



LEY QUE ESTABLECE PROTOCOLO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN OPORTUNA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN SITUACIÓN DE RIESGO O DESAPARICIÓN

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE ESTABLECE PROTOCOLO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN OPORTUNA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN SITUACIÓN DE RIESGO O DESAPARICIÓN

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto fortalecer la capacidad de atención del estado peruano respecto a la atención de las personas con discapacidad.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad establecer un protocolo de acción para la atención de personas con discapacidad en caso de desaparición.

Artículo 3.- Protocolo de prevención y atención oportuna

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en coordinación con los ministerios de Interior, Salud, Educación y de Transportes y Comunicaciones, además de las municipalidades provinciales, elabora un protocolo de prevención y respuesta oportuna ante la desaparición de personas con discapacidad, y define las entidades involucradas y, acciones y alcances de cada una.

Artículo 4.- Sobre las personas vulnerables con riesgo de desaparición

Se entiende como *persona con discapacidad con riesgo de desaparición* a toda persona con discapacidad, definida en el artículo 2° de la Ley N° 29973 - Ley General de la Persona con Discapacidad, que por su condición no puede manejarse adecuadamente y por sus propios medios ante situación desorientación o extravío involuntario.

Artículo 5.- Protocolo de prevención

Se entiende como protocolo de prevención al conjunto estructurado de procedimientos y acciones orientadas a prever la desaparición de personas con discapacidad en espacios públicos. Para este caso se entiende como espacio público, aquellos lugares distintos al entorno regular y familiar en donde desarrolla su actividad privada la personas con discapacidad.

Artículo 6.- Protocolo de respuesta oportuna

Se entiende como protocolo de respuesta oportuna al conjunto estructurado de procedimientos y acciones orientadas a identificar, comunicar y asistir en el plazo mas breve posible el extravío o desaparición de personas con discapacidad definidas en el artículo 4 de la presente ley.

Artículo 7.- Acciones de las municipalidades provinciales

Las municipalidades provinciales deberán realizar las siguientes acciones:

- a. Implementar en sus jurisdicciones los protocolos de prevención y de respuesta oportuna para personas con discapacidad con riesgo de desaparición establecidos por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- b. Asistir a las municipalidades distritales de su jurisdicción para que cuenten con lineamientos mínimos para prevenir y responder oportunamente a personas con discapacidad con riesgo de desaparición.
- c. Contar con un registro de personas con discapacidad con riesgo de desaparición. Este registro será voluntario y tendrá carácter confidencial, y servirá como un elemento para las acciones correspondientes de prevención y acción oportuna.

- d. Capacitar y asistir a las familias y entidades responsables de los espacios públicos sobre los protocolos o lineamientos para prevenir o ante la desaparición de personas con discapacidad.

Artículo 8.- Acciones de los ministerios

Los ministerios señalados en el artículo 3 de la presente ley realizan las siguientes acciones:

- a. Articular esfuerzos para, con la coordinación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, elaborar los protocolos de prevención y respuesta oportuna para personas con discapacidad con riesgo de desaparición.
- b. Identificar posibilidades de uso de tecnología o elementos de tecnología en favor de personas con discapacidad, para prevenir o responder oportunamente ante casos de desaparición. Esta atención se realizará progresivamente y prioritariamente, empezando por personas en situación de pobreza. Para este fin, se utilizará la información del Sistema de Focalización de Hogares (SISFHO).
- c. Articular esfuerzos para mejorar los mecanismos de comunicación para prevenir o responder oportunamente ante casos de desaparición de personas con discapacidad.
- d. Capacitar y asistir a las familias y entidades responsables de los espacios públicos sobre los protocolos o lineamientos para prevenir o ante la desaparición de personas con discapacidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – El Poder Ejecutivo, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en un plazo no mayor a 60 días, elaborará el reglamento de la presente ley.

SEGUNDA. – El Poder Ejecutivo realiza las modificaciones normativas correspondientes para ejecutar lo establecido en la presente ley.

TERCERA. – La ejecución de lo establecido en la presente norma se hará con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas y sin demandar recursos adicionales.

Lima, octubre de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/10/2025 15:19:56-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/10/2025 15:20:01-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 09:36:13-0500



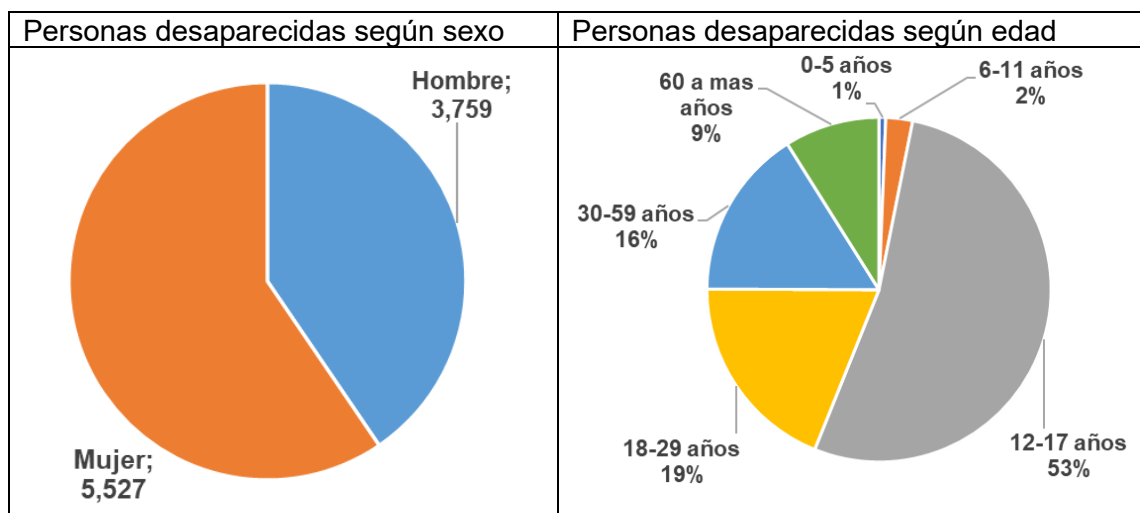
Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 16:43:16-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 10:07:15-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas (Reniped)¹, da cuenta de las denuncias realizadas (y registradas en el SIDPOL²). En este caso, las denuncias realizadas en dicho sistema, por la desaparición de personas, en el 2024 es de 17,737. Asimismo, la misma base de datos registra que de dicho número, 9,286 fueron ubicadas (9,118 vivas y 168 fallecidas). Es decir, no se sabe el paradero de 8,451 personas, el 48% del total o en números agregados casi 1 de cada 2 personas que desaparece, no es ubicada. Datos complementarios nos dicen que, 6 de cada 10 personas desaparecidas son mujeres. Y que, del total, 53% son personas de 12 a 17 años y 19% de 18 a 29 años.



Fuente: Reniped

Las estadísticas, como números nos muestran un lado, que los esfuerzos como sociedad no son suficientes y que se requieren hacer ajustes todavía mayores para por un lado reforzar los esquemas de prevención, y por otro, los de acción inmediata. Pero los números no nos muestran la afectación a las personas y el sufrimiento de sus familias ante un caso de desaparición.

Sobre la atención a personas desaparecidas se ha ido construyendo con el tiempo una normativa para su atención. La Ley N° 28022 – Ley que crea el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas – apuntó a crear un registro centralizado y ordenado de personas desaparecidas. En ese momento se concibió la idea sobre la base de aprovechar los adelantos tecnológicos y

¹ <https://desaparecidosenperu.policia.gob.pe/Desaparecidos/reniped>

² Sistema de Denuncias Policiales. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones/7033634-base-de-datos-del-sidpol-a-julio-del-2025>

difundir más rápido la información. Posteriormente, y con un enfoque de priorización se da la Ley N° 29685 - Ley que establece medidas especiales en casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad mental, física o sensorial – de mayo 2011, para atender con más precisión a una población con mayor vulnerabilidad y establecer un trato diferenciado, procurando una celeridad en su atención:

Artículo 2. Principios

Los principios que rigen la presente Ley son los siguientes:

a) Principio de interés superior de la persona vulnerable

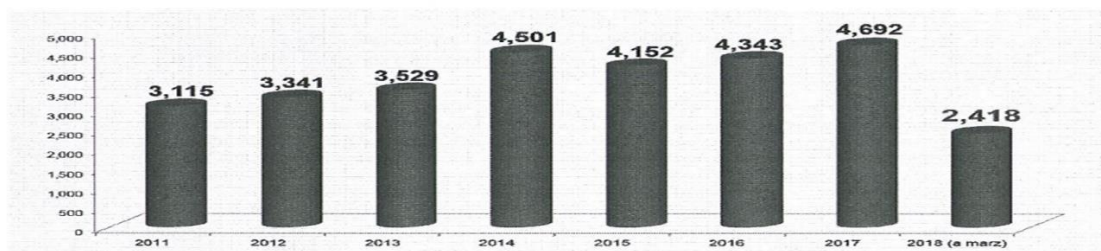
El principio de interés superior de la persona vulnerable considera de manera primordial el interés superior de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad física, mental o sensorial, para cuyo fin se realizan las acciones pertinentes, aunque no estuvieran expresamente comprendidas en la presente norma.

b) Principio de celeridad del procedimiento

El principio de celeridad del procedimiento se entiende como la urgencia, la prioridad y la inmediatez en los procedimientos en los que actúan las entidades públicas vinculadas con la recepción de la denuncia y las acciones de búsqueda, localización y protección de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad física, mental o sensorial.

Esta ley propuso notas de alerta de difusión rápida para coordinar una respuesta a diferentes entidades, medios de comunicación y empresas privadas, aunque no propuso necesariamente como debía ser el procedimiento de respuesta. A pesar de los esfuerzos que se establecieron en el marco de las leyes señaladas, el número de personas denunciadas como desaparecidas continuó en aumento

Denuncias registradas a nivel nacional - PNP



Fuente: Departamento de Estadística – PNP

En dicho momento se identificó algunos problemas³:

- (i) Las leyes 28022 y 29685 no se articulaban, pues la primera solo menciona la necesidad de un registro y la segunda busca hacer una priorización.
- (ii) La Ley 29685 contempla la emisión de notas de alerta, pero no menciona acciones complementarias como aprovechamiento de tecnologías de información, ni tampoco deja en claro como sería la respuesta de acción.
- (iii) Si bien menciona a diferentes entidades en fronteras, carreteras, aeropuertos, municipalidades, medios de comunicación e incluso empresas privadas, no menciona como se articularían ni cómo sería un posible protocolo.

Es por lo anterior que, en el marco de facultades delegadas, el Poder Ejecutivo emite el Decreto Legislativo N° 1428 el cual busca⁴:

- ✓ **Inmediata** atención, difusión, búsqueda, investigación y ubicación de personas desaparecidas en estado de vulnerabilidad.
- ✓ **Articulación** entra autoridades, entidades públicas, entidades privadas y comunidad en general para la búsqueda y ubicación de personas desaparecidas en estado de vulnerabilidad.
- ✓ **Implementación** de tecnologías de información y mecanismos tecnológicos para intercambio de información oportuna sobre casos de desaparición de personas desaparecidas en estado de vulnerabilidad.

Un punto importante que establece este decreto legislativo es que cualquier persona (no necesariamente familiar) que tenga conocimiento de la desaparición de una persona en situación de vulnerabilidad puede presentar una denuncia ante la policía nacional, y de esa manera activar la búsqueda, sin necesidad de que deban transcurrir 24 horas desde que se conoce la desaparición. Una vez tomada la denuncia se procede a su difusión.

La difusión es importante, y por tal razón se consideró, pero sin un mayor desarrollo, "el apoyo de la ciudadanía en general". Este es un aspecto débil de la norma, porque la misma exposición de motivos menciona que el éxito de la difusión va a depender la predisposición que muestren las entidades públicas,

³ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1428. Disponible en:
<https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2018/Setiembre/16/EXP-DL-1428.pdf>

⁴ *Idem*.

entidades privadas, empresas, grupos organizados, entre otros; lo cual es un aspecto que tiene implicancias en el trabajo posterior:

Para la difusión de ambos instrumentos (Nota de Alerta y Alerta de Emergencia por desaparición de niños, niñas y adolescentes) es primordial poder contar con la colaboración de la sociedad, entidades públicas y privadas, personas naturales y jurídicas, y grupos organizados, por lo que se incorpora que: "Las autoridades, entidades públicas y privadas, personas naturales y jurídicas, sociedad civil y comunidad en general apoyan a la Policía Nacional del Perú en la difusión de la Nota de Alerta y/o Alerta de Emergencia por desaparición de niños, niñas y adolescentes". Dicha difusión se realizará principalmente a través de la Policía Nacional del Perú en todas sus unidades; puestos de control migratorio y/o fronterizo, puertos, aeropuertos, terminales terrestres, aduanas, establecimientos de salud, instituciones educativas, divisiones médico legales, serenazgos y gerencias de seguridad municipal.

El decreto legislativo también menciona articulación institucional y el uso de tecnologías y equipos tecnológicos. La norma apunta mas a como seria la estrategia de búsqueda, de identificación y el resguardo, teniendo como actor a la Policía Nacional. Sin embargo, no queda claro como seria el protocolo de abordaje de las personas en estado de vulnerabilidad. Muchos de los casos son niños y adolescentes, que de acuerdo a las estadísticas son el grupo etario que más se denuncia su desaparición, con condiciones neurodivergentes o con problemas de salud mental.

Esto nos hace recordar el caso del niño Kevin Moreno, un niño de 10 años con Trastorno del Espectro de Autismo (TEA), en grado moderado, quien, en descuido de sus familiares, se traslado por la ciudad sin que las personas pudieran reparar en ayudarlo. Identificar que Kevin estaba perdido no era difícil, pero su poca capacidad de comunicación, pero sobre todo el desconocimiento de las personas que lo vieron en su ruta, llevó a que finalmente se ahogara en la playa de costa verde. Los padres acudieron a la policía nacional pero no encontraron una respuesta inmediata. Investigaciones posteriores dieron que el niño tomó un bus y las personas que estaban no actuaron para ponerlo a buen recaudo, en especial el personal de la unidad de transporte⁵.

Otro caso similar es el de Shell Leeu Baldeón Yupanqui, un adulto de 36, con autismo, que se extravió en febrero del 2024, y a pesar de que fue visto por diferentes no se logró su ubicación a la fecha⁶.

⁵ <https://peru21.pe/lima/indiferencia-sociedad-mato-kevin-451239-noticia/>

⁶ <https://elcomercio.pe/lima/san-juan-de-lurigancho-reportan-a-joven-autista-desaparecido-desde-el-03-de-febrero-personas-desaparecidas-policial-ultimas-noticia/>

De igual manera el caso de Gabriel Asencio Urbina, de 18 años con autismo, y que desapareció luego de salir de su casa en San Juan de Lurigancho. Esto sucedió en octubre de 2024. De acuerdo con la familia, la policía nacional no brindó la asistencia correspondiente, dado que era un mayor de edad, debían esperar las 24 horas para denunciar su desaparición. A pesar de que recibió la ayuda de organizaciones de la sociedad civil, Gabriel fue encontrado sin vida 10 días después⁷.

Por este último, se impulsó en el Congreso⁸ una ley a fin de que las personas adultas con discapacidad sean consideradas en el sistema Alerta Amber, a fin de que se inicie la búsqueda de manera oportuna e inmediata. Se considero además que las entidades públicas que brindan el servicio de salud, brinden ayuda y asistencia a las familias como acompañamiento para superar el momento o las consecuencias posteriores. Esta fue la Ley N° 32305, LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1428, DECRETO LEGISLATIVO QUE DESARROLLA MEDIDAS PARA LA ATENCIÓN DE CASOS DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD, RESPECTO A LA INCORPORACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA ALERTA AMBER.

A pesar de los avances mostrados, aún quedan pendiente diversos aspectos. No hay un esquema preventivo o un protocolo de atención o abordaje a las personas con discapacidad, que podría ayudar a que, en los momentos críticos, que son los primeros, se tomen acciones que lleven a un mejor trabajo para encontrar indicios de las personas desaparecidas.

En el caso de las personas con discapacidad, en especial las personas neurodivergentes o con problemas de salud mental, las primeras horas son claves para buscarlas, como también lo es la manera como deben ser abordadas:

- ✓ **Atracción involuntaria por peligros:** Muchas personas con discapacidad, en especial niños o adolescentes con autismo, no logran diferenciar cuando están el peligro. Los casos de niños ahogados o atropellados por cruas sin el cuidado correspondiente son una muestra de ello.

⁷ <https://wayka.pe/policias-de-sjl-se-niega-a-buscar-a-joven-autista-y-este-es-reportado-muerto-10-dias-despues/>

⁸ <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/damos-cuenta/personas-con-discapacidad-seran-incluidas-en-la-alerta-amber/>

- ✓ **Problemas de comunicación.** Muchos niños con autismo son "no verbales" o tiene problemas de comunicación. Personas adultas vulnerables, a pesar de su edad, pueden, en esos momentos de extravío, no comunicar adecuadamente su situación.
- ✓ **Propensión a ocultarse.** Las personas con discapacidad en ocasiones, y en un estado de extravío y conmoción, buscan alejarse de la bulla, del sonido de sirenas o suelen abrumarse por la presencia de la gente en la calle. Su reacción suele ser alejarse y ocultarse.
- ✓ **Necesidades de medicamentos.** En algunos casos las personas que salen de su círculo de confort o su hogar, y están extraviadas, requieren medicamentos, en ocasiones en una frecuencia, la misma que se ve alterada. Por ejemplo, los casos de personas que sufren epilepsia.
- ✓ **Vulnerabilidad física.** En algunos casos, el impacto del ambiente, frío o calor, suele ser mayor en las personas con discapacidad, dado que muchas de ellas no están acostumbradas al día a día, ni tampoco están expuestas al mismo. Ese cambio brusco, puede ser mortal en las primeras horas de extraviarse.

Es por lo anterior, que se requiere tomar medidas, pero también informar y prevenir a la comunidad en su conjunto. Estas acciones pueden contribuir, y mucho, a salvar vidas de las personas.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La establecido en la presente iniciativa tiene un costo que es mínimo, y puede ser absorbido por las entidades públicas comprometidas. La elaboración de protocolos preventivos o de acción rápida pueden ser elaborados por el personal de las entidades públicas. Por eso la propuesta menciona que se hará con cargo a los presupuestos institucionales.

Respecto a los beneficios, estos están ligados a los costos que se pueden ahorrar al encontrar rápidamente a una persona desaparecida. En principio, cuando se pierde una persona se despliega una serie de recursos: personal, vehículos, combustible, equipos, entre otros⁹. Un protocolo difundido y una comunidad lista para ayudar y cooperar ayudarían que dichos recursos se usen

⁹ Solo para tener una idea, contratar 1 detective para que busque a una persona puede costar entre 70 a 150 dólares la hora en Lima.

menos y se orienten a otras necesidades. En general, el valor de la vida en sí misma es incalculable.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa no colisiona con el ordenamiento normativo actual. Se han dado una serie de normas en el tiempo para precisar y mejorar la búsqueda de personas con discapacidad. El más reciente es el Decreto Legislativo N° 1428, que busca precisar el grado de acción de leyes previas. En ese sentido, esta iniciativa se encuentra alineada.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se enmarca en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 7: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana

(a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada

Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

(e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas.

Política 16: Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud

(h) fortalecerá el ente rector del sistema de atención a la niñez y a la adolescencia, las redes de Defensorías del Niño y Adolescente en municipalidades y escuelas, y los servicios integrados para la denuncia, atención especializada y sanción de casos de violencia y explotación contra aquéllos

Política 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente

(g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos.