniciaron con los primeros fallecidos y se repiten hasta la fecha.

## **1.2. EL DUELO PATOLÓGICO COMO CONSECUENCIA DE LA TRAGEDIA NACIONAL**

24. Los hechos descritos evidencian la lamentable tragedia por la que están atravesando diversas familias a nivel nacional, afectados por duelo patológico.

25. En primer lugar, es indudable que la tristeza y el dolor ante la pérdida de una persona importante y significativa, definitivamente, es una reacción que, debido a las circunstancias adversas que se atraviesan, se encuentra normalizada. El problema se

---

<sup>10</sup> Destacadas. (2021). Paciente que "murió con covid-19" aparece luego de ocho meses. Hospital entregó el cadáver de otra persona a la familia. [<https://www.facebook.com/watch/?v=876518706245108>]. También: La Libertad: Familiares enterraron cadáver hace ocho meses y ahora les dicen que se equivocaron de cuerpo. (2021, 24 febrero). RPP. [<https://rpp.pe/peru/la-libertad/la-libertad-familiares-enterraron-cadaver-hace-ochos-meses-y-ahora-les-dicen-que-se-equivocaron-de-cuerpo-noticia-1322738?ref=rpp>]

<sup>11</sup> Les informan que su padre falleció por Covid-19 y descubren que fue enterrado por otra familia (2021). Diario Correo. [<https://diariocorreo.pe/edicion/lima/les-informan-que-su-padre-fallecio-por-covid-19-y-descubren-que-fue-enterrado-por-otra-familia-video-insolito-coronavirus-peru-hospital-funerario-essalud-comas-lima-confusion-de-cadaveres-negligencia-noticia/?ref=dcr>]



origina cuando este trance no se resuelve de forma satisfactoria y se altera el normal desenvolvimiento de la vida.

26. Para Landa García, el duelo hace referencia a una reacción adaptativa normal y esperable ante la pérdida de un ser querido. No debe ser catalogado necesariamente como una enfermedad, a pesar de ser un acontecimiento vital estresante de primera magnitud, especialmente tras la muerte de un hijo, hija o cónyuge. Es un proceso único e irrepetible, dinámico y cambiante; con una cronología compleja (Landa García, 2007)<sup>12</sup>.

27. No obstante, cuando se hace referencia al “duelo patológico” o como algunos especialistas, lo denominan “duelo complicado”, se describe aquella intensificación de emociones en la que la persona se encuentra desbordada, realiza conductas desadaptativas o permanece inacabablemente en este estado sin avanzar en el proceso de duelo hacia su resolución<sup>13</sup>.

28. Desde estas coordenadas se pone en evidencia que la diferencia entre un duelo “normal” y un duelo “patológico” radica en la intensidad y duración de las diversas reacciones emocionales que puede tener una persona o grupo de personas<sup>14</sup>.

29. Es así como Barreto y Soler (2007) recogen una serie de aspectos distintivos que nos pueden ayudar a diferenciar claramente cuando una persona se encuentra viviendo un proceso de duelo “patológico”: La intensidad y duración de los sentimientos y conductas o la incapacidad para mostrar cualquier signo que tenga que ver con el duelo,

---

<sup>12</sup> Landa, V. & García, J. (2007). Guía clínica sobre el duelo. *Guías Clínicas Fisterra*. 7 (26). <https://www.fisterra.com/guias-clinicas/cuidados-primarios-duelo/>

<sup>13</sup> Domingo, V (2016, setiembre). Duelo patológico Factores de Riesgo y Protección. *Revista Digital de Medicina Psicosomática y Psicoterapia*. 6(2), 12-17. [https://www.psicociencias.org/pdf\\_noticias/revista092016.pdf](https://www.psicociencias.org/pdf_noticias/revista092016.pdf)

<sup>14</sup> Barreto, P., De la Torre, O., & Pérez-Marín, M. (2013). Detección de duelo complicado. *Psicooncología*, 9(2-3), 357. [https://doi.org/10.5209/rev\\_psic.2013.v9.n2-3.40902](https://doi.org/10.5209/rev_psic.2013.v9.n2-3.40902)



las prácticas de luto culturalmente determinadas y cualquier otro factor que pueda hacer el duelo más duradero o más profundamente desafiante y devastador<sup>15</sup>.

**Tabla 1. Factores de riesgo en el proceso de duelo<sup>16</sup>**

CARACTERÍSTICAS PERSONALES	CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS CON EL FALLECIDO	CARACTERÍSTICAS DE LA ENFERMEDAD O LA MUERTE	ASPECTOS RELACIONALES	OTROS ASPECTOS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Juventud o vejez del doliente.</li><li>• Estrategias de afrontamiento pasivas ante situaciones estresantes, traumáticas o con connotaciones depresivas.</li><li>• Enfermedad física o psíquica anterior.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Juventud del fallecido.</li><li>• Apego o relación ambivalente o dependiente con el fallecido.</li><li>• Ser padre-madre, esposa o hijo</li><li>• Bajo nivel de desarrollo familiar.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Muerte repentina o imprevista</li><li>• Duración larga de enfermedad.</li><li>• <b>Muerte incierta o no visualización de la pérdida (no ver el cuerpo del fallecido).</b></li><li>• Enfermedad con síntomas sin controlar (mayor sufrimiento del ya fallecido).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de apoyo familiar y social</li><li>• Bajo nivel de comunicación con familiares y amigos</li><li>• Imposibilidad o incapacidad para expresar la pena.</li><li>• Pérdida inaceptable socialmente.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Duelos previos no resueltos.</li><li>• Pérdidas múltiples.</li><li>• Crisis concurrentes</li><li>• Obligaciones múltiples.</li></ul>

30. Entre los factores que establecen, se debe prestar mayor atención, al que hace referencia a las características de la enfermedad o la muerte, específicamente cuando hacen mención a la muerte incierta y a la no visualización de la pérdida, pues dicho factor es el que está siendo experimentado por diferentes personas en el contexto de la Pandemia por COVID-19.

<sup>15</sup> Barreto, P., De la Torre, O., & Pérez-Marín, M. (2013b). Detección de duelo complicado. *Psicooncología*, 9(2-3), 359. [https://doi.org/10.5209/rev\\_psic.2013.v9.n2-3.40902](https://doi.org/10.5209/rev_psic.2013.v9.n2-3.40902)

<sup>16</sup> *Ídem*.



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS



**PARLEY**



**SORIA**  
Abogados

### **1.3. EL DUELO PATOLÓGICO COMO VIOLACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES**

#### **1.3.1. DERECHO A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR Y PROSCRIPCIÓN DE INJERENCIAS ARBITRARIAS EN LA VIDA PRIVADA**

31. El artículo 2.7 de la Constitución Política reconoce el derecho a la intimidad personal y familiar. Este derecho protege el derecho a la vida privada, esto es, el poder jurídico de rechazar intromisiones ilegítimas en la vida íntima o familiar de las personas<sup>17</sup>.

32. El artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada o en la de su familia. En términos similares, el artículo 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o en su familia.

33. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el dispositivo citado previsto en la Convención Americana, “reconoce que existe un ámbito personal que debe estar a salvo de intromisiones por parte de extraños”<sup>18</sup> y que “el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública”<sup>19</sup>.

34. En ese orden de ideas, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que el derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada y familiar, debe estar garantizado respecto de todas esas injerencias y ataques, provengan de las autoridades estatales o de personas

<sup>17</sup> Tribunal Constitucional del Perú. *Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez*. Expediente 01797-2002-HD/TC, sentencia de 30 de setiembre de 2003, fundamento jurídico 3.

<sup>18</sup> Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 193.

<sup>19</sup> *Ídem*, párr. 194.



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS



**PARLEY**



**SORIA**  
Abogados

físicas o jurídicas y que las obligaciones impuestas por ese derecho exigen que el Estado adopte medidas legislativas y de otra índole para hacer efectivas la prohibición de esas injerencias y ataques y la protección de este derecho<sup>20</sup>.

35. El referido Comité precisa el contenido de las expresiones “ilegales” e “injerencias arbitrarias” en el contexto del derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada y familiar reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos:

“3. El término "ilegales" significa que no puede producirse injerencia alguna, salvo en los casos previstos por la ley. La injerencia autorizada por los Estados sólo puede tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto.

4. La expresión "injerencias arbitrarias" atañe también a la protección del derecho previsto en el artículo 17. A juicio del Comité, la expresión "injerencias arbitrarias" puede hacerse extensiva también a las injerencias previstas en la ley. Con la introducción del concepto de arbitrariedad se pretende garantizar que incluso cualquier injerencia prevista en la ley esté en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y sea, en todo caso, razonable en las circunstancias particulares del caso”<sup>21</sup>.

36. De acuerdo con los estándares expuestos, constituye una injerencia arbitraria en la intimidad personal y familiar de los familiares de personas fallecidas por COVID-19 o sospecha de este, el hecho de que el personal de mortuorio de diversas entidades de

<sup>20</sup> Cfr. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 16, *Derecho a la Intimidad (Art. 17)*, 32° período de sesiones, 1988, párr. 1.

<sup>21</sup> *Ídem*, párrs. 3 y 4.



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS



**PARLEY**



**SORIA**  
Abogados

salud les haya negado reconocer su identidad antes de proceder a su entierro o inhumación.

### 1.3.2. LIBERTAD DE CULTO

37. La libertad de culto forma parte del contenido del derecho a la libertad de conciencia y de religión, consagrada en el artículo 2.3 de la Constitución Política.

38. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

“[...] La manifestación de la libertad religiosa a través de las creencias es consustancial a la libertad religiosa. Esta manifestación incluye tanto el proselitismo de las creencias como el culto, el cual forma parte de la religión que se profesa. En ese sentido, la libertad religiosa subsume a la libertad de culto, y dentro de la libertad de culto, quedan garantizadas constitucionalmente todas aquellas ceremonias que la expresan, como las relativas al matrimonio y los ritos. Dentro de estos últimos, se encuentra la **sepultura digna de los muertos por parte de sus familiares o seres queridos**”<sup>22</sup>. [Negritas agregadas]

39. Al respecto, el artículo 18.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce que,

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en

---

<sup>22</sup> Tribunal Constitucional del Perú. *Caso Francisco Javier Francia Sánchez*. Expediente 0256-2003-HC/TC, sentencia de 21 de abril de 2005, fundamento jurídico 16.



privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza”.

40. En consideración de dicha prescripción convencional, el Comité de Derechos Humanos ha indicado lo siguiente:

“El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (que incluye la libertad de tener creencias) en el párrafo 1 del artículo 18 es profundo y de largo alcance; abarca la libertad de pensamiento sobre todas las cuestiones, las convicciones personales y el compromiso con la religión o las creencias, ya se manifiesten a título individual o en comunidad con otras personas [...]”<sup>23</sup>.

41. En ese marco *iusfundamental*, el Comité ha dejado sentado que la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias puede ejercerse "individual o colectivamente, tanto en público como en privado" y que el concepto de culto se extiende a la participación en ritos asociados con determinadas etapas de la vida<sup>24</sup>, dentro de los cuales, evidentemente, se encuentra la sepultura de familiares y el luto de acuerdo con las propias creencias.

42. Por su parte, el artículo 12.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión, el cual implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

43. Al referirse sobre ese derecho, la Corte Interamericana ha señalado que:

---

<sup>23</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 22, *Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión* (Art. 18), 48º período de sesiones, 1993, párr. 1.

<sup>24</sup> Cfr. *idem*, párr. 4.



“[...] el derecho a la libertad de conciencia y de religión permite que las personas conserven, cambien, profesen y divulguen su religión o sus creencias. Este derecho es uno de los cimientos de la sociedad democrática. En su dimensión religiosa, constituye un elemento trascendental en la protección de las convicciones de los creyentes y en su forma de vida”<sup>25</sup>.

44. En esa línea jurisprudencial, en el *caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad internacional del Estado guatemalteco por la violación del derecho a la libertad de conciencia y de religión de los familiares de 17 personas desaparecidas forzosamente que no habían podido enterrarlas ni celebrar los ritos fúnebres de acuerdo con sus creencias religiosas<sup>26</sup>.

45. En consideración de lo expuesto, se puede concluir que la libertad de culto de los familiares de personas fallecidas por COVID-19 o sospecha de este fue lesionada debido a que, al momento de enterrar o inhumar a su ser querido, no les pudieron dar una sepultura digna ni expresar plenamente sus ritos de acuerdo con sus costumbres, al tener la incertidumbre de haber enterrado a una persona ajena, por la negativa del personal de mortuorio de diversas entidades de salud de permitirles reconocer su identidad previamente.

### 1.3.3. DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

46. El derecho a la integridad personal está reconocido en el artículo 2.1 de la Constitución Política y establece el derecho de toda persona a su integridad moral, psíquica y física.

47. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

---

<sup>25</sup> Corte IDH. *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 79.

<sup>26</sup> *Cfr.* Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, párrs. 153-165.



“[...] el derecho a la integridad personal comprende el libre desarrollo del proyecto de vida en sociedad, de acuerdo a las costumbres que le asisten a las personas, así como el ejercicio de determinadas conductas que las identifican como parte de dicha comunidad, el rito de darle sepultura a un cadáver está amparado por dicho derecho fundamental. **La práctica de los ritos, como el de dar sepultura digna al familiar fallecido, forma parte de la libertad de culto, de modo que el impedimento de dicha práctica afecta irremediabilmente la integridad moral de los familiares**”<sup>27</sup>.

[Negritas agregadas]

48. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su comunicado de prensa de 1 de mayo de 2020, titulado *Respeto al duelo de las familias de las personas fallecidas en la Pandemia del COVID19*, tras reconocer que las dificultades que tienen los familiares para enterrar a sus muertos es un hecho que impacta en su derecho a la integridad personal, ocasionando angustia y un mayor sufrimiento, consideró que la posibilidad de sepultar a los familiares fallecidos de acuerdo a sus creencias, aporta un cierto grado de cierre al proceso de duelo, contribuyendo a mitigar las secuelas del trauma, luto y dolor. Asimismo, la Comisión resaltó que los obstáculos para que los familiares puedan despedir a sus parientes de conformidad con sus propias creencias, ritos y costumbres, genera un profundo dolor e imposibilidad de duelo. Del mismo modo, recordó que la muerte se relaciona en algunos casos con profundas elaboraciones simbólicas y religiosas, y que, por lo tanto, el culto o rito mortuario adquiere una importancia fundamental para que las personas puedan realizar más fácilmente el duelo y reelaborar sus relaciones con la persona difunta. En esa línea, la CIDH citó a la Corte Interamericana para señalar que los restos mortales de una persona merecen ser tratados con respeto y que se reconozca el valor que su memoria tiene para sus seres queridos; agregando que, el conocimiento del paradero

---

<sup>27</sup> Tribunal Constitucional del Perú. *Caso Francisco Javier Francia Sánchez*. Expediente 0256-2003-HC/TC, sentencia de 21 de abril de 2005, fundamento jurídico 19.



de los restos y su entrega a los familiares permite cerrar el proceso de duelo y sepultarlo de acuerdo con sus creencias.

49. En consideración de lo expuesto, la Comisión Interamericana, en el referido comunicado de prensa, hizo un llamado a que los Estados aseguren que tanto en los servicios sanitarios como funerarios actúen de conformidad con las obligaciones que establece el derecho internacional tanto en la debida identificación de los restos de las personas fallecidas, la localización y trazabilidad de sus restos, y garantizar el carácter gratuito y la celeridad administrativa en este tipo de procedimientos. Con ello, la CIDH considera que los Estados contribuirán asimismo a garantizar preservar la memoria, trato digno y homenaje de las personas que han muerto como resultado de la pandemia.

50. Por lo anterior, se puede concluir que, la integridad personal de los familiares de personas fallecidas por COVID-19 o sospecha de este, ha sido lesionada en razón a que el duelo patológico que se les ha causado por la incertidumbre de haber enterrado a una persona distinta a la de su ser querido por la negativa del personal de mortuorio de diversas entidades de salud de permitirles el reconocimiento previo de la identidad de su familiar, les produce lesiones psíquicas y permanente sufrimiento al no poder cerrar el duelo.

#### **1.4. REPARACIÓN DEL DUELO PATOLÓGICO: REHABILITACIÓN DE LA SALUD MENTAL DE LOS DEUDOS DE FALLECIDOS POR COVID-19**

51. Toda violación de derechos humanos, genera la obligación de repararlo. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que, en un caso de violación de derechos humanos, los Estados no solo deben garantizar un orden normativo adecuado, prevenir la repetición crónica de los hechos e investigar y sancionar a los responsables; sino también “procurar [...] el restablecimiento, si es



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS



**PARLEY**



**SORIA**  
Abogados

posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”<sup>28</sup>.

52. Las violaciones a los derechos a la intimidad personal y familiar, libertad de culto e integridad personal son atribuidas al Estado peruano por la negativa del personal de mortuorio de diversas entidades de salud de permitirles reconocer la identidad de su familiar fallecido antes de inhumarlo, quienes han actuado bajo la cobertura del poder público.

53. Por ello, las medidas de reparación de la salud mental de los familiares de personas fallecidas por COVID-19, deben ser asumidas por el Estado peruano y las entidades directamente concernidas de las cuales dependen el personal de mortuorio que ha lesionado los derechos de aquellos.

54. Las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones evidenciadas y los daños causados. De acuerdo con lo expuesto en los acápites 1.1, 1.2 y 1.3 *supra*, se ha podido evidenciar que los familiares de fallecidos por COVID-19, o sospecha de aquel, que fueron impedidos de reconocer a su familiar antes de enterrarlo, viven en la incertidumbre de haber inhumado a una persona distinta, lo cual les genera duelo patológico, con consecuencias lesivas en la salud mental.

55. En ese sentido, las formas idóneas de reparar o rehabilitar la salud mental de los deudos de personas fallecidas por COVID-19, o sospecha de aquel, son de dos formas. La primera, es mediante la exhumación del cuerpo para sobre él practicar un examen de ADN con fines de identificación en relación con sus familiares con el objeto de cerrar el duelo sanamente con la certeza de que el cuerpo que yace corresponde al de su familiar fallecido y, segundo, un tratamiento psicológico a cargo de las instituciones públicas donde los familiares se encuentren asegurados, incluyendo la posibilidad

---

<sup>28</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 166 y 167.



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS



**PARLEY**



**SORIA**  
Abogados

seguir el tratamiento en instituciones privadas ante el colapso del sistema público de prestación de servicios de salud.

#### **1.4.1. DERECHO A SOLICITAR LA EXHUMACIÓN DEL CUERPO DE FALLECIDO POR COVID-19, O SOSPECHA DE AQUÉL, CON FINES DE IDENTIFICACIÓN**

56. La exhumación de un cuerpo fallecido por causa de COVID-19 o sospecha de aquél, con fines de identificación, no está prevista en la legislación peruana. De acuerdo con el artículo 26 de la ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, solo es posible realizar la exhumación para la cremación del cuerpo, trasladarlo a otro recinto o establecimiento funerario y cuando el cadáver constituya prueba en un proceso judicial.

57. Por ello, se propone incorporar un nuevo artículo en la citada ley, a fin de que garantice el derecho de los deudos de fallecidos por COVID-19, o sospecha de aquél, a solicitar la exhumación del cuerpo con fines de identificación mediante un examen de ADN.

58. Así, la proposición legislativa es incorporar el artículo 26-B a la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, en los términos siguientes:

**“Artículo 26-B. Derecho a solicitar la exhumación de cuerpo fallecido por causa de COVID-19 o sospecha de aquél, con fines de identificación**

Los deudos del fallecido por COVID-19 o por sospecha de aquél, impedidos, por cualquier causa, de reconocer la identidad del cadáver antes de su inhumación, tienen derecho a solicitar a la autoridad de salud competente y con cargo a esta, la exhumación del cuerpo a fin de identificarlo mediante una prueba de ADN”.

59. En la propuesta se reconoce el derecho de los deudos de fallecidos por COVID-19, o por sospecha de aquél, impedidos, por cualquier causa, de reconocer la identidad



del cadáver antes de su inhumación, a solicitar a la autoridad de salud competente y con cargo a esta, la exhumación del cuerpo a fin de identificarlo mediante una prueba de ADN.

60. El derecho a solicitar a la autoridad de salud competente, y con cargo a esta, la exhumación del cuerpo de una persona fallecida por COVID-19, o sospecha de aquél, a fin de identificarlo mediante una prueba de ADN, está condicionado a que sus familiares hayan sido impedidos, por cualquier razón, de reconocerlos antes de su inhumación.

61. El impedimento del reconocimiento del cuerpo puede deberse a una causa atribuible al Estado peruano, como, por ejemplo, la negativa del personal del mortuorio de diversos hospitales a nivel nacional. Del mismo modo, podría ser por razones no atribuibles al Estado peruano, *verbigracia*, enfermedad o viaje de los familiares sobrevivientes.

62. Asimismo, debe destacarse que el derecho a solicitar a la autoridad de salud competente, y con cargo a esta, la exhumación del cuerpo de una persona fallecida por COVID-19, o sospecha de aquél, a fin de identificarlo mediante una prueba de ADN, es privativo de sus familiares.

63. En esa línea, debe precisarse que, el concepto de familia abarca tanto a la familia nuclear como a la familia extendida, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>29</sup>, o el concepto amplio de familia establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha establecido que no existe un único modelo de familia, por lo que, aquella no debe restringirse a la noción tradicional de una pareja y sus hijos, pues también pueden ser titulares del derecho a la vida familiar otros pariente, como los tíos, primos y abuelos, para enumerar

---

<sup>29</sup> Cfr. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 19, *La familia (Artículo 23)*, 39° período de sesiones, 1990, párr. 2.



solo algunos miembros posibles de la familia extensa, siempre que tengan lazos cercanos personales<sup>30</sup>.

64. La finalidad de reconocer el derecho a solicitar la exhumación del cuerpo de fallecido por COVID-19, o sospecha de aquél, con fines de identificación, es procurar permitirles iniciar cerrar su proceso de duelo, truncado por la incertidumbre generada de haber enterrado el cuerpo de una persona distinta a la de su familiar, debido al impedimento de haberlo reconocido antes de la inhumación. Se trata del primer y más inmediato paso para iniciar con la rehabilitación de la salud mental de los familiares de personas fallecidas por COVID-19, salud mental que en el Perú ha sido declarada, mediante la Ley 31123, de necesidad e interés nacional su priorización a fin de fortalecer, proteger la salud y desarrollo de los servicios de promoción, prevención, tratamiento y recuperación de la salud mental y así como el bienestar de la persona, de su medio familiar y de la ciudadanía en general.

#### **1.4.2.DERECHO DE LOS DEUDOS DE FALLECIDOS POR COVID-19 A REHABILITAR SU SALUD MENTAL AFECTADA POR DUELO PATOLÓGICO**

65. En la línea de lo expuesto, es de vital importancia que las personas afectadas por duelo patológico debido a la incertidumbre generada en ellas por el impedimento de reconocer la identidad de su familiar fallecido por COVID-19, o sospecha de aquel, antes de su entierro, rehabilitar su salud mental con una medida complementaria posterior a la realización del examen de ADN practicado al cadáver con fines de identificación.

66. Por ello, se reconoce el derecho a los deudos de fallecidos por COVID-19 a rehabilitar integralmente su salud mental afectada por duelo patológico con cargo al Seguro Integral de Salud – SIS, Seguro Social de Salud – EsSalud u otra entidad del Estado peruano, incluyendo la posibilidad de aplicar el Intercambio Prestacional en Salud en el Sistema Nacional de Salud, mediante la articulación, complementariedad y

---

<sup>30</sup> Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 163.



subsidiariedad de la oferta pública, privada o mixta existente en el país, si la entidad concernida carece de la capacidad para atender al paciente en el término de siete días hábiles de ingresada la solicitud de cita.

67. En ese sentido, se propone el artículo 2 en la presente proposición legislativa, de acuerdo con el texto siguiente:

**“Artículo 2. Derecho de los deudos de fallecidos por COVID-19 a rehabilitar su salud mental afectada por duelo patológico**

2.1. Los deudos de fallecidos por COVID-19, o por sospecha de aquél, a que se refiere el artículo 26-B de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, tienen derecho a rehabilitar integralmente su salud mental con cargo al Seguro Integral de Salud – SIS, Seguro Social de Salud – EsSalud u otra entidad del Estado peruano.

2.2. Las entidades concernidas, con cargo a su presupuesto, disponen la atención para rehabilitar integralmente la salud mental de las personas a que se hace referencia en el primer párrafo, mediante el Intercambio Prestacional en Salud en el Sistema Nacional de Salud, mediante la articulación, complementariedad y subsidiariedad de la oferta pública, privada o mixta existente en el país.

2.3. La entidad concernida dispone la atención mediante el Intercambio Prestacional en Salud en el Sistema Nacional de Salud, si carece de la capacidad para atender al paciente en el término de siete días hábiles de ingresada la solicitud de cita. La entidad entrega constancia de esta imposibilidad al paciente, bajo responsabilidad.

2.4. El reglamento establece las demás condiciones para implementar el Intercambio Prestacional en Salud en el Sistema Nacional de Salud, en el contexto de la presente ley”.



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS



**PARLEY**



**SORIA**  
Abogados

#### **2.4.1. CREACIÓN DEL SISTEMA VIRTUAL ÚNICO DE SOLICITUDES DE REHABILITACIÓN DE DUELO PATOLÓGICO DE DEUDOS POR COVID-19 (SIVUS REHABILITA)**

68. Con el objeto de hacer efectivos los derechos que se reconocen a los deudos de fallecidos por COVID-19, o por sospecha de aquel, se proponen un conjunto de medidas complementarias finales que garantizan la efectividad de la presente propuesta.

69. Así, se propone que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, contados desde la publicación del reglamento de la ley propuesta, se cree el Sistema Virtual Único de Solicitudes de Rehabilitación de Duelo Patológico de Deudos por COVID-19 que, por sus siglas y finalidad se le denomina SIVUS REHABILITA.

70. SIVUS REHABILITA se crea virtualmente en tres entidades del Estado peruano concernidos directamente en la rehabilitación de la salud mental de las personas afectadas por duelo patológico, cuales son el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Seguro Social de Salud – EsSalud, en el que los deudos de fallecidos por COVID-19 ingresan sus solicitudes de exhumación, en aplicación del artículo 26-B de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios.

71. Es importante señalar que SIVUS REHABILITA es de acceso público, tiene carácter permanente y deberá estar disponible en la página web de los ministerios de Salud y de Trabajo y Promoción del Empleo, así como en el Seguro Social de Salud – EsSalud.

72. Asimismo, se introduce la obligación para que todas las entidades previstas en la Ley 24777, Ley del Procedimiento Administrativo General, pongan en sus respectivas páginas web el enlace del SIVUS REHABILITA.

73. Del mismo modo, se precisa que ingresada la solicitud en el SIVUS REHABILITA, la entidad concernida tiene el plazo máximo e improrrogable de treinta días naturales



para disponer la realización del examen de ADN a que se contrae el artículo 26-B de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, bajo responsabilidad del servidor público obligado o encargado.

74. Por último, se prevé la obligación de coordinación intersectorial mediante la cual todas las entidades concernidas con el cumplimiento de la ley propuesta, deben coordinar con la debida diligencia en su implementación, bajo las responsabilidades de ley contra los funcionarios o servidores públicos vinculados.

#### **2.4.2. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY**

75. Se propone un sistema reforzado para prevenir una demora indebida en la reglamentación de la presente proposición legal.

76. En ese sentido, se establece que el Poder Ejecutivo, bajo responsabilidad del titular del sector concernido, reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación. Asimismo, se prevé que el titular del sector concernido que incumpla con esta disposición, debe renunciar, sin perjuicio de las responsabilidades de ley, precisando que el referido plazo inicia desde la juramentación del titular del sector concernido.

### **3. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

77. El efecto de la presente iniciativa legislativa, la Ley que reconoce el derecho de los deudos de fallecidos por COVID-19 a rehabilitar su salud mental afectada por duelo patológico, sobre la legislación nacional, implica la incorporación del artículo 26-B en la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, para que los deudos de fallecidos por COVID-19, o por sospecha de aquél, impedidos, por cualquier causa, de reconocer la identidad del cadáver antes de su inhumación, soliciten a la autoridad de salud competente y con cargo a esta, la exhumación del cuerpo a fin de identificarlo



mediante una prueba de ADN, e iniciar a rehabilitar su salud mental con el cierre sano de su duelo.

78. Asimismo, se reconoce expresamente el derecho de los deudos de fallecidos por COVID-19 a rehabilitar integralmente su salud mental afectada por duelo patológico con cargo al Seguro Integral de Salud – SIS, Seguro Social de Salud – EsSalud u otra entidad del Estado peruano, con la posibilidad de hacer uso del Intercambio Prestacional en Salud en el Sistema Nacional de Salud, si carece de la capacidad para atender al paciente en el término de siete días hábiles de ingresada la solicitud de cita.

79. La propuesta legislativa, es compatible con el contenido de los derechos a la integridad personal, salud, libertad de culto e intimidad personal y familiar reconocidos en la Constitución Política y en los tratados sobre derechos humanos de los cuales el Estado peruano es parte, tales como, el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

#### **4. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

80. En el análisis valorativo que se realiza al comparar los costos y beneficios de esta iniciativa debe tomarse en consideración los elementos siguientes:

##### **A. Costos**

1. Exhumación
2. Prueba de ADN



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS

**PARLEY**

**SORIA**  
Abogados

**B. Beneficios:** Prevención de eventuales pagos por concepto de daños (jurisdicción nacional y supranacional)

81. En cuanto al **punto A.1**, se debe tomar en consideración los costes que suponen los trámites de Autorización Sanitaria para Exhumación y de Exhumación en sentido estricto, en marco de las competencias otorgadas al Ministerio de Salud por la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, la Ley 26842, Ley General de Salud, y la Directiva Sanitaria 087–2020/MINSA/DIGESA.

82. Respecto del **punto A.2**, según instituciones especializadas, la mayoría de las veces no es necesario exhumar un cuerpo para realizar una prueba de ADN. Actualmente, existen otros métodos para obtener el perfil genético de la persona fallecida y para ello se requieren muestras de los parientes cercanos directos al fallecido, cuyas tarifas oscilan entre los S/. 1300.00 y S/. 1500.00<sup>31</sup>.

83. Asimismo, de acuerdo con el Cuadro del Servicio de Recaudación contenido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA del Ministerio Público, aprobado mediante resoluciones de la Fiscalía de la Nación Nos. 866-2015-MP-FN y 1747-2015-MP-FN, la prueba de laboratorio biomolecular y de genética referida a la identificación o filiación de cadáveres o restos oscila entre S/. 1,446.10 (Solo con ADN mitocondrial -02 familiares y el resto o cadáveres-) y S/. 3,268.60 (Perfil completo)<sup>32</sup>.

84. En relación con el **punto B.1**, se deben considerar el ahorro obtenido por los potenciales casos en materia de responsabilidad de los servidores civiles:

<sup>31</sup> Genetics. (s. f.-b). *Pruebas de ADN en exhumaciones*. Recuperado 30 de marzo de 2021, de <https://www.genetics.pe/exhumaciones.html>

<sup>32</sup> Ministerio Público (2015). *Cuadro del Servicio de Recaudación contenido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA del Ministerio Público, aprobado mediante resoluciones de la Fiscalía de la Nación Nos. 866-2015-MP-FN y 1747-2015-MP-FN*, disponible en: [https://www.mpfm.gob.pe/Docs/iml/files/tupa-tarifario-bn\\_2016.pdf](https://www.mpfm.gob.pe/Docs/iml/files/tupa-tarifario-bn_2016.pdf)



- a. Responsabilidad administrativa funcional, en el marco de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 023–2011–CG.
- b. Reparación civil derivada de un hecho punible, de acuerdo con el Código Penal.
- c. Responsabilidad civil contractual o extracontractual, según sea el caso, de conformidad con el Código Civil.
- d. Responsabilidad solidaria de la Administración Pública.
- e. Responsabilidad internacional del Estado peruano.

85. Todo lo descrito supondrá una sobrecarga procesal en el Poder Judicial a nivel nacional y costes adicionales en el trámite procesal ante la justicia internacional, si la situación no se repara adecuadamente en sede interna.

86. Al respecto, debe tenerse en consideración que, al no contar con un registro oficial sobre las familias afectadas por duelo patológico, las potenciales víctimas están representadas por miles de familias en el Perú.

87. En efecto, al 28 de marzo de 2021, el Ministerio de Salud informó que la pandemia por COVID-19 ha producido el fallecimiento de 51,469 ciudadanos en el país<sup>33</sup>. A continuación, se expone un cuadro con los fallecidos al 27 de marzo de 2021:

---

<sup>33</sup> Situación Covid.pe. (s. f.). *Sala Situacional Covid-19 Perú*. Consultado el 29 de marzo de 2021. <https://situacioncovid.pe/sala-situacional>



**Tabla 3. Fallecidos por Covid-19 en el Perú por regiones al 27.03.2021<sup>34</sup>**

REGIÓN	FALLECIDOS
LIMA METROPOLITANA	20,317
CALLAO	2,725
LA LIBERTAD	3,095
AREQUIPA	2,130
MOQUEGUA	486
CUSCO	845
LAMBAYEQUE	2,238
PIURA	2,509
AMAZONAS	359
ICA	2,415
JUNIN	1,718
ANCASH	2,077
CAJAMARCA	897
HUANUCO	813
APURIMAC	319
PUNO	680
TACNA	663
LORETO	1,311
SAN MARTIN	958
AYACUCHO	594
HUANCAVELICA	273
PASCO	281
TUMBES	480
UCAYALI	665
MADRE DE DIOS	193
LIMA REGIÓN	2,197
<b>TOTAL</b>	<b>51,236</b>

88. Vistas las cifras de fallecidos y la falta de información específica sobre las familias que padecen de duelo patológico por la negativa del personal de mortuorio de hospitales que les negaron reconocer el cuerpo de sus familiares fallecidos por COVID-19, o sospecha de aquél, representan cada una un potencial caso ante el Poder Judicial y, de

<sup>34</sup> Ministerio de Salud del Perú. (s.f). *Sala Situacional Covid-19 Perú del 27.03.2021*. Consultado el 29 de marzo de 2021. [https://covid19.minsa.gob.pe/sala\\_situacional.asp](https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp)



no encontrar justicia a nivel interno otro potencial caso ante la justicia internacional, generando más costes en el erario público y mayores daños cuantificables en sus víctimas que serán trasladados al Estado peruano.

89. De lo expuesto, se puede concluir que la aprobación de la iniciativa legislativa ciudadana propuesta representa una medida eficiente en comparación con los costos que se generarían de no aprobarla, precisando, además, que los gastos están cubiertos por los seguros que el Estado peruano garantiza a todas las personas sujetas a su jurisdicción, tales como, el Seguro Integral de Salud – SIS – o el Seguro Social de Salud – EsSalud, sin generar gasto adicional.

## **5. VINCULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL**

90. La presente proposición legislativa está relacionada con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional siguientes:

### **“13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social**

Nos comprometemos a asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud.

Con este objetivo el Estado: (a) potenciará la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades transmisibles y crónico degenerativas; (b) promoverá la prevención y el control de enfermedades mentales y de los problemas de drogadicción; [...] (d) desarrollará un plan integral de control de las principales enfermedades emergentes y re-emergentes, de acuerdo con las necesidades de cada región; (e) promoverá hábitos de vida saludables; (f) ampliará y descentralizará los servicios de



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS

**PARLEY**

**SORIA**  
Abogados

salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados; (g) fortalecerá las redes sociales en salud, para lo cual garantizará y facilitará la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, seguimiento, evaluación y control de las políticas de salud, en concordancia con los planes locales y regionales correspondientes; [...] (i) promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado; (j) 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; [...] (m) desarrollará una política intensa y sostenida de capacitación oportuna y adecuada de los recursos humanos involucrados en las acciones de salud para asegurar la calidad y calidez de la atención a la población [...].

[...]

#### **24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente**

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos [...]. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales [...].

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; [...] (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos [...].

[...]

#### **28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial**



**BENJI ESPINOZA**  
ABOGADOS

**PARLEY**

**SORIA**  
Abogados

Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia [...]. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

Con este objetivo el Estado: [...] (f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación [...].

### **29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa**

Nos comprometemos a garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, la obligación de brindarla por parte del Estado, y la transparencia y difusión de los actos de gobierno. Nos comprometemos también a resguardar la libertad de expresión y erradicar toda práctica que la limite, así como a asegurar el derecho ciudadano a una información veraz, objetiva y de calidad [...].

Con el objetivo de garantizar el acceso a la información y la libertad de expresión, el Estado: (a) promoverá una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto; [...] (e) procurará el equilibrio entre el derecho a la protección de la intimidad personal y la seguridad nacional, con el derecho al libre acceso de la información del Estado y a la libertad de expresión [...].  
[...]

### **35. Sociedad de la información y sociedad del conocimiento**

Nos comprometemos a impulsar una sociedad de la información hacia una sociedad del conocimiento orientada al desarrollo humano integral y sostenible, en base al ejercicio pleno de las libertades y derechos de las personas, y capaz de identificar, producir, transformar, utilizar y difundir información en todas las dimensiones humanas [...].



Promoveremos el acceso universal al conocimiento a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), acompañado de la generación de contenidos, servicios y bienes digitales así como del desarrollo de capacidades para que todos los peruanos puedan desempeñarse plenamente y de manera segura en el entorno digital, y de igual manera promoveremos mecanismos que fortalezcan el acceso, conectividad y su uso en las regiones del país.

Promoveremos las TIC como medios para fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible, a través de un servicio moderno, transparente, eficiente, eficaz, efectivo y descentralizado al ciudadano.

Con este objetivo el Estado: (a) generará una institucionalidad multiestamentaria, con participación del gobierno, sociedad civil, academia y sector privado, con la finalidad de garantizar principios como los de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información: acceso universal a la información, libertad de expresión, diversidad cultural y lingüística, y educación para todos; (b) fomentará el pleno ejercicio y respeto de los Derechos Humanos en todo entorno digital; [...] (e) fomentará la modernización del Estado, mediante el uso de las TIC, con un enfoque descentralista, planificador e integral; [...] (h) fomentará el uso transversal de las TIC en ámbitos tales como educación, salud, conservación del ambiente, seguridad ciudadana, prevención de riesgo de desastres, gobierno abierto, defensa nacional, innovación, investigación, transferencia de conocimiento y sectores productivos y sociales [...].”