



Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA Período Anual de Sesiones 2025-2026

DICTAMEN 01

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de la mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**¹, presentado por el grupo parlamentario **Fuerza Popular**, a iniciativa² de la congresista **Auristela Ana Obando Morgan**, mediante el cual se propone modificar el artículo 8 de la Ley 30490, promoviendo la creación e implementación de casas hogar públicas para adultos mayores en situación de vulnerabilidad a nivel nacional.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Primera Sesión Ordinaria del 1 de septiembre de 2025, realizada en la **modalidad semipresencial**, en la sala 5 "Gustavo Mohme Llona" ubicada en el edificio "Víctor Raúl Haya de la Torre" del Congreso de la República [**presencial**], y en la sala de reuniones de la plataforma³ de videoconferencia [**virtual**], acordó por **MAYORÍA** aprobar⁴ el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la *Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales*.

Con el **voto A FAVOR (11) los congresistas:** *Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Camones Soriano, Lady Mercedes (APP); Cortez Aguirre Isabel (PP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP-VP-BM); Muñante Barrios, Alejandro (RP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Trigozo Reátegui, Cheryl (RP); Vázquez Vela, Lucinda (JPP-VP-BM); y, Zegarra Saboya, Ana Zadith (SP).*

Con el **voto EN CONTRA (01)** del señor congresista *Cerrón Rojas, Waldemar José (PL)*; y sin abstenciones.

Presentaron **licencia (02)** para esta sesión los señores congresistas: *López Morales, Jeny Luz (FP) y Santisteban Suclupe, Magally (FP).*

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU5OTQ=/pdf>

² Y en su condición de coautores los señores congresistas: Jiménez Heredia, David Julio; Revilla Villanueva, César Manuel; Moyano Delgado, Martha Lupe; Flores Ruiz, Víctor Seferino; y, Infantes Castañeda, Mery Eliana.

³ Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de Microsoft Teams.

⁴ Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por UNANIMIDAD, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 6 de mayo de 2025 y fue decretado el 8 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia, como única comisión dictaminadora.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, que es materia de evaluación y pronunciamiento, ha sido remitido a esta Comisión de conformidad con el artículo 77 y cumplen con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** propone modificar el artículo 8 de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, incorporando el artículo 8-A, con la finalidad de promover la creación e implementación de casas hogar públicas permanentes para personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad a nivel nacional.

El **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** propone agregar el siguiente artículo:

“Artículo 8-A. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en coordinación con los gobiernos regionales, locales, entidades públicas, privadas y sociedad civil, promoverán a nivel nacional la creación de casas hogar públicas permanentes para adultos mayores vulnerables, garantizando una digna calidad de vida e integración al desarrollo económico, político, social y cultural”.

Según la Exposición de Motivos, el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** se fundamenta en principios constitucionales y en el desarrollo de un marco jurídico nacional e internacional que respalda los derechos de las personas adultas mayores. Desde el plano nacional, se invocan los artículos 1 y 4 de la Constitución Política, que consagran la dignidad de la persona humana y el deber del Estado de proteger a los sectores más vulnerables, entre ellos la población adulta mayor. Asimismo, se refiere a la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, que establece derechos fundamentales como el de vivir en familia, en comunidad y con autonomía, así como la obligación del Estado de crear entornos que aseguren una vejez digna.

En el plano internacional, la iniciativa cita diversos instrumentos y declaraciones que fortalecen la protección jurídica de las personas mayores. Entre estos destacan la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1991, la Proclamación sobre el Envejecimiento de 1992, el Año Internacional de las Personas

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

de Edad de 1999 y la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en Madrid en 2002. También se menciona la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento celebrada en 2017 en América Latina y el Caribe. Todos estos hitos normativos han contribuido al desarrollo de políticas públicas que integran un enfoque de derechos en el trato hacia las personas adultas mayores.

Desde el punto de vista jurisprudencial, se incorpora el precedente del Tribunal Constitucional (Exp. 05157-2014-PA/TC), que establece que el Estado tiene la obligación de asegurar condiciones que garanticen la autonomía y participación social de las personas mayores. Asimismo, se refiere a decisiones de cortes superiores de la región que han desarrollado el principio de atención integral y diferenciada para este grupo poblacional. Con base en este marco, la exposición de motivos sostiene que las casas hogar públicas no deben limitarse a ser espacios de cuidado asistencial, sino convertirse en centros de integración social, promoción de la autonomía y restitución de derechos.

En el ámbito económico, aunque la implementación de estos centros especializados demanda inicialmente una inversión pública considerable para infraestructura, personal y equipamiento, a mediano y largo plazo puede significar un ahorro sustancial en costos asociados a emergencias de salud, hospitalizaciones recurrentes o dependencia severa. Además, la descentralización de estos servicios —a través de gobiernos regionales y locales— contribuiría a un uso más eficiente de los recursos y a una mayor equidad territorial en la provisión de servicios públicos.

En cuanto a su impacto normativo, el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** no afecta ni contradice otras normas de la legislación vigente. Sin embargo, su implementación requiere acciones complementarias desde el Poder Ejecutivo, las cuales deben ser desarrolladas mediante reglamento en un plazo de 60 días. Es importante señalar que, aunque se indica que no genera gasto adicional al erario nacional, en la práctica la puesta en marcha de casas hogar públicas implicará una asignación presupuestaria progresiva a nivel subnacional. Por tanto, su aplicación dependerá en gran medida de la voluntad política, la disponibilidad de recursos y la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y municipales.

El **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** guarda una clara correspondencia con la Décima Política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad. En ese marco, el Estado se compromete a implementar políticas integrales que garanticen la igualdad de oportunidades y atiendan prioritariamente a los sectores en situación de exclusión, entre ellos las personas adultas mayores. La iniciativa se inserta en esta lógica al reconocer que la pobreza

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

y la vulnerabilidad afectan de forma particular a este grupo, y al proponer un mecanismo concreto para garantizar su bienestar.

Asimismo, el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** se encuentra alineada con los objetivos de la Agenda Legislativa del Congreso para el período 2024-2025, en lo referente a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación y al fortalecimiento de políticas sociales orientadas a los grupos vulnerables. En ese sentido, la creación de casas hogar públicas no solo representa una respuesta a una problemática estructural, sino también una contribución al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco de sus políticas públicas y acuerdos interinstitucionales.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- **Constitución Política del Perú.**
- **Reglamento del Congreso de la República.**
- **Ley 30490**, Ley de la Persona Adulta Mayor.
- **Decreto Supremo 024-2021-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor.
- **Decreto Supremo 006-2021-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030.
- **Directiva 004-2024-MIMP**, Directiva que aprueba la “Atención a Personas Adultas Mayores en situación de riesgo”.

IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
19.MAY.2025	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio 2077-2024-2025-CMF/CR	SÍ
19.MAY.2025	Defensoría del Pueblo	Oficio 2080-2024-2025-CMF/CR	SÍ
19.MAY.2025	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Oficio 2078-2024-2025-CMF/CR	NO
19.MAY.2025	Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio 2079-2024-2025-CMF/CR	NO

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

4.2. Opiniones recibidas

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Oficio N° D001569-2025-MIMP-SG⁵, de fecha 9 de julio de 2025, suscrito por la secretaría general, la señora **Jessyca Díaz Valverde**, adjunta el Informe N° D000566-2025-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe Técnico N° D000075-2025-MIMP-DGFC, elaborado por la Dirección General de la Familia y la Comunidad del Ministerio de la Mujer Poblaciones Vulnerables, manifestando que la iniciativa legislativa **NO ES VIABLE** por las siguientes consideraciones y conclusiones:

"2.2.5. [...] el artículo 13 de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, establece la regulación sobre los Centros de Atención para las Personas Adultas Mayores (CEAPAM), como espacios públicos o privados acreditados por el Estado donde se prestan servicios de atención integral e integrada o básica especializadas a las personas adultas mayores, de acuerdo a sus necesidades de cuidado. Bajo ese alcance, se determinan los siguientes tipos: (i) Centro de atención residencial (CARPAM), que ofrece servicios de atención integral a la persona adulta mayor autovalente o dependiente (puede ser gerontológico, geriátrico o mixto); (ii) Centro de atención de día, que ofrece servicios dirigidos a la persona adulta mayor en situación de autovalencia, fragilidad o dependencia (leve y moderada) en el transcurso del día, manteniendo un horario establecido por el centro; (iii) Centro de atención de noche, que ofrece servicios básicos de alojamiento nocturno, alimentación y vestido, dirigidos a la persona adulta mayor autovalente; y (iv) Centro de atención temporal, que ofrece servicios básicos de alojamiento, alimentación y vestido, dirigidos a la persona adulta mayor, autovalente o dependiente, durante situaciones de emergencia, articulando las atenciones médicas que sean necesarias.

En ese marco, informa que la Dirección de Personas Adultas Mayores (DIPAM) de la DGFC, al 30 de abril del año 2025, acreditó a nivel nacional a 370 CEAPAM, de los cuales 358 son CARPAM.

[...]

2.2.7 En atención de lo indicado precedentemente, la DGFC sostiene que el Estado peruano, a través de la Ley 30490, su Reglamento aprobado con Decreto Supremo 024-2021- MIMP y la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030 aprobada con el Decreto Supremo 006-2021-MIMP, reconoce a los

⁵ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzA5MzU3/pdf>

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

CEAPAM como espacios públicos o privados acreditados por el Estado donde se prestan servicios de atención integral e integrada o básica especializada a las personas adultas mayores, de acuerdo a sus necesidades de cuidado.

2.2.8 Por consiguiente, al contarse a la fecha con normatividad vigente relacionada con el objeto que pretende regular el Proyecto de Ley, la DGFC del DVMPV opina que el mismo resulta NO VIABLE.

[...]

*2.2.10 Revisada la iniciativa legislativa, esta Oficina General coincide con lo señalado por el DVMPV a través del Informe Técnico N° D000075-2025-MIMP-DGFC; toda vez que, actualmente, existe un marco normativo que regula de manera amplia los aspectos relacionados con los servicios de atención integral y especializadas de las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad, a través de la implementación de Centros de Atención para las Personas Adultas Mayores (CEAPAM); por lo que, incorporar a nuestra legislación lo indicado en el Proyecto de Ley, supondría una **sobrerregulación** sobre la misma materia, lo cual no ha sido tenido en cuenta por el legislador en el sustento de la referida iniciativa.*

[...]

III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General emite opinión no viable respecto del Proyecto de Ley N° 11028/2024-CR, "Proyecto de Ley que modifica el artículo 8 de la Ley 30490, promoviendo la creación e implementación de casas hogar públicas para adultos mayores en situación de vulnerabilidad a nivel nacional"

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N°0325-2025-DP/DA⁶, de fecha 29 de mayo de 2025, suscrito por la Primera Adjunta, la señora **Rina Karen Rodríguez Luján**, adjunta el Informe Jurídico Defensorial 0044-2025-DP/SAESP, elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal y Servicios Públicos de la Defensoría del Pueblo, manifestando que la iniciativa legislativa debe realizar un **MAYOR ANÁLISIS** con las siguientes conclusiones:

"III. CONCLUSIÓN

1. Todas las propuestas legislativas que tengan por intención crear, incrementar o fortalecer derechos o situaciones jurídicas en favor de las personas adultas mayores

⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjk0MjA5/pdf>

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

no pueden sino merecer el saludo institucional desde el punto de vista de los derechos humanos, específicamente los derechos económicos y sociales, ya que suponen la voluntad política de dar cumplimiento al principio de progresividad.

2. Sin embargo, *se sugiere realizar un análisis o estudio de los Centros de atención de personas adultas mayores – CEAPAM acreditados y no acreditados a nivel nacional si han cumplido su objetivo y finalidad* a fin de que se promueva su implementación, considerando las necesidades y demandas de los servicios que requiera la población adulta mayor en cada jurisdicción.

3. Por lo que se debe diseñar e implementar políticas públicas en los diferentes aspectos referidos a la protección integral e integrada de las personas adultas mayores a fin de propiciar el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

4. En cualquier caso, *se sugiere efectuar las consultas que resulten necesarias al MIMP, Gobiernos Locales y Regionales.*

[Resaltado y subrayado es nuestro]

4.2.1 Mesa de Trabajo Multisectorial

En el marco del proceso de evaluación de las iniciativas legislativas vinculadas a la protección de las personas adultas mayores, la Comisión de Mujer y Familia, del Período Anual de Sesiones 2024-2025, organizó una mesa de trabajo multisectorial, realizada el 28 de mayo de 2025, la cual se llevó a cabo con la finalidad de recoger aportes, comentarios y observaciones técnicas sobre diversas iniciativas. En lo que respecta al **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, que propone modificar la Ley 30490 para promover la creación e implementación de casas hogar públicas permanentes para adultos mayores en situación de vulnerabilidad, participaron representantes del **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**, del **Ministerio de Salud (MINSA)**, de la **Defensoría del Pueblo**, y del equipo técnico de la Comisión.

Durante su intervención, el **MIMP expresó una posición contraria a la propuesta legislativa, señalando que su enfoque es inviable y contrario al modelo de atención vigente.** La señora **Carla Sandra Rojas Bolívar**, directora general de Familia y Comunidad, sostuvo que el proyecto colisiona con la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030 y con los principios recogidos en la Ley 30490. Enfatizó que **el Estado debe promover la permanencia de las personas adultas mayores en sus entornos familiares y comunitarios, y no fomentar su institucionalización como política pública general,** la cual debe reservarse únicamente para casos extremos de abandono, dependencia severa o riesgo de vida. La funcionaria señaló que la propuesta de “casas hogar públicas permanentes” no se ajusta a esta perspectiva, y que en su lugar se debería fortalecer

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

servicios como los CIAM, el cuidado domiciliario y otras modalidades que preserven la autonomía funcional.

En este contexto, se formuló una interrogante directa al MIMP: **¿Se ha resuelto el problema de la indigencia de adultos mayores en el país? ¿Existen suficientes CEAPAM para evitar que personas mayores vivan en la calle?** La señora Rojas respondió con claridad, reconociendo que el problema de la indigencia en personas adultas mayores no está resuelto en el Perú, y que la cobertura de los centros de atención existentes es claramente insuficiente. Indicó que **actualmente existen 370 CEAPAM a nivel nacional, de los cuales la mayoría son centros de atención residencial gestionados por entidades privadas o por gobiernos locales.** Estos centros atienden aproximadamente a 8,185 personas adultas mayores, cifra mínima si se compara con los más de 5 millones de personas mayores de 60 años que viven en el país. Asimismo, subrayó que **la creación de centros permanentes no puede plantearse como solución generalizada ante la pobreza o la violencia, pues ello podría implicar un retroceso en el enfoque de derechos y autonomía que promueve el marco normativo vigente.**

Por su parte, los representantes del MINSA señalaron que, **si bien la propuesta parte de una preocupación legítima, muchos de los fines que persigue ya están contenidos en políticas públicas en curso.** A través de los círculos del adulto mayor (CAM) y el modelo de cuidado integral con enfoque de curso de vida, el MINSA promueve la prevención y atención continua. Advirtieron que **los recursos institucionales deben concentrarse en fortalecer estos espacios preventivos y comunitarios antes de promover figuras nuevas que impliquen un gasto elevado y una lógica institucionalizante.**

La Defensoría del Pueblo, mediante su representante, también intervino durante la mesa y resaltó que toda propuesta que apunte a fortalecer derechos económicos y sociales de las personas adultas mayores merece ser saludada desde una óptica de derechos humanos. No obstante, **advirtió que la iniciativa legislativa carece de una evaluación técnica previa del estado actual de los CEAPAM y que la creación de nuevas estructuras podría resultar innecesaria o redundante si no se parte de un diagnóstico serio.** Asimismo, señaló que el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** fue presentado sin consulta a las entidades competentes, tales como el MIMP, los gobiernos regionales o los gobiernos locales, lo cual podría generar problemas de coordinación institucional y vacíos de implementación.

Al cierre de la mesa de trabajo, la Comisión de Mujer y Familia reconoció que la mesa de trabajo evidenció un amplio consenso técnico e institucional en torno a la necesidad de evitar políticas que promuevan la institucionalización masiva de

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

personas mayores, y en cambio, reforzar los mecanismos de atención comunitaria, familiar y descentralizada. También se resaltó la importancia de que las iniciativas legislativas que impacten en competencias ejecutivas sean elaboradas en diálogo previo con los sectores involucrados, a fin de asegurar su viabilidad normativa, operativa y presupuestal; no obstante, se deja en evidencia que **el problema de la indigencia de adultos mayores en el país es un tema pendiente**, que no se ha resuelto.

4.2.2 Opiniones ciudadanas

Respecto al Proyecto de Ley **11028/2024-CR**, hasta la fecha de aprobación de este dictamen, no se han registrado opiniones ciudadanas en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1 Materia legible de las iniciativas legislativas

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. *“La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley”*⁷. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del **hecho o problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con la iniciativa legislativa?

El **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** parte del reconocimiento de un fenómeno demográfico creciente: el envejecimiento acelerado de la población peruana. Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática, el porcentaje de personas adultas mayores (60 años a más) ha superado el 13% de la población total, con una tasa de crecimiento anual superior al promedio nacional. Esta transformación etaria ha generado un incremento sostenido en la demanda de servicios especializados de salud, asistencia social y apoyo comunitario orientados a este grupo poblacional.

⁷ Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

En este contexto, la iniciativa legislativa identifica como **problema principal la situación de desprotección en la que se encuentran muchas personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad**, especialmente aquellas que viven en condiciones de pobreza, abandono, dependencia o sin redes familiares o comunitarias de apoyo. A pesar del marco normativo vigente que reconoce el derecho de las personas mayores a vivir en familia y en comunidad (Ley 30490), la realidad muestra que **una parte significativa de esta población carece de acceso a servicios públicos adecuados que les garanticen condiciones mínimas de vida digna**.

De manera específica, la exposición de motivos del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** advierte que **la actual oferta pública de centros de atención para personas adultas mayores es limitada y, en muchas regiones del país, inexistente o insuficiente**, lo cual obliga a que personas mayores en estado de abandono o sin recursos terminen en condiciones de indigencia, exclusión o institucionalización informal en espacios no regulados. En consecuencia, **se plantea como respuesta legislativa la necesidad de establecer casas hogar públicas permanentes, financiadas y gestionadas por el Estado en coordinación con los niveles de gobierno subnacional, a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de estas personas**.

La materia legible del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** se ubica en el **ámbito de los derechos sociales de las personas adultas mayores**, específicamente en lo relacionado con la **organización del sistema de servicios de protección social** dirigido a esta población, conforme a lo dispuesto en el artículo 103 y el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política.

Más concretamente, el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** versa sobre la **modificación de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor**, incorporando un nuevo artículo 8-A, con el propósito de:

- Promover la creación e implementación de casas hogar públicas permanentes para personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad.
- Encargar dicha función al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en coordinación con gobiernos regionales, locales, entidades públicas, privadas y sociedad civil.

En tal sentido, la materia legible corresponde a la regulación del rol del Estado en la promoción y desarrollo de servicios sociales de protección para personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad, mediante la modificación del marco legal vigente sobre derechos y servicios sociales gerontológicos.

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

5.2 Análisis técnico sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

El **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** busca atender una problemática social real, la situación de desprotección y abandono en la que se encuentran muchas personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad. Esta situación ha sido reconocida por diversas entidades del Estado, incluyendo al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), al Ministerio de Salud (MINSA) y a la Defensoría del Pueblo. Se trata de un grupo poblacional en crecimiento sostenido, con necesidades diferenciadas y crecientes, que demanda una respuesta estatal oportuna, estructurada y con enfoque de derechos humanos. No obstante, **que el problema exista no implica necesariamente que toda propuesta normativa para atenderlo sea viable, o que resulte necesaria en términos normativos, institucionales y de política pública.**

Análisis de la necesidad de la iniciativa legislativa

Desde una perspectiva de técnica legislativa, la necesidad normativa implica que no existan disposiciones legales, políticas públicas o instituciones vigentes que aborden el problema identificado. Si existen normas o estructuras aplicables, la necesidad se traslada a la implementación o mejora de lo existente, no a la creación de nuevas figuras jurídicas.

Entonces, en primer lugar, el análisis de necesidad de la presente iniciativa legislativa requiere verificar si el ordenamiento jurídico vigente contempla mecanismos, instituciones o políticas orientadas a resolver el problema identificado. En este caso, la Ley 30490 – Ley de la Persona Adulta Mayor – y su reglamento **ya establecen un sistema de atención integral a personas adultas mayores, el cual incluye, entre otros, los Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (CEAPAM), que pueden operar en modalidades residenciales (CAR), de día (CAD), nocturnas (CAN) o temporales (CAT).** Estas estructuras están diseñadas para atender diversos niveles de vulnerabilidad y dependencia, y ya están normativamente reconocidas como parte del sistema nacional de protección gerontológica.

Vemos cuál es la situación actual de los Centros de Atención para Personas Adultas Mayores en el ámbito nacional, reflejada en la Tabla 01.

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Tabla 01: Centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM)⁸

Nº	Centros de Atención para Personas Adultas Mayores en el ámbito nacional	TOTAL
1	Administradas por INABIF	28
2	Administradas por las Sociedades de Beneficencia	30
3	Administradas por instituciones privadas	319
4	Administradas por los gobiernos regionales y locales	6
	TOTAL	383

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

La tabla muestra que, a la fecha, existen **383 centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM)** registrados en el país, de los cuales:

- **64 (16.7%) son públicos** (sumando los 28 administrados por INABIF, 30 por Sociedades de Beneficencia y 6 entre gobiernos regionales y locales).
- **319 (83.3%) son privados**, lo que representa una clara mayoría.
- **Solo 6 CEAPAM están bajo gestión directa de gobiernos regionales y locales**, a pesar de que la Ley 30490 y la Política Nacional Multisectorial al 2030 promueven su rol activo en la atención a personas adultas mayores.

Esta distribución pone en evidencia **dos problemas clave** que deben ser considerados al evaluar la necesidad del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**:

1. **No existe un vacío normativo ni institucional que justifique crear una nueva categoría de centros**

La existencia de 383 CEAPAM demuestra que el marco normativo actual (Ley 30490 y su reglamento) ya contempla estructuras institucionales para la atención integral de personas adultas mayores. No estamos ante una ausencia de política pública, sino ante un problema de cobertura, implementación y articulación, especialmente en el ámbito regional y local.

Crear por ley una nueva figura como "*casas hogar públicas permanentes*" no resuelve el problema estructural, sino que corre el riesgo de generar superposición normativa, dispersión institucional y duplicidad de funciones respecto a los CEAPAM ya existentes.

⁸ [Centros de Atención para Personas Adultas Mayores \(Ceapam\) - Orientación - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - Plataforma del Estado Peruano](#) Fecha de consulta: 26.AGO.2025

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

2. El problema no es la falta de regulación, sino la baja participación del Estado subnacional en la gestión de estos centros

La bajísima proporción de CEAPAM administrados por gobiernos regionales y locales (solo 6 de 383, es decir, 1.5%) confirma una de las alertas señaladas en la mesa de trabajo: la debilidad de la descentralización funcional en la política gerontológica. **Esto refleja un problema de voluntad política, capacidades institucionales y financiamiento, más que un problema de diseño normativo.**

Desde una perspectiva legislativa, este dato sugiere que **el Congreso de la República debería enfocarse en fortalecer los incentivos, las competencias y los mecanismos de articulación para que los gobiernos subnacionales implementen efectivamente CEAPAM**, en lugar de crear una nueva modalidad paralela de atención a través de casas hogar.

La información del MIMP sobre los CEAPAM respalda de forma contundente la conclusión de que **el Proyecto de Ley 11028/2024-CR no responde a una necesidad normativa insatisfecha**, sino que se sitúa en un terreno ya regulado. El verdadero reto del Estado no es legislar nuevas figuras institucionales, sino garantizar que los CEAPAM existentes se implementen con estándares de calidad y cobertura adecuados, **especialmente en aquellas regiones donde la oferta pública es inexistente.**

Por otro lado, la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030, aprobada por Decreto Supremo 006-2021-MIMP, establece que **el modelo de atención estatal debe priorizar la autonomía, la permanencia en familia y comunidad, y evitar la institucionalización innecesaria o prolongada.** La creación de “casas hogar públicas permanentes”, tal como lo plantea el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, se superpone normativamente con los CEAPAM y con los servicios comunitarios existentes, sin que se haya presentado un estudio técnico o diagnóstico que justifique la necesidad de crear una nueva tipología de atención.

Durante la mesa de trabajo organizada por la Comisión de Mujer y Familia, el propio MIMP – ente rector en la materia – cuestionó la necesidad de la propuesta legislativa. Señaló que **la institucionalización debe ser considerada únicamente como última medida ante situaciones extremas de abandono, dependencia y ausencia absoluta de redes de apoyo.** Asimismo, el ministerio enfatizó que lo verdaderamente necesario y urgente es fortalecer los servicios de prevención, atención domiciliaria y articulación comunitaria, como los Centros Integrales de Atención para Personas Adultas Mayores (CIAM), que operan desde los gobiernos

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

locales. Por tanto, **promover por ley un modelo de casas hogar permanentes no responde a una necesidad normativa, sino a una lógica asistencialista que ha sido superada por los estándares internacionales de atención con enfoque gerontológico y de derechos humanos.**

Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo, en su Informe Jurídico Defensorial N.º 0044-2025-DP/SAESP, coincide en que **la necesidad de crear nuevas casas hogar públicas permanentes no ha sido debidamente sustentada**, y sugiere como paso previo un análisis exhaustivo del estado actual de los CEAPAM – tanto acreditados como no acreditados –, para determinar si estos han cumplido con su función y si existen brechas reales de atención que justifiquen la expansión del sistema bajo una nueva figura. A ello se suma el hecho de que no se ha consultado previamente al MIMP, a los gobiernos regionales ni a los gobiernos locales, lo cual debilita la base técnica y estratégica del proyecto, además de comprometer su viabilidad práctica y presupuestal.

De lo expuesto, se colige que, la figura de “casa hogar pública permanente” que propone el proyecto no forma parte del diseño legal vigente, y al no estar claramente diferenciada de los CEAPAM en sus distintas modalidades, se corre el riesgo de fragmentar la política pública actual y debilitar su implementación territorial, por ello es que existe un consenso en que no es procedente la creación de las denominadas “casas hogar públicas permanentes”, sin embargo, surge la siguiente interrogante **¿es necesario impulsar la implementación de Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y gobiernos locales en todo el ámbito nacional?**

Para responder esta pregunta, primero es necesario conocer cuál es la distribución de los CEAPAM en todo el ámbito nacional, Ver Tabla 02.

Tabla 02: Centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) por departamentos

DEPARTAMENTO	TOTALES	INABIF	SOCIEDADES DE BENEFICENCIA	PRIVADA	GOBIERNO SUBNACIONAL
Lima	273	17	1	254	1
Arequipa	20		5	14	1
Callao	11	1		10	
Junín	8	1	2	5	
Cusco	7		1	6	
Puno	7	1		5	1

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Lambayeque	6		1	5	
Piura	6		2	4	
Tacna	6	2	1	3	
Ancash	5	1	3		1
Ica	5	1	2	2	
Cajamarca	4		3	1	
Moquegua	4		2	2	
Apurímac	3			2	1
Ayacucho	3	1	1	1	
Loreto	3	1	1	1	
Amazonas	2	1		1	
Huancavelica	2	1		1	
Huánuco	2			2	
Ucayali	2			1	1
La Libertad	1			1	
Madre de Dios	1			1	
Pasco	1			1	
San Martín	1			1	
TOTALES	383	28	25	324	6

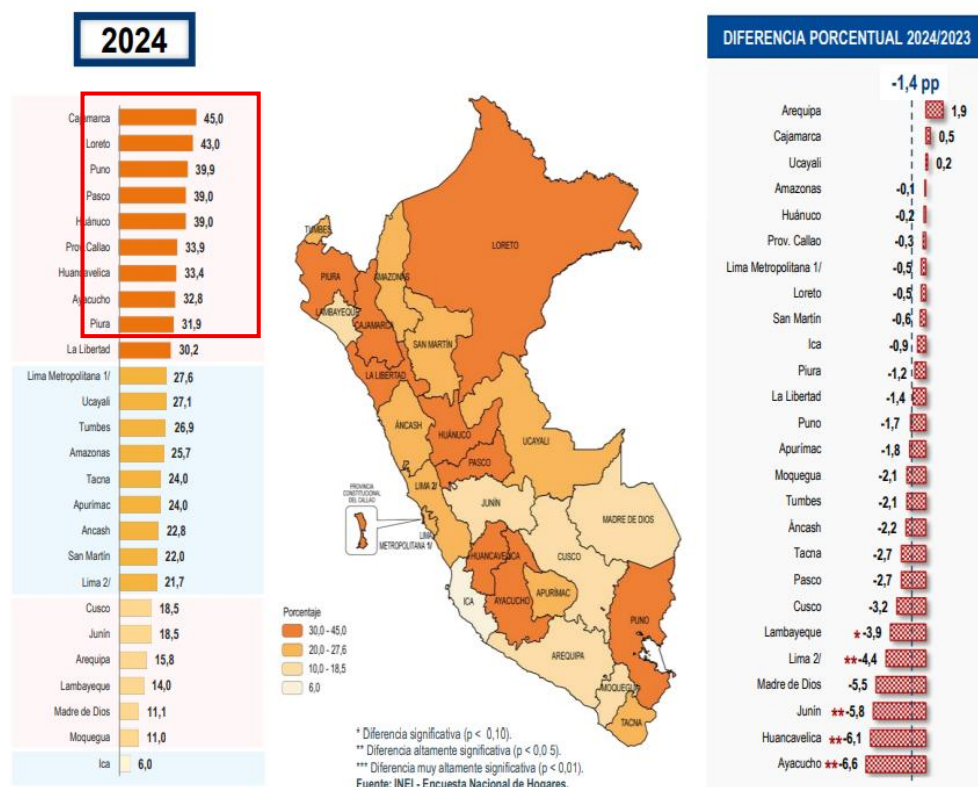
En segundo lugar, es necesario conocer cómo está la pobreza monetaria en el país, según departamentos. Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el 8 de mayo de 2025 publicó⁹ un informe técnico denominado “Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024”¹⁰, en base a la Encuesta Nacional de Hogares 2024 (ENAHOG). Dicho informe contiene los principales resultados de la evolución de la línea de pobreza total y línea de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad monetaria, indicadores de brecha y severidad de la pobreza monetaria, así como las principales características de la población y de los hogares en condición de pobreza (lengua materna, nivel de educación, acceso a servicios de salud, participación en la actividad económica, infraestructura de la vivienda, acceso a los principales servicios básicos, población vulnerable entre otros indicadores).

⁹ <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/6749463-cifras-de-pobreza-2024>

¹⁰ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8037677/6749463-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2015-2024.pdf?v=1748034232>

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Figura 01: Niveles de pobreza monetaria, según departamentos 2023-2024



Fuente: INEI - “Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024”

En dicho informe, para el año 2024, **se han identificado 10 departamentos con mayores niveles de pobreza (mayores al 30%)**, siendo estos: Cajamarca (45%), Loreto (43%), Puno (39.9%), Pasco (39%), Huánuco (39%), Provincia Constitucional del Callao (33.9%), Huancavelica (33.4%), Ayacucho (32.8%), Piura (31.9%) y La Libertad (30.2%). Si sumado a ello, **el 30,2% de los hogares pobres tiene al menos un miembro adulto mayor (de 65 y más años de edad)**, de los cuales, muchos adultos mayores se encuentran en situación de indigencia.

Al relacionar los departamentos con mayores niveles de pobreza (mayores al 30%) con la distribución del Centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) por departamentos se obtiene el siguiente resultado. Ver Tabla 03.

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Tabla 03: Centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) por departamentos con mayor pobreza monetaria (mayores al 30%)

DEPARTAMENTO	POBREZA MONETARIA	TOTALES	INABIF	SOCIEDADES DE BENEFICENCIA	PRIVADA	GOBIERNO SUBNACIONAL
Callao	33.9%	11	1		10	
Puno	39.9%	7	1		5	1
Piura	31.9%	6		2	4	
Cajamarca	45.0%	4		3	1	
Ayacucho	32.8%	3	1	1	1	
Loreto	43.0%	3	1	1	1	
Huancavelica	33.4%	2	1		1	
Huánuco	39.0%	2			2	
La Libertad	30.2%	1			1	
Pasco	39.0%	1			1	
TOTALES		40	5	7	27	1

Fuente: Elaboración propia

De lo que se observa que, en estos diez departamentos, en todos existe la presencia de CEAPAM privados, muchos de ellos con fines de lucro, lo que imposibilita a los hogares pobres a acceder a estos servicios. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del INABIF, solo está presente en cinco de ellos. Sin embargo, **solo en Puno existe un CEAPAM gestionado por el Gobierno Regional de Puno en el distrito de Chucuito**, en los demás departamentos **se evidencia la nula participación del Estado subnacional en la gestión de estos centros**.

Por otro lado, para saber con detalle el alcance de los servicios brindados por los CEAPAM identificados en los departamentos con mayor pobreza monetaria (mayores al 30%) se consultó el portal estadístico del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, obteniendo el siguiente resultado. Ver Tabla 04.

Tabla 04: Alcance de los Centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) en los departamentos con mayor pobreza monetaria (mayores al 30%) en el año 2024

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN ¹¹ PAM 60a y +	TOTAL CEAPAM	CENTRO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL	CENTRO DE ATENCIÓN DE NOCHE	CENTRO DE ATENCIÓN DE DÍA	TOTAL ATENCIONES 2024
Callao	220,649	11	95	Sin datos	Sin datos	95

¹¹ <https://public.tableau.com/app/profile/ogei.minsa.peru/viz/Poblacionestimada/INICIO?publish=yes> Consulta: 26.AGO.2025

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Puno	156,603	7	Sin datos	Sin datos	31	31
Piura	285,327	6	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Cajamarca	151,172	4	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Ayacucho	69,790	3	Sin datos	Sin datos	80	80
Loreto	99,316	3	Sin datos	Sin datos	63	63
Huancavelica	30,319	2	15	Sin datos	23	38
Huánuco	69,418	2	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
La Libertad	310,678	1	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Pasco	29,858	1	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
TOTALES		40	110	Sin datos	197	307

De la tabla se observa que, es preocupante el bajísimo alcance de los servicios que brindan los CEAPAM en los departamentos con mayor pobreza monetaria (mayores al 30%) durante el año 2024, además, resulta inexplicable la no existencia de datos en el portal estadístico del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, lo que amerita que la Comisión de Mujer y Familia exhorte a dicho ministerio a mantener actualizado la información y a fiscalizar el desarrollo de los CEAPAM en dichos departamentos.

Para sumar a ello, se expondrán algunos casos que fueron publicados a través de los medios periodísticos digitales, evidenciando el abandono de las personas adultas mayores en dichos departamentos.

El medio Onda Azul (2025) de **Puno** informó en agosto del presente año que *“alrededor de 12 adultos mayores que se encontraban en situación de abandono en diversas calles de la ciudad de Juliaca, fueron albergados para brindarles apoyo”*, informando que se había reportado en Juliaca, departamento de Puno, el crecimiento poblacional de personas de la tercera edad.¹²

Asimismo, en el año 2024, la Primera Fiscalía Provincial de Familia de Huamanga, en **Ayacucho**, a cargo del fiscal provincial Enrique Luis Pimentel Llamocca, hizo un llamado a los pobladores de dicha localidad para no descuidar la protección, el cuidado y el bienestar de las personas de la tercera edad. **Dicha invocación fue hecha por el representante del Ministerio Público, luego de atender tres nuevos**

¹² <https://radioondaazul.com/expresan-su-preocupacion-por-el-abandono-de-los-adultos-mayores-en-la-ciudad-de-juliaca-12-personas-fueron-recogidas-de-las-calles/>

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

casos de ancianos quechuahablantes de 87, 91 y 93 años, quienes fueron encontrados desprotegidos en la vía pública.¹³

Así también, la Municipalidad Provincial de **Piura** (2024) informó que su Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social había rescatado a una persona de la tercera edad en estado de abandono. La intervención tuvo lugar tras el llamado de vecinos, quienes alarmados informaron sobre el estado de abandono de dicha persona. Según descripción de los testigos, **esta persona vivía a la intemperie en condición de mendicidad.**¹⁴

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo (2022) hizo un llamado al Estado para intensificar los esfuerzos en la prevención y oportuna atención de las personas adultas mayores, **tras conocer que cinco personas permanecen hace más de un año en hospitales del Callao.** Se trataba de una persona de 96 años y cuatro entre los 60 y 62 años que permanecieron en los hospitales Alberto Leopoldo Barton Thompson y Daniel Alcides Carrión, respectivamente, pese a encontrarse en alta médica. De ellas, tres contarían con familiares que se habrían negado a brindarles cuidados y dos de ellos carecerían de soporte familiar.¹⁵

En **Cajamarca** (2022), Radio Marañón informó que, *un aproximado de 20 solicitudes para albergar a ancianos en estado de abandono en Jaén, Cajamarca, recibe mensualmente la Beneficencia de Jaén, sin embargo, estas no pueden ser atendidas debido a que el albergue “Señor de Huamantanga” ha llegado a la capacidad máxima de beneficiarios.*¹⁶

Así también, Loreto Iquitos Noticias (2025), del departamento de **Loreto**, informó en marzo del presente año que, *Desde hace seis días, la comisaría 9 de Octubre alberga a Rosa Romaina Pérez, una adulta mayor en estado de abandono. La Policía intentó ubicar a sus familiares, pero ninguno quiso hacerse cargo de ella. Ante esta situación, dieron cuenta a la autoridad competente, el Centro Integral de Atención al Adulto Mayor (CIAM).*

El medio “Los Ojos de Huancavelica”, del departamento de **Huancavelica** informaron en abril del presente año que, *Una persona de tercera edad de aproximadamente 75 años, identificado como Guillermo Quispe Sauñe, requiere urgente apoyo de las autoridades para ser trasladado a un centro de cuidado de adulto mayor. Vecinos*

¹³ <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/918595-ayacucho-fiscalia-alerta-aumento-de-casos-de-adultos-mayores-en-situacion-de-abandono>

¹⁴ <https://www.gob.pe/institucion/munipiura/noticias/1073624-municipalidad-rescata-a-persona-de-la-tercera-edad-en-estado-de-abandono>

¹⁵ <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-cinco-personas-mayores-se-encontrarian-abandonadas-en-los-hospitales-del-callao/>

¹⁶ <https://radiomaranon.org.pe/jaen-requiere-con-urgencia-mas-lugares-para-albergar-a-ancianos-en-estado-vulnerable-video/>

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

señalan que no cuenta con hijos ni familiares, y que actualmente su estado es de total abandono, se encuentra en el Centro Poblado de Manzanapata del distrito de Locroja en la provincia de Churcampá, Huancavelica.

En Huánuco, el medio digital “El Muro” (2023) informó que, en dicho departamento, *“más de 3 mil ancianos en situación de pobreza no recibe ningún beneficio social [...] Miles de ancianos viven en situación de abandono y pobreza, en el departamento de Huánuco. En su mayoría, esta población vulnerable no recibe ninguno tipo de pensión ni tiene seguro de médico.”*¹⁷

En Trujillo, departamento La Libertad, el medio digital “SOLTV” (2023) informó que: *“vecinos piden albergue para adulto mayor abandonado [...] Un anciano de 83 años con demencia senil se encuentra abandonado en su vivienda en la urb. La Intendencia. Los vecinos lo apoyan en lo que pueden, pero pidieron que las autoridades se hagan cargo.”*¹⁸

En el departamento de Pasco, el medio digital “Plataforma Informativa Pasco” (2025), informó en agosto del presente año que, *“Exfondista vive en la calle y del reciclaje necesita el apoyo de todos. El prefecto de la región Pasco, visito al ciudadano yanacanchino quien vive una cruda realidad, Americo, un exfondista de la tercera edad, sobrevive durmiendo en las calles y subsistiendo del reciclaje. Su precaria situación fue expuesta por el prefecto regional Huber Zárate, quien lamentó que, pese a su estado de vulnerabilidad, ninguna autoridad le haya brindado el apoyo necesario. La historia de este hombre refleja el abandono que sufren muchos adultos mayores en la región.”*¹⁹

En atención a la evidencia estadística, institucional y social expuesta, resulta indiscutible la necesidad de **impulsar la implementación, fortalecimiento y ampliación de Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (CEAPAM)** a cargo de los gobiernos regionales y locales, con participación articulada del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). La alarmante brecha entre la demanda de atención de personas adultas mayores —especialmente en situación de indigencia— y la limitada capacidad operativa del Estado, particularmente en los departamentos con mayores niveles de pobreza, pone en relieve una omisión estructural que no puede ser ignorada. La ausencia de CEAPAM públicos o la insuficiencia de atenciones registradas en los departamentos priorizados por indicadores de pobreza, evidencia una débil implementación de las políticas vigentes y una preocupante falta de participación del Estado subnacional.

¹⁷ <https://elmuro.pe/regional/huanuco-mas-de-3-mil-ancianos-en-situacion-de-pobreza-no-recibe-ningun-beneficio-social/>

¹⁸ <https://soltvperu.com/trujillo-vecinos-piden-albergue-para-adulto-mayor-abandonado/>

¹⁹ <https://www.facebook.com/share/v/16Hq55nG29/>

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Asimismo, los diversos casos reportados por medios de comunicación y entidades públicas dan cuenta de un patrón persistente de abandono, desprotección y ausencia de redes familiares o comunitarias, situación que vulnera principios básicos de dignidad humana, envejecimiento con bienestar y acceso a cuidados. Por tanto, **resulta impostergable adoptar medidas legislativas que, sin crear estructuras normativas paralelas, contribuyan a visibilizar esta problemática y exhortar a los actores competentes a asumir con responsabilidad su rol frente al envejecimiento poblacional**, priorizando a las regiones más afectadas.

En consecuencia, la necesidad de legislar no radica en crear nuevas estructuras normativas, sino en establecer mecanismos que visibilicen la problemática y exhorten al cumplimiento de las funciones que ya corresponden legal y constitucionalmente a los gobiernos subnacionales, en coordinación con el MIMP. Este enfoque será desarrollado en la evaluación de la viabilidad de la iniciativa.

Análisis de la viabilidad de la iniciativa legislativa

Desde una perspectiva legislativa, la viabilidad de una iniciativa no depende únicamente de la existencia del problema social que busca resolver, sino de su coherencia con el marco normativo vigente, su articulación institucional, la adecuación técnica de su contenido y su factibilidad práctica dentro del diseño competencial del Estado. En ese marco, el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, inicialmente orientado a crear “*casas hogar públicas permanentes para personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad*”, **debe ser objeto de una reorientación normativa**, habida cuenta de las observaciones formuladas por los sectores especializados, como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y la Defensoría del Pueblo.

Ambas entidades coinciden en cuestionar la creación de una nueva figura institucional, al considerar que ya existen dispositivos normativos que atienden el problema de fondo, como la **Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor**, y su reglamento, así como la **Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030**, aprobada por **Decreto Supremo 006-2021-MIMP**. Estos instrumentos establecen los Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (CEAPAM) en sus diversas modalidades –residencial, diurna, nocturna y temporal– y promueven una lógica de atención que privilegia el enfoque comunitario, la autonomía progresiva y la permanencia en el entorno familiar, de conformidad con los **Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas**

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

de Edad (Resolución 46/91 de la Asamblea General)²⁰ y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores²¹.

En ese sentido, se considera **inviable mantener la propuesta original** en tanto podría generar una duplicidad normativa, una fragmentación institucional y un enfoque asistencialista contrario a los estándares contemporáneos del derecho gerontológico. Sin embargo, **ello no significa que deba desestimarse por completo la intervención legislativa en esta materia**. Por el contrario, el Congreso de la República, en su rol de orientador de políticas públicas y garante del desarrollo progresivo de los derechos sociales, **sí tiene la potestad y responsabilidad de emitir normas declarativas o exhortativas**, especialmente cuando lo que se busca es visibilizar una problemática urgente, fortalecer la implementación de políticas existentes y promover la acción coordinada de los diversos niveles de gobierno.

La **jurisprudencia constitucional peruana** ha reconocido que el Congreso de la República no solo cumple funciones normativas con fuerza vinculante, sino también funciones **políticas, de fiscalización y de promoción**, que se traducen en pronunciamientos normativos que pueden adoptar la forma de **leyes declarativas, exhortativas o programáticas**. Estas leyes, aunque no imponen obligaciones jurídicas inmediatas, **expresan la voluntad del legislador de orientar el accionar de los órganos de la administración pública** conforme a los fines superiores del Estado. Como afirma el constitucionalista Marcial Rubio Correa, las leyes pueden contener mandatos imperfectos, es decir, que requieren ser desarrollados por los órganos ejecutivos competentes. No por ello son carentes de valor normativo; son instrumentos de dirección política y de afirmación de principios (*Constitución y normas constitucionales*, 2011).

En esa línea, se propone una **fórmula legal sustitutoria que declara de interés nacional la implementación de CEAPAM a cargo de los gobiernos regionales y locales**, e **invoca** tanto al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) como a los gobiernos subnacionales a coordinar esfuerzos para cumplir con ese objetivo. Esta opción legislativa permite:

1. **Respetar el marco normativo vigente**, sin introducir nuevas figuras legales ni alterar las competencias establecidas en la Ley 30490 y su reglamento.

²⁰ <https://www.un.org/development/desa/ageing/resources/international-year-of-older-persons-1999/principles/los-principios-de-las-naciones-unidas-en-favor-de-las-personas-de-edad.html>

²¹ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933144-1>

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

2. **Reforzar la obligación del MIMP como ente rector del sistema de protección a la persona adulta mayor**, conforme a lo previsto en el artículo 3²² de dicha ley, instándolo a promover una mayor articulación con los gobiernos regionales y locales, en especial en departamentos con alta pobreza.
3. **Exhortar a los gobiernos subnacionales a ejercer las competencias que ya les han sido otorgadas**, conforme al artículo 60²³ de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) y al artículo 2²⁴ de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), que les permiten implementar servicios sociales en favor de poblaciones vulnerables, en este caso específico de la población adulta mayor en indigencia.
4. **Canalizar los compromisos internacionales del Estado peruano en materia de derechos humanos y envejecimiento digno**, conforme al artículo 12 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, que exige a los Estados adoptar medidas para asegurar servicios de atención a largo plazo, adecuados para personas mayores sin redes de apoyo.

Asimismo, el pronunciamiento del MIMP no niega la existencia del problema, sino que plantea un enfoque distinto, basado en el fortalecimiento del servicio Mi60+, los CIAM y los CEAPAM, **pero reconoce implícitamente que existen vacíos de implementación en los gobiernos subnacionales, situación confirmada por la evidencia empírica expuesta en este dictamen.** En similar línea, la Defensoría del Pueblo considera que antes de proponer nuevas estructuras, **debe evaluarse la efectividad de los CEAPAM existentes, lo cual, valida la necesidad de instar al Estado a mejorar la implementación y cobertura** de las modalidades ya previstas en la legislación actual, sin necesidad de crear una figura paralela.

²² “**Artículo 3. Rectoría en temática de personas adultas mayores**

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ejerce rectoría sobre la promoción y protección de los derechos de la persona adulta mayor y en el marco de sus competencias y de la normatividad vigente, se encarga de normar, promover, coordinar, dirigir, ejecutar, supervisar, fiscalizar, sancionar, registrar información, monitorear y realizar las evaluaciones de las políticas, planes, programas y servicios a favor de ella, en coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales, entidades públicas, privadas y la sociedad civil, que brindan las facilidades del caso.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el marco de su rectoría, puede suscribir convenios interinstitucionales con entidades públicas o privadas a fin de lograr beneficios en favor de los derechos de la persona adulta mayor.”

²³ “**Artículo 60.- Funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades**

[...]

h) Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientando para que la asistencia social se torne productiva para la región con protección y apoyo a los niños, jóvenes, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y sectores sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad.”

²⁴ “**2. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:**

[...].

2.4. Organizar, administrar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, de niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y otros grupos de la población en situación de discriminación.”

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

En resumen, la viabilidad de esta propuesta legislativa se sostiene en el hecho de que no se persiste en la creación de una nueva estructura, sino que se opta por una **ley con contenido declarativo y exhortativo**, cuya finalidad es visibilizar la urgencia de mejorar la cobertura y eficacia de los CEAPAM en el ámbito nacional, especialmente en zonas de alta pobreza, mediante un **llamado político y normativo a la acción conjunta del MIMP y de los gobiernos subnacionales**. Esta solución legislativa respeta el marco competencial vigente, no irroga gasto público inmediato, y se alinea con las obligaciones constitucionales e internacionales del Perú en materia de protección a personas adultas mayores.

Análisis de la oportunidad de la iniciativa legislativa

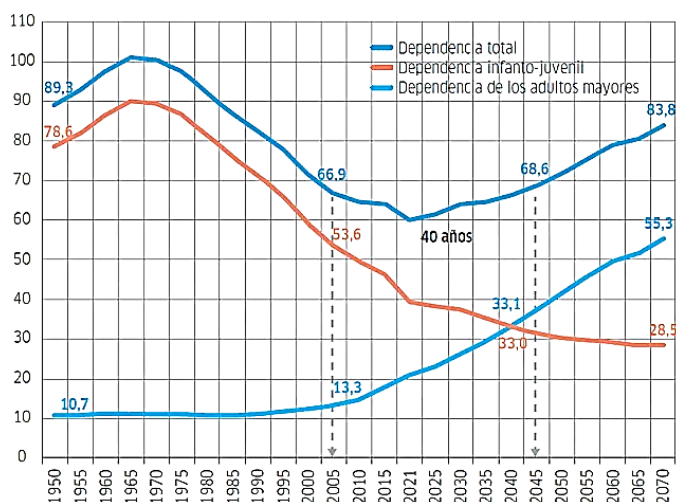
La oportunidad de una propuesta legislativa no solo se evalúa en función de la existencia del problema a resolver o de la necesidad jurídica insatisfecha, sino también respecto del momento político, económico e institucional en que se presenta, así como de su alineamiento con las prioridades nacionales, los marcos normativos vigentes y las capacidades del Estado para su implementación efectiva. En ese sentido, resulta fundamental determinar si el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR** –reorientado a través de una fórmula legal declarativa– se inserta de manera pertinente y estratégica en el contexto actual del país.

En primer lugar, el Perú atraviesa un proceso de **transición demográfica acelerada**. Según el INEI (2023)²⁵, en el año 2040, la población de 60 y más años será de 7 millones 578 mil [Ver imagen Perú: relación de dependencia y bono demográfico]. Este envejecimiento poblacional plantea enormes desafíos para las políticas públicas de protección social, salud, cuidados y pensiones, y ha sido reconocido por el Estado a través de la aprobación de la **Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030**, mediante Decreto Supremo 006-2021-MIMP. Esta política declara objetivos prioritarios: prevenir y atender situaciones de desprotección, asegurar la inclusión y la participación de las personas adultas mayores, y promover un modelo de atención basado en la comunidad, el respeto de la autonomía y la dignidad.

²⁵ INEI (2023). Documento: "Situación de la Población Peruana. Una mirada hacia los jóvenes, 2023".

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Perú: relación de dependencia y bono demográfico



Fuente: INEI

En dicho marco, la propuesta de ley –al declarar de interés nacional la implementación de Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (CEAPAM) a cargo de gobiernos regionales y locales– **no crea una nueva figura normativa**, sino que **reafirma y visibiliza una obligación ya prevista en la Ley 30490 y su Reglamento**, reforzando la necesidad de una **acción descentralizada, coordinada y con enfoque territorial**. Resulta así oportuna, en tanto **contribuye a generar presión política legítima sobre los actores estatales competentes**, en especial el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (como ente rector) y los gobiernos subnacionales, cuyas competencias y funciones en materia de personas adultas mayores ya están definidas en el marco del **proceso de descentralización administrativa y funcional**.

En segundo lugar, desde una perspectiva normativa y programática, esta propuesta se alinea con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, en especial con la **Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores**, que obliga a los Estados a tomar medidas para prevenir el abandono, promover servicios comunitarios y garantizar el derecho a recibir protección integral, en condiciones de dignidad y respeto.

Desde el plano institucional, esta iniciativa también resulta oportuna ante la **limitada participación de los gobiernos regionales y locales** en la implementación de CEAPAM. Como se ha detallado, de los 383 CEAPAM registrados a nivel nacional, apenas 6 están a cargo de gobiernos subnacionales. Esta situación refleja un claro **déficit de implementación** y evidencia la urgencia de generar mecanismos

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

que incentiven la acción local. Si bien existen lineamientos normativos y roles definidos, **la omisión práctica** de estos niveles de gobierno –sea por falta de voluntad política, capacidad técnica o financiamiento– amerita una respuesta legislativa simbólica, exhortativa y articuladora que, sin imponer mandatos, **reactive el deber legal ya existente de garantizar servicios de protección a personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad e indigencia.**

En el plano parlamentario, esta propuesta puede cumplir un rol de bisagra entre la legislación vigente y las necesidades emergentes. Su aprobación reforzaría el rol fiscalizador y de incidencia de la Comisión de Mujer y Familia en la supervisión de las políticas de cuidado y protección social, y podría dar lugar a futuros proyectos más específicos, como incentivos presupuestales, transferencias condicionadas o convenios marco intergubernamentales para impulsar los CEAPAM en zonas de alta pobreza.

Finalmente, la alta concentración de CEAPAM privados en los departamentos con mayores niveles de pobreza –como Puno, Huancavelica, Loreto o Cajamarca– y el bajísimo número de atenciones registradas en el sistema público, sumado a múltiples reportes periodísticos y denuncias de abandono, constituyen **una situación de hecho que hace insoslayable la necesidad de acción estatal articulada y territorializada.** En tal sentido, la propuesta resulta oportuna no solo por su contenido declarativo, sino porque permite al Congreso de la República adoptar una posición política activa frente al abandono de adultos mayores en regiones vulnerables, sin invadir competencias administrativas ni generar obligaciones presupuestales inmediatas

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El marco normativo vigente en materia de protección a las personas adultas mayores está conformado, principalmente, por la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 007-2018-MIMP. Esta normativa reconoce a las personas adultas mayores como titulares de derechos fundamentales específicos derivados de su edad, y establece un sistema nacional de atención integral que comprende mecanismos de prevención, atención, protección, restitución de derechos y acceso a servicios públicos con un enfoque gerontológico y de derechos humanos.

Dentro de este marco, se encuentran reguladas figuras como los Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (CEAPAM), en sus diferentes modalidades: residencial, de día, de noche y temporal. La norma reconoce también

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

la responsabilidad compartida entre el Estado —a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), los gobiernos regionales y gobiernos locales—, la familia y la comunidad. En ese sentido, ya existe una base jurídica suficiente para que los gobiernos subnacionales implementen CEAPAM de acuerdo con las competencias previstas en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, especialmente en lo concerniente a salud, asistencia social y protección de poblaciones vulnerables.

Por tanto, **la iniciativa legislativa no tiene por objeto crear una nueva figura jurídica ni modificar el régimen legal existente, sino reforzar políticamente el compromiso institucional de implementar las políticas vigentes**, ante el déficit evidente de cobertura y la débil participación de los gobiernos subnacionales en esta materia. En esa línea, al haberse descartado la propuesta original de creación de "casas hogar públicas permanentes" —por redundante, imprecisa y contraria al modelo de atención priorizado en la política nacional vigente—, la fórmula legal alternativa adopta el carácter de **norma declarativa y exhortativa**.

Asimismo, el uso de la **exhortación al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** y a los gobiernos regionales y gobiernos locales se justifica en la necesidad de reforzar la articulación intergubernamental en la materia, en aplicación del **principio de descentralización** reconocido en el artículo 188 de la Constitución Política y en la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Este tipo de norma tiene como efecto principal el fortalecimiento del marco programático del Estado para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad. Aunque no tiene efectos jurídicos vinculantes directos, su aprobación generaría:

- Un **efecto político y simbólico** que visibiliza y jerarquiza la problemática del abandono y desprotección de personas adultas mayores en regiones con alta pobreza monetaria.
- Un **efecto articulador** entre niveles de gobierno, promoviendo acciones concertadas que permitan superar la actual descoordinación institucional.
- Un **efecto programático**, al alentar al Poder Ejecutivo a diseñar, ajustar o priorizar políticas, planes y presupuestos orientados a fortalecer los CEAPAM en las zonas con mayor demanda insatisfecha.
- Y un **efecto de control político**, al facultar al Congreso de la República a ejercer seguimiento sobre las acciones que se implementen en respuesta a la exhortación planteada en la norma.

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Finalmente, debe subrayarse que esta fórmula legal se adecúa a los estándares constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad exigidos para la producción normativa, evitando interferencias indebidas en las competencias del Ejecutivo y en el diseño técnico de políticas públicas, pero sin renunciar a la función representativa del Congreso de la República frente a una problemática social apremiante.

VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aprobación del Proyecto de Ley 11028/2024-CR, reorientado como una norma declarativa y exhortativa, no implica costos directos ni compromete asignaciones presupuestales específicas del erario nacional, toda vez que no crea nuevas entidades, ni establece obligaciones de gasto, ni modifica el marco normativo vigente con impacto económico. En consecuencia, los costos de implementación son nulos en términos financieros inmediatos para el Estado, lo cual debe resaltarse como un punto favorable desde una perspectiva de eficiencia legislativa.

En cambio, los beneficios esperados de su aprobación resultan significativos en los ámbitos político, institucional, social y programático, especialmente en favor de un grupo poblacional históricamente vulnerado y en expansión demográfica, como lo son las personas adultas mayores en situación de indigencia o abandono. A continuación, se detalla el análisis:

Beneficios políticos y simbólicos: La declaración de interés nacional para la implementación de Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (CEAPAM) por parte de gobiernos regionales y locales representa un pronunciamiento institucional del Congreso de la República frente a una problemática crítica y sub atendida. Este pronunciamiento refuerza el rol representativo y fiscalizador del Poder Legislativo y envía una señal clara al Poder Ejecutivo, a los gobiernos subnacionales y a la opinión pública respecto de la urgencia de priorizar políticas dirigidas a esta población.

Beneficios institucionales y de articulación intergubernamental: La norma exhorta al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a coordinar con los gobiernos regionales y los gobiernos locales, lo cual contribuye a promover una mejor articulación vertical en la política gerontológica, en línea con lo establecido por la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030. Este tipo de exhortación legislativa genera un efecto de presión institucional legítima para superar la actual debilidad en la implementación de los CEAPAM en departamentos con alta pobreza monetaria y baja cobertura estatal.

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Beneficios sociales: Al no ser una norma vinculante pero sí orientadora, su aprobación estimula la toma de decisiones a nivel subnacional que favorezcan la ampliación de la oferta pública de atención integral para personas adultas mayores, especialmente en zonas donde predominan los centros privados con fines de lucro y donde se constatan niveles elevados de pobreza e indigencia. Esto puede traducirse, progresivamente, en mejor acceso a servicios sociales, reducción de situaciones de abandono, y fortalecimiento del enfoque de derechos en la tercera edad.

Beneficios programáticos y de planificación: Desde una perspectiva de política pública, esta ley puede servir como marco de referencia para la inclusión de metas específicas en los Planes de Desarrollo Concertado Regional y Local, así como en los presupuestos participativos y proyectos de inversión pública. Su adopción permite a los gobiernos regionales y locales justificar técnicamente la priorización de iniciativas relacionadas con CEAPAM, aprovechando fuentes de financiamiento disponibles, como el CANON, FONCOMUN, los presupuestos por resultados o la cooperación internacional.

Ausencia de costos inmediatos: A diferencia de otros proyectos normativos que implican gastos obligatorios o creación de infraestructura pública con recursos no previstos, la presente iniciativa no genera cargas presupuestales inmediatas. Por el contrario, ofrece un camino de bajo costo para visibilizar un problema estructural, activar la voluntad política descentralizada y canalizar recursos existentes hacia soluciones viables y normativamente compatibles.

Consecuentemente, la aprobación de la presente iniciativa legislativa, al ser declarativa y exhortativa, no genera costos financieros directos para el Estado, pero sí reporta beneficios relevantes en términos de legitimidad democrática, articulación intergubernamental, planificación territorial y protección de derechos humanos. En tal sentido, desde una perspectiva de análisis costo-beneficio, la propuesta resulta altamente favorable, en tanto fortalece el marco programático existente y promueve la actuación efectiva de los actores competentes, sin comprometer la sostenibilidad fiscal ni alterar el equilibrio institucional.

VIII. CONCLUSIÓN

En ese sentido, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con lo establecido por el literal b) de artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del presente dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone el siguiente

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

TEXTO SUSTITUTORIO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA IMPLEMENTACIÓN DE CENTROS DE ATENCIÓN PARA PERSONAS ADULTAS MAYORES (CEAPAM) A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOS GOBIERNOS LOCALES

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) en todo el ámbito nacional, a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, con el objetivo de brindar servicios de atención básica, integral, especializada y multidisciplinaria a las personas adultas mayores en situación de indigencia y promover su autonomía, independencia y reincorporación social. Para tal fin, se exhorta al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a coordinar con los gobiernos regionales y los gobiernos locales, en el marco de sus respectivas competencias y funciones, priorizando los departamentos con mayor pobreza monetaria.

Dase cuenta
Sala de Sesiones del Congreso de la República

Lima, 1 de setiembre de 2025.



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2025 10:15:43-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eiana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/09/2025 09:37:07-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/09/2025 13:43:18-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eiana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/09/2025 09:53:21-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/09/2025 16:52:53-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/09/2025 17:06:46-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2025 11:08:25-0500

Dictamen de **aprobación** del **Proyecto de Ley 11028/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional la implementación de centros de atención para personas adultas mayores (CEAPAM) a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

[Siguen firmas ...]



Firmado digitalmente por:
PORTERO LÓPEZ Hilda
Marleny FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2025 12:28:16-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2025 12:52:43-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2025 15:24:15-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2025 16:01:10-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2025 16:55:45-0500