

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la esperanza y el fortalecimiento de la democracia”*

Lima, 10 de marzo del 2026

Oficio n.° 0119-2026-DP/PAD

Señora
María De Los Milagros Jáuregui Martínez De Aguayo
Presidenta
Comisión de la Mujer y Familia
Congreso de la República
Presente. –

Referencia: Oficio n.° 0671-2025-2026-CMF/CR

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, a la vez, dar respuesta al oficio de la referencia, mediante el cual solicita la opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el proyecto de ley n.° 13916/2025-CR, *Ley que modifica la Ley n.° 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis), creado por La Ley n.° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.*

Al respecto, en atención a nuestros procedimientos de coordinación interna para la atención de pedidos de opinión jurídica sobre proyectos de ley, se derivó para estudio y análisis al Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad, a cargo de la abogada Vanessa Magaly Espinar Carrasco.

Finalmente, tengo a bien remitir el Informe Jurídico Defensorial n.° 001-2026-DP/ADSAL-PDISC, elaborado por el mencionado programa, el cual se encuentra adscrito a la Adjuntía para el Derecho a la Salud, a través del cual informan las conclusiones, así como el análisis técnico de la referida iniciativa legislativa.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarles mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

(Documento firmado digitalmente)

Rina Karen Rodríguez Luján
Primera Adjunta
Defensoría del Pueblo

Se adjunta:

- Informe Jurídico Defensorial n.° 001-2026-DP/ADSAL-PDISC

PDISC/VMEC/sovm



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 10/03/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0163 6981 8524 2810

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL Nº 001-2026-DP/ADSAL-PDISC

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 31789 “LEY QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD (SINAPEDIS) CREADO POR LA LEY 29973, LEY GENERAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD”

1. ANTECEDENTES

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como de la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal. Asimismo, el artículo 86º de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (LGPD), la designa como Mecanismo Independiente encargado de promover, proteger y supervisar la aplicación en el Estado peruano de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (MICDPD).

En el marco de dicho mandato, la Defensoría del Pueblo desarrolla sus funciones conforme a los estándares establecidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), y la interpretación que realiza el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité DPD), como órgano experto, respecto al contenido de sus disposiciones y al ámbito de protección de los derechos y libertades fundamentales de la población con discapacidad y su entorno, en relación con las obligaciones estatales de adecuación normativa, institucional y de política pública.

A nivel nacional, la Constitución Política del Perú, máxima norma nacional, junto a la Ley n° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad y su Reglamento, el Decreto Supremo n° 002-2014-MIMP, contienen un catálogo de aspectos específicos referidos al principio y derecho a la igualdad y no discriminación de la persona con discapacidad, así como al ámbito de protección jurídica complementaria con la que cuenta dicha población.

El Proyecto de Ley n° 13916/2025-CR¹, materia de análisis, propone modificar la Ley N° 31789, que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS), creado por la Ley N° 29973, con la finalidad de optimizar su funcionamiento y articulación intersectorial. En ese contexto, y en atención al deber estatal previsto en el artículo 4º de la CDPD, que exige adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos reconocidos en la CDPD, la Defensoría del Pueblo formula el presente análisis técnico.

2. ANÁLISIS

La propuesta legislativa materia de análisis, presenta la modificación del artículo 4º de la de la Ley N.º 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS), así como la incorporación de los artículos 4-A, 4-B, además de la inclusión de una Primera Disposición Complementaria Final, conforme se aprecia a continuación:

Artículo 4. Servicio de Asistencia Personal

(...)

¹ El contenido del Proyecto de Ley N° 13916/2025-CR puede verse en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13916>.

Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad

El cuidador asistencial es aquel que realiza las tareas señaladas en el párrafo anterior, de forma gratuita o remunerada, estén o no unidos por algún vínculo de parentesco, consanguíneo o por afinidad, cuya clasificación será desarrollada en el reglamento.

Artículo 4-A. De los derechos del cuidador remunerado

En el caso del cuidador asistencial remunerado, la presente norma establece los siguientes derechos:

- i. Remuneración por servicios prestados, no menor al sueldo mínimo vital, y pago de horas extras por parte del contratante.*
- ii. Afiliación al Sistema Integral de Salud (SIS) y al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).*
- iii. Otros que se consideren y especifiquen en el reglamento.*

Artículo 4-B. De las responsabilidades del cuidador remunerado

En el caso del cuidador asistencial remunerado, la presente norma establece las siguientes responsabilidades:

- i. Cumplir con la asistencia acordada, respetando la dignidad y autonomía de la persona con discapacidad.*
- ii. Guardar confidencialidad de la información personal y médica.*
- iii. Informar al empleador o autoridades competentes de cualquier situación que ponga en riesgo la salud o seguridad del dependiente.*
- iv. Cualquier otra especificada en el reglamento.*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. –

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente normativa en un plazo no menor a los noventa (90) días de publicada la ley.

Conforme a lo expuesto, y en el marco de las funciones de la Defensoría del Pueblo en su calidad de MICDPD, corresponde efectuar un análisis de los aspectos vinculados al servicio de asistencia personal y al cuidador remunerado, así como de los fundamentos que sustentan la incorporación de la disposición complementaria final referida a la reglamentación de la ley.

2.1. Sobre el marco convencional aplicable al SINAPEDIS como base para el análisis de la propuesta normativa que incluye su reglamentación.-

El Estado peruano ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)², instrumento que integra el bloque de constitucionalidad en virtud de los artículos 3° y 55°, así como de la Cuarta Disposición Final y Transitoria sobre la interpretación de los derechos fundamentales, de la Constitución Política del Perú y de la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional respecto del valor normativo de los tratados de derechos humanos, constituyendo un referente interpretativo vinculante y de aplicación en el derecho interno por toda autoridad y servidor público.

² Este instrumento fue adoptado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2006 y ratificada por el Perú el 30 de enero de 2008, mediante la Resolución Legislativa N.º 29127.

Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad

La Convención presenta el modelo social y de derechos humanos de la discapacidad, que impone a los Estados Parte la obligación de adoptar medidas legislativas, administrativas y de política pública orientadas a garantizar la inclusión plena y efectiva de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.

El artículo 4º de la CDPD establece el deber general de adoptar todas las medidas apropiadas para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención, incluyendo la modificación o derogación de normas y prácticas que constituyan discriminación.

En el ordenamiento jurídico interno, la rectoría en materia de discapacidad corresponde al CONADIS; no obstante, el SINAPEDIS constituye un instrumento normativo de articulación intersectorial y multinivel, orientado a promover la incorporación transversal del enfoque de discapacidad en las políticas públicas de los tres niveles de gobierno, el cual no se encuentra plenamente operativo en toda su capacidad. En ese sentido, el SINAPEDIS debe ser considerado y evaluado como un mecanismo de coordinación interna que coadyuva al cumplimiento de las obligaciones generales del Estado en materia de discapacidad, potencial que podría verse fortalecido mediante la aprobación e implementación de su reglamento.

De este modo, las modificaciones normativas vinculada a la estructura o funcionamiento de dicho sistema deben mantener los principios convencionales que rigen la actuación estatal en materia de discapacidad, como el principio de progresividad y no regresividad (artículo 4.2 CDPD), el deber de coordinación intersectorial y articulación multinivel (derivado del artículo 4.1 CDPD), la participación activa de las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas (artículo 4.3 CDPD), así como el deber de adoptar medidas apropiadas que aseguren la efectividad práctica del sistema (artículos 4.1 y 28º CDPD).

2.2. Sobre la obligación de fortalecimiento institucional con enfoque de derechos en el marco del servicio de asistencia personal y del cuidado remunerado.-

Las personas con discapacidad constituyen un colectivo históricamente afectado por discriminación estructural en el Estado peruano, tanto en el ámbito público como privado³. Esta situación se manifiesta en barreras persistentes -sociales, actitudinales, arquitectónicas, comunicacionales, normativas y tecnológicas- que dificultan el ejercicio pleno de derechos y libertades en condiciones de igualdad, en contravención de los principios de igualdad y no discriminación (artículos 3º y 5º CDPD), así como la obligación general del Estado de adoptar todas las medidas apropiadas para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención (artículo 4.1 CDPD).

De acuerdo con los Censos Nacionales 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), las personas con discapacidad representan el 10.4% de la población nacional⁴. Entre las principales dificultades reportadas se encuentran: limitaciones para ver (48.3%), para moverse o caminar (15.1%), para oír (7.6%), para entender o aprender (4.2%), para relacionarse con los demás (3.2%), para hablar o comunicarse (3.1%) y la presencia simultánea de dos o más limitaciones (18.5%).

Asimismo, la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012 (ENEDIS 2012) identificó que el 40.6% de las personas con discapacidad dependían de otras personas para realizar

³ La Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD 2030) ha identificado como problema público central la persistencia de la discriminación estructural, lo que exige respuestas estatales integrales, articuladas y sostenidas.

⁴ 3 millones 051 mil 612 personas al año 2017.

Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad

actividades de la vida diaria. El cuidado recaía principalmente en familiares mujeres -hija (29.2%) y madre (26%)-, seguido del o la cónyuge (21.8%) y otros familiares (14.1%), mientras que solo en el 2.7% de los casos estaba a cargo de un/a trabajador/a del hogar o profesional de la salud. Estos datos evidencian la feminización y familiarización del cuidado, así como la ausencia histórica de una política pública estructurada que regule y garantice apoyos adecuados.

En este contexto, la asistencia personal debe comprenderse como un apoyo individualizado destinado a facilitar la vida independiente y la inclusión en la comunidad, garantizando que la persona con discapacidad conserve el control sobre las decisiones relativas a su propia vida. La regulación del cuidado remunerado no puede desvincularse de esta finalidad, pues su diseño normativo debe asegurar que el servicio se brinde bajo parámetros de respeto a la dignidad, la voluntad y las preferencias de la persona usuaria.

De conformidad con la Observación General N.º 5 (2017) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad exige la disponibilidad de apoyos suficientes, accesibles y adecuados, entre ellos la asistencia personal, como condición para garantizar la autonomía y el control sobre la propia vida (párrafos 28, 29 y 30)⁵.

Asimismo, conforme a la Observación General N.º 1 (2014) sobre el artículo 12º de la CDPD, el reconocimiento de la capacidad jurídica en igualdad de condiciones implica que los sistemas de apoyo, incluida la asistencia personal, deben orientarse a respetar la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad, evitando sustituir su toma de decisiones (párrafos 21, 22 y 23). En tal sentido, cualquier regulación del cuidado remunerado debe salvaguardar la autonomía personal (párrafo 29), la capacidad jurídica y la integridad mental de la persona, previniendo prácticas que reproduzcan esquemas paternalistas o sustitutivos (párrafos 40 y 41).

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento institucional en materia de asistencia personal y cuidado remunerado supone no solo establecer derechos y responsabilidades laborales, sino diseñar un marco reglamentario que garantice apoyos efectivos, con enfoque de derechos, asegurando que la asistencia personal opere como herramienta para el ejercicio pleno de derechos -como el trabajo, la educación y la participación social- y no como un mecanismo de dependencia o control.

2.3. Sobre el reconocimiento del cuidado como asunto de política pública.-

El reconocimiento progresivo del cuidado como una responsabilidad social y estatal, y no exclusivamente familiar o privada, constituye un avance en el Estado peruano. Este cambio de enfoque se refleja en instrumentos de planificación que incorporan el cuidado como eje transversal, especialmente desde la igualdad de género y la protección social. En ese marco, la Política Nacional Multisectorial de Igualdad de Género reconoce expresamente la sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado que recae de manera desproporcionada en las mujeres, incluidas aquellas que brindan apoyo a personas con discapacidad, personas adultas mayores o personas con problemas de salud mental, situación que ya había sido advertida en la ENEDIS 2012.

⁵ La Observación General N.º 5 (2017) también subraya que el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad exige la existencia de apoyos disponibles, accesibles y adecuados, entre ellos la asistencia personal, la cual constituye un elemento esencial para garantizar la autonomía y el control sobre la propia vida (párrafos 28, 29 y 30). Asimismo, advierte que la ausencia de apoyos estructurales puede derivar en institucionalización o dependencia involuntaria (párrafos 42 y 47), lo que evidencia que los marcos normativos deben diseñarse como mecanismos operativos y no simbólicos (párrafo 24).

Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad

No obstante, la inexistencia de un Sistema Nacional de Cuidados evidencia la persistencia de brechas estructurales que inciden directamente en el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad y de quienes asumen labores de cuidado. Si bien se observan avances normativos y programáticos aislados, estos resultan insuficientes frente a la obligación estatal de garantizar apoyos adecuados para la vida independiente, el acceso al empleo decente y la protección social, conforme a los estándares establecidos en la CDPD.

La ausencia de una política integral, con rectoría definida, financiamiento sostenible y enfoque de derechos con perspectiva de discapacidad, contribuye a perpetuar la sobrecarga de cuidados no remunerados, restringe la participación laboral y profundiza desigualdades estructurales, en tensión con el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Asimismo, en la práctica, la falta de un sistema público de cuidados ha trasladado históricamente esta responsabilidad al ámbito familiar, generando sobrecarga no remunerada, informalidad laboral y exclusión estructural del empleo, tanto para las personas con discapacidad como para quienes les brindan apoyo. Es así que, se advierten riesgos y vacíos que deben ser abordados en toda propuesta normativa, entre ellos:

- a) Fragmentación normativa: La coexistencia de múltiples iniciativas con alcances diferenciados puede generar superposición de competencias y debilitar la rectoría institucional.
- b) Débil articulación con el derecho al empleo: Cuando el cuidado no se vincula expresamente con políticas de empleo formal, seguridad social y medidas de conciliación entre trabajo y responsabilidades de cuidado, se limita su impacto transformador.
- c) Insuficiente enfoque de discapacidad basado en derechos: Existe el riesgo de reproducir enfoques asistencialistas si no se garantiza el respeto a la autonomía, la capacidad jurídica y la voluntad de la persona con discapacidad, diferenciando claramente entre apoyo y sustitución en la toma de decisiones.
- d) Indefinición presupuestal y de indicadores: La ausencia de asignaciones presupuestales específicas e indicadores verificables puede convertir cualquier iniciativa en una declaración programática sin eficacia real ni mecanismos de seguimiento.

2.4. Sobre la participación y consulta previa de las personas con discapacidad

La CDPD establece como principio general la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, y dispone expresamente que los Estados Parte celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas que las involucren (literal m) del Preámbulo y artículo 4º CDPD).

Asimismo, el artículo 14º de la Ley N° 29973 y su Reglamento reconocen el derecho a la consulta previa en materia de discapacidad.

En consecuencia, cualquier modificación del SINAPEDIS debe contemplar los principios de accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia, así como mecanismos efectivos de consulta y participación, garantizando la accesibilidad universal, el derecho a los ajustes razonables, información en formatos accesibles y la participación de organizaciones de personas con discapacidad a nivel nacional y regional. La omisión de dicho proceso podría afectar la validez democrática y convencional de la reforma.

Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad

2.4. Sobre el principio de transversalización del enfoque de discapacidad

El modelo social y de derechos humanos consagrado en la CDPD exige que el enfoque de discapacidad sea incorporado de manera transversal en todas las políticas públicas y no circunscrito exclusivamente al sector rector. El artículo 4.1.c de la Convención establece el deber de tener en cuenta la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad en todas las políticas y programas, lo que configura un mandato de transversalización que compromete a todo el aparato estatal.

La Observación General N.º 6 (2018) enfatiza que la igualdad sustantiva solo puede lograrse mediante la incorporación sistemática del enfoque de discapacidad en todos los sectores, eliminando barreras estructurales y prácticas discriminatorias (párrafos 16 y 30). Asimismo, la Observación General N.º 5 (2017) establece que el derecho a vivir de forma independiente requiere acceso coordinado a servicios comunitarios en múltiples ámbitos, y que la fragmentación sectorial constituye una barrera estructural (párrafos 37 y 38).

Elo implica que sectores como salud (artículo 25º CDPD), educación (artículo 24º CDPD), trabajo y empleo (artículo 27º CDPD), accesibilidad y transporte (artículo 9º CDPD), justicia (artículo 13º CDPD), vivienda y vida independiente (artículo 19º CDPD) y protección social (artículo 28º CDPD), entre otros, incorporen de manera expresa el enfoque de discapacidad en su diseño, implementación y evaluación de políticas. Asimismo, que las políticas de asistencia personal y cuidado no sean vistas ni evaluadas de manera aislada por un único sector, sino que sean parte de una deliberación y diseño multisectorial con compromisos que puedan garantizar un servicio disponible, accesible, aceptable y de calidad en todo nivel del Estado.

3. CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto, el Proyecto de Ley n° 13916/2025-CR, “Ley que modifica la Ley N° 31789, que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS), creado por la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad”, es **FAVORABLE EN PARTE** por las siguientes razones:

3.1. La regulación de la asistencia personal y del cuidado remunerado debe enmarcarse en el modelo social y de derechos humanos de la discapacidad consagrado en la CDPD, asegurando que toda medida legislativa contribuya a remover barreras estructurales y a garantizar la igualdad sustantiva de las personas con discapacidad, conforme a los principios de no discriminación, progresividad y efectividad de los derechos.

3.2. La evidencia estadística nacional demuestra que un porcentaje significativo de personas con discapacidad requiere apoyos para actividades de la vida diaria y que el cuidado recae mayoritariamente en mujeres del entorno familiar, lo que revela la feminización y familiarización del cuidado. En consecuencia, toda regulación relativa a asistentes personales y cuidadores remunerados incide directamente en la autonomía, inclusión y calidad de vida de las personas con discapacidad, así como en la reducción de desigualdades estructurales.

3.3. La asistencia personal debe concebirse como un apoyo individualizado orientado a garantizar la vida independiente y la inclusión en la comunidad. Conforme a los estándares desarrollados por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, estos apoyos deben ser suficientes, accesibles y adecuados, y estructurarse de manera que respeten la voluntad y las preferencias de la persona, salvaguardando su autonomía, capacidad jurídica e integridad mental, evitando cualquier forma de sustitución en la toma de decisiones.

Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las
Personas con Discapacidad

3.4. El fortalecimiento institucional en esta materia no se agota en el reconocimiento de derechos y responsabilidades laborales del cuidador remunerado, sino que exige el diseño de un marco reglamentario coherente, articulado y sostenible, con enfoque de discapacidad y perspectiva de género, que garantice apoyos efectivos y evite que la norma se convierta en una declaración programática sin mecanismos reales de implementación, financiamiento e indicadores de seguimiento.

3.5. La regulación del cuidado debe insertarse en una política pública más amplia que supere la fragmentación normativa, fortalezca la articulación con el derecho al empleo formal y la seguridad social, incorpore expresamente el enfoque de discapacidad basado en derechos y cuente con asignaciones presupuestales claras. La ausencia de un sistema integral de cuidados no puede trasladar de manera permanente la responsabilidad al ámbito familiar ni perpetuar la sobrecarga no remunerada y la exclusión laboral.

3.6. Resulta indispensable garantizar la participación y consulta estrecha de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan en el proceso de reglamentación e implementación de la norma, asegurando accesibilidad, ajustes razonables, transparencia y buena fe, conforme a las obligaciones convencionales del Estado.

3.7. Finalmente, la transversalización del enfoque de discapacidad debe orientar la implementación de la reforma, comprometiendo a los distintos sectores del Estado (salud, educación, trabajo, protección social, justicia, vivienda y transporte, entre otros) a integrar la asistencia personal y el cuidado como componentes estructurales para el ejercicio de derechos, bajo criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en todo el territorio nacional.

Sin otro particular, me valgo de la oportunidad para alcanzarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
VANESSA MAGALY ESPINAR CARRASCO
Jefa del Programa de Defensa y Promoción de los
Derechos de las Personas con Discapacidad

VMEC/EACH/sovm



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 04/03/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0163 1679 7880 5360