De iustitia et lege
Revista especializada en derecho

ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

Comentarios a la Ley 431 De 25 de Abril de 2024, Que Crea el Sistema Nacional de Cuidados

Comments to Law 431 of April 25, 2024, Which Creates the National Care System

Aracelis González Artunduaga
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Panamá
Panamá
aracelys.gonzalez@up.ac.pa
https://orcid.org/0009-0006-3552-1182

Recepción: 30 de Abril de 2024
Aceptación: 3 de septiembre de 2024

DOI: 10.48204/j.iustitia.v1n1.a6481

Resumen

La persona mayor en Panamá requiere de establecimiento de cuidados especiales, ya que en la sociedad que vivimos hoy muchas veces esta en abandono hasta de sus propios familiares, lo que viene a regular Ley 431 de 25 de abril de 2024, creando el Sistema Nacional de Cuidados, estableciendo una serie de programas en beneficio del mismo, bajo la premisa de los derechos humanos. El objetivo principal de la Ley es 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 lo que detallamos en este análisis, lo que constituye el Sistema Nacional de Cuidados, sus principios rectores, las poblaciones beneficiadas, los derechos y obligaciones de las personas que cuidan y las unidades administrativas encargadas de articular y coordinar este Sistema. Esta Ley viene a reconocer el derecho de las personas a cuidarse de manera autónoma, a que alguien lo cuiden de manera profesional y también los derechos de aquellas personas que se dedican al cuido de estas personas.

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

Palabras Clave: Derechos sociales y económicos, servicios de salud, derechos humanos, política de la salud, dependencia

Abstract

The elderly in Panama require special care, since in the society we live in today, they are often abandoned even by their own relatives, which is regulated by Law 431 of April 25, 2024, creating the National Care System, establishing a series of programs for their benefit, under the premise of human rights. The main objective of the Law is to promote a co-responsible model within families and among actors of the care society in equity and equality of responsibilities, without discrimination, so we detail in this analysis, what constitutes the National Care System, its guiding principles, the beneficiary populations, the rights and obligations of caregivers and the administrative units responsible for articulating and coordinating this system. This Law recognizes the right of people to take care of themselves autonomously, to be cared for in a professional manner, and also the rights of those who are dedicated to the care of these people.

Keywords: Social and economic rights, health services, human rights, health policy, dependency

Introducción

El derecho al cuidado, entendido como el derecho a recibir cuidados, a cuidar y al autocuidado, es parte de los derechos humanos ya reconocidos en los pactos y tratados internacionales, de los que goza toda persona, independientemente de su situación de vulnerabilidad o dependencia, y que, sobre la base de los principios de igualdad, universalidad, progresividad y no regresividad, y, corresponsabilidad social y de género, hacen posible la sostenibilidad de la vida humana y el cuidado del planeta. El derecho al cuidado implica, además, reconocer el valor del trabajo y garantizar los derechos de las personas que proveen cuidados, superando la asignación estereotipada del cuidado como una responsabilidad exclusiva de las mujeres, y avanzar en la corresponsabilidad

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

social entre quienes lo proveen: Estado, mercado, sector privado y las familias (CEPAL, 2022).

Al respecto, el articulo 5 numeral 1º de la Ley 431 de 2024, señala claramente, que el Sistema Nacional de Cuidados, esta basadas en un enfoque de derechos humanos, cuando dice:"… el Sistema Nacional de Cuidados reconoce los derechos humanos en un marco general y los instrumentos internacionales ratificados por la República de Panamá en esta materia…"

Otra de las directrices señaladas por este artículo en el numeral 5, es la igualdad de responsabilidades, refiriéndose al cuidado que corresponde a hombres y mujeres.

La importancia del Derecho al Cuidado

El derecho al cuidado tiene varios ángulos, como lo es el cuidarse uno mismo, el que otras presionas cuiden y el que el Estado y las empresas privadas presenten el servicio.

La primera responsabilidad de todo ser humano es cuidarse así mismo, llevar a cabo todas esas actividades de la vida o básicas de todo ser humano, sin embargo, a veces por circunstancias permanentes o temporales, se puede tener la necesidad que alguien nos cuide, y es ahí donde el Sistema de Cuidados entra en funcionamiento.

En las familias panameñas es usual, que un familiar preste esa ayuda o apoyo a los niños, niñas, y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y a las personas en situaciones de dependencia transitoria, muchas veces servicios prestados sin remuneración alguna, sin embargo, esa persona que lo hace, pierda la oportunidad de trabajar, estudiar, de atender sus situaciones de salud, de movilizar libremente por está cuidando, y es aquí la importancia de Ley, porque se crea una serie de alternativas, de manera que existan profesionales que se dedique a ofrecer este servicios, el Estado y la empresa privada, dando oportunidad de desarrollarse a la persona que cuida y por otro

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

lado colocando en un lugar especializado en cuido, a esa persona que lo necesita, de manera confiable y segura.

Esta tarea por tradición se ha dejado a las mujeres, afectando de alguna manera sus derechos humanos, con discriminación y desigualdad, porque los hombres también pueden llevar a cabo estas tareas familiares.

En su mayoría son familiares quienes se decían a esta tarea debido a lo honroso que resulta el sector privado supliendo estos servicios. Presenta variantes en cuanto a los proveedores del cuidado:

Pueden estar basados en lazos familiares (por lo general sin recibir ninguna retribución económica a cambio), estar financiados de manera pública (a través de instituciones gubernamentales) o adquirirse en el mercado (por ejemplo, con la contratación de los servicios de personas cuidadoras) (Comisión de Derechos Humanos, 2023, pág. 4)

Estructura de la Ley

La ley 431 de 25 de abril de 2024, que crea el Sistema Nacional de Cuidados, fue publicada en Gaceta Oficial Digital Nº30018-B del 25 de abril de 2024, aprobada por la Asamblea Nacional de Panamá.

La misma entra a regir, según el artículo 25 de la misma, el día siguiente de su promulgación, quedando sujeto a reglamentación, dentro de los 3 meses contados a partir de su promulgación. (art.26).

Cuenta con 26 artículos y cuatro (4) Capítulos, El Capítulo I denominado Disposiciones Generales (artículos 1 al 5), el Capítulo II, Derechos y Obligaciones, (artículo del 6 al 9), el Capítulo III, Sistema Nacional de Cuidados, (10 al 21) y el Capitulo 4, Disposiciones Finales (22 al 26).

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

Contenido de la Ley

Sistema Nacional de Cuidados

Según el numeral 10 del artículo 3 de la Ley, es el conjunto de acciones públicas y privadas entorno 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 Estada Familias, comunidad y sector privado.

El Artículo 1, de dicha Ley señala que el objeto es 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.

El Artículo 12 señala que el sistema Nacional de Cuidados se organiza a partir de los siguientes niveles: La Comisión Nacional de Cuidados, como órgano de gobernanza, la Dirección Nacional de Cuidados del Ministerio del Desarrollo Social, como órgano de gestión, y el Comité Consultivo, como órgano que consagra la participación social.

Poblaciones del Sistema Nacional de Cuidados

La presenta Ley señala como poblaciones objeto del Sistema Nacional de Cuidados en su artículo 2, a las personas que se encuentran en situación de dependencia, tales como niños, niñas, y adolescentes, personas mayores que requieran cuidados, apoyos/o asistencia, personas con discapacidad y las personas en situaciones de dependencia transitoria.

Igualmente forman parte de esta población las personas que realizan trabajos de cuidados, clasificándolas en remuneradas y no remuneradas.

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

En este sentido es necesario destacar en torno a las personas dedicadas a esta labor que generalmente comparte esta tarea de atención con trabajos remunerados o bien domésticos o bien porque trabajan en ámbitos agrícolas. En ocasiones se encuentran sometidas a condiciones desiguales por sus ocupaciones lo que ha conducido a que las autoridades nacionales dirijan su la atención a estas personas que realizan dicha labor pue se trata de una jornada que excede la jornada regular esto significa que quienes realizan estas ocupaciones no tienen las mismas condiciones que los empleados remunerados:

> [...] es importante reconocer que es necesario mejorar y atender las necesidades particulares y las condiciones de las personas que realizan labores de cuidado. Esto es así, ya que de otra forma no podemos hablar de condiciones laborales igualitarias, no sólo por razones de género, sino también por la desigualdad que ha generado el clasismo y el racismo, entre otras (Factor de éxito , 2024)

Definiciones a que hace alusión la ley.

Contempla en el artículo 3, los términos, establecidos en la Ley, tales como actividades de vida diaria, actividades avanzadas de la vida diaria, autonomía, cuidados, cuidador, derecho al cuidado, dependencia, organización social del cuidado, Sistema Nacional de Cuidados, De estas definiciones quisiera resaltar algunas que para mí son básico para entender el objetivo de la Ley, como lo son:

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.

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

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 avanzada.

Actividades de la Vida Diaria: Todas aquellas ligadas a la supervivencia y condiciones humanas, así como las necesidades básicas de cada individuo, como la alimentación, el aseo, el control de esfínteres, la movilidad personal, el sueño y el descanso.

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, alcázar el mayor grado de autonomía posible y lograr su bienestar.

Este este punto es importante resaltar que la valorización del nivel de dependencia de las personas para realizar actividades de la vida diaria lo cual se determinará mediante la aplicación de un instrumento de medición de la dependencia para reglamentarse oportunamente por la Secretaría Nacional de Discapacidad.

Principios rectores.

En su artículo 4, se señalan los principios de universalidad, correspondencia social, promoción de autonomía, igualdad y no discriminación.

Estos consisten en: Universalidad, todos los que habitan en el territorio tienen derecho a los cuidados; Correspondencia Social, porque involucra a diversos actores de la sociedad (Estado, sector privado, las comunidades y familias); Promoción de la autonomía, porque se espera que la propia persona tome sus decisiones y el de igualdad, y no discriminación, en el sentido que incluye a hombres y mujeres.

Derechos y obligaciones de las personas que requieren cuidados

A ello se refieren los artículos 6 y 7 de la Ley.

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

Derechos. En este sentido se detallan: respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales con pleno respeto de su intimidad y confidencialidad, decidir, si sus condiciones lo permiten, la modalidad de cuidados que recibirá, presentar denuncias administrativas y solicitar información y prestación de servicios y finalmente reportar, a las autoridades correspondientes actos de maltrato o discriminación.

Obligaciones, se señalan: Suministrar toda la información requerida para la valorización de sus necesidades de cuidados y recepción de las prestaciones, brindar información sobre ingresos y situación patrimonial, cuando se le sea requerida, en el marco de los procesos de postulación a servicios, prestaciones y/o subsidios, utilizar de forma adecuada los servicios de cuidados y prestaciones o subsidios que se le otorgue. Y cualquier otra obligación que establezca la Ley.

Derechos y obligaciones de las personas que cuidan

Al respecto a ellas se refiere los artículos 8 y 9 de la Ley.

En cuanto a sus derechos están: recibir alternativas de apoyo y contención, por parte del Estado, gozarán de todos los derechos que las leyes laborales actuales vigentes establezcan, acceder a instancia de formación y capacitación en cuidados, ser respetadas en sus derechos, en condiciones de trabajo decente libre de discriminación, maltratos, y violencia de cualquier índole.

Las personas que se decían a la labor de cuidado también tienen derechos reconocidos que expone la Cruz Roja (2025 citado por Consejo Nacional Hispano para el adulto mayor NHCOA, 2023) tales como:

> 1. A ser reconocidos como miembros valiosos dela sociedad, 2. Al autocuidado, 3. A formarse y capacitarse para el cuidado, 4. A recibir información por parte de los profesionales sobre los recursos disponibles,

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

5. A experimentar sentimientos negativos por ver a su familiar enfermo, 6.A poner límites a las demandas excesivas, 7. A pedir ayuda, 8. A dedicarse tiempo sin tener sentimientos de culpa, 9. A expresar sus sentimientos, 10. A equivocarse, 11. A ser tratadas con respeto, 12. A cuidar de su futuro (Consejo Nacional Hispano para el Adulto Mayor, 2023).

Por su parte las, personas que cuidan, además de aquellas que establezcan las normativas correspondientes para cada servicio, también tienen obligaciones tales como: Atender a la persona que necesita el cuidado, de acuerdo con los principios humanitarios, inclusivos y de calidad, respetar la dignidad de la persona que necesita el cuidado, guardar confidencialidad sobre las personas que cuidan y respetar sus derechos e intimidad, así como cualquier otra obligación que establezca la ley, los reglamento y lo acordado entre las partes mediante contrato.

Objetivos del Sistema de Cuidados

Está desarrollado en los artículos 10 y 11 de la Ley. Es de destacar los numerales 1, 4 y 5 del Artículo 11, específicamente dice: **"**Numeral 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".

Como vemos aquí nuevamente se refiere al tema de la corresponsabilidad social que crea el Sistema Nacional de Cuidados, en donde ya no es solo la familia que cuida, sino que es responsabilidad también de la sociedad, el estado y la empresa privada.

Numeral 4. Promover la profesionalización de las tareas de cuidados mediante una estrategia de formación y capacitación de las personas que realizan el trabajo remunerado y no remunerado en cuidados.

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

Esta profesionalización busca una realización de tareas y servicios de manera responsable y de calidad por la misma naturaleza de la población a que se dirige, por ello es que también se deben existir entes educativos que la ofrezcan.

Numeral 5. Impulsar el Sistema Nacional de Cuidados en todo de territorio nacional contemplando necesidades específicas de servicios, subsidios y prestaciones, a partir de acuerdos de otros niveles de gobierno.

También se prevé alternativas de apoyo a la población que necesita de los cuidados, y es el Estado que debe contribuir a que esos servicios lleguen a todos.

Obligaciones del Estado

Servicio de Cuidado: El literal c. parte final del artículo 13 de la Ley, señala la obligatoriedad del Estado, considerando su disponibilidad presupuestaria, de manera que pueda proveer prestaciones económicas, subsidios totales y/ o parciales para facilitar el acceso a servicios de cuidados.

Por su parte el literal indica que la facilitación de recursos y capacitación para servicios gestionado por la comunidad y organización de la sociedad civil.

Formación. El estado en articulación con las Universidades e Institutos de formación y capacitación establecerá las condiciones hacia la profesionalización de la tarea de cuidados.

Regulación: Está orientada a desarrollar los aspectos legales vinculados al sistema de cuidados como lo son: La regulación de los servicios de cuidados públicos o privados, estableciendo estándares de calidad, Impulsar medidas de regulación laborar tendientes a reconocer, valorizar y profesionalizar el trabajo de cuidados remunerado, a asegurando plazas de trabajo y garantizando los derechos de los trabajadores así como la consolidación y ampliación de esquemas de licencia laborales de maternidad y

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

paternidad, licencias para el cuidado de personas en situación de dependencia, y los permisos y licencias especiales de diversos tipos que permitan conciliar las responsabilidad de cuidados con las trayectorias educativas y laborales de las personas.

El párrafo final del literal c, del punto 3 del artículo 13, indica que 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 cuenten con habilitación.

Este Registro es muy importante, para saber y controlar el ejercicio del deber responsable de cuidado de las personas que lo necesitan, generando confianza en el sistema.

Dirección Nacional de Cuidados

En cuanto a la Dirección Nacional de Cuidados los artículos 17 y 18 de la Ley se refiere a ellos, como la unidad administrativa, adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, encargada de articular, ejecutar y coordina los objetivos del Sistema Nacional de Cuidados, la cual tiene entre sus funciones más importantes: articular y coordinar los instrumentos, políticas, normativas, programas y servicios de cuidado del sector público y privado y comunitario, y diseñar y mantener un registro Nacional de Cuidados en coordinación con las instituciones que componen el sistema, y establecer las reglamentaciones correspondientes para el diseño e implementación de todos los componentes de la política de cuidados.

Conclusión

El derecho al cuidado, en principio es un derecho humano reconocidos por instrumentos internacionales reconocidos por la República de Panamá de todas las personas durante su ciclo de vida, ya sea en un nivel básico o avanzado.

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

Esta Ley viene a reconocer el derecho de las personas a cuidarse de manera autónoma, a que alguien lo cuiden de manera profesional y también los derechos de aquellas personas que se dedican al cuido de estas personas. Como vemos es todo un sistema de que da responsabilidad no solo a las familias, sino que está compuesto por entes del Estado, la comunidad, las empresas privadas.

Con la profesionalización, pues así se garantiza que las personas que se le brinden los servicios estén en manos calificadas para atender las necesidades de la vida diaria, brindando la confianza a la población que acude a este sistema.

Esta Ley requerirá de una reglamentación para establecer estándares para las comunidades o empresa privadas o el Estado que se dedique a prestar estos servicios, y también del apoyo presupuestario necesario para la implementación en todas sus partes de la presenté Ley.

La persona que presta servicios de cuidado de manera remunerada, está respaldada por un contrato, que deben detallar en qué consisten los cuidados, respetando todos los derechos laborales contemplados en nuestra legislación.

Contempla necesidades específicas de servicios, subsidios y prestaciones, a partir de acuerdos de otros niveles de gobierno, lo que ayuda a la población que requiere los servicios pero que no puede acceder al mismo por falta de recursos económicos.

Queda pendiente reglamentación de las condiciones de acceso a los diferentes servicios y prestaciones que formen parte del Sistema Nacional de Cuidados.

La ley no desarrolla el cuidado no remunerado, que generalmente es el que presta algún familiar, sin embargo, considero que el trabajo siempre debe ser remunerado porque el familiar que cuida está limitado en su movilidad, desatiende su familia, y en general, lleva una responsabilidad muy alta que merece un reconocimiento económico, por lo que

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

habría que evaluar cada situación y establecer un mecanismo para que, si el resto de los familiares poseen recursos, lo sufraguen de manera solidaria.

La ley tiene aplicación conjunta con la Ley 34 de 2018, que crea los hogares de cuidado diario y el programa de madres cuidadoras para la atención integral de la Primera Infancia.

Recomendaciones

Creemos que ha sido un gran esfuerzo y avance para nuestro país, la creación del Sistema Nacional de Cuidados en Panamá, y esperemos se logre prontamente la implementación y la reglamentación del servicio, así como se le asigne los recursos necesarios, dado que los cuidados es una problemática con una gran población tanto de personas que necesitan de cuidados como de personas que requieren protección para dedicarse a ello de manera remunerada o no.

Referencias Bibliográficas

Comisión de Derechos Humanos. (2023). [Edición marzo-abril 2023]. *Ciudad Defensora*.

Consejo Nacional Hispano para el Adulto Mayor. (2023, 5 de abril). *Los cuidadores también tienen derechos*. NHCOA. https://nhcoa.org/los-cuidadores-tambien-tienen-derechos/

Factor de Éxito. (2024). ¿Qué es el derecho al cuidado y por qué es tan importante? *Revista Factor de Éxito*, Panamá.

Güezmes, A. y Vaeza, M. N. (2022). *Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el

De iustitia et lege
Revista especializada en derecho
ISSN L 3072-9785
Vol.1 N.°1
julio-diciembre 2025
pp.286-299

Caribe (CEPAL). https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/S2201160_es.pdf

República de Panamá. (2024). *Ley 431 del 25 de abril de 2024: Por la cual se crea el Sistema Nacional de Cuidados*. Gaceta Oficial Digital Nº30018-B.

Datos del autor:

Aracelis González Artuduaga: Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, en el Departamento de Derecho Social, poseo Maestría en Derecho del Trabajo, Maestría en Derecho Público con Énfasis en Responsabilidad Patrimonial, Maestría en Derecho Administrativo, Postgrado en Docencia Superior, Diplomados en distintas disciplinas jurídicas, imparto las cursos de nivel de diplomados, licenciatura y maestrías en la Facultad de Derecho, he ocupado los cargos de Asesora Legal en la Dirección General de Asesoría Jurídica, Coordinadora de Admisión y actualmente, Directora de Consultorio de Asistencia Legal en la Universidad de Panamá.