

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

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

DICTAMEN 30

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR**¹, presentado por el grupo parlamentario **Alianza Para el Progreso**, a iniciativa² del congresista **Roberto Enrique Chiabra León**, mediante el cual se propone la *Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia en su Décima Sexta Sesión Ordinaria, del 18 de mayo de 2026, realizada en la modalidad **virtual**, en la sala de reuniones de la plataforma³ de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar⁴ el dictamen negativo recaído en el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR**, mediante el cual se propone la *Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad*, con el **voto A FAVOR (11) de los congresistas**: Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP-VP-BM); López Morales, Jeny Luz (FP); Martínez Talavera, Pedro Edwin (AP); Muñante Barrios, Alejandro (RP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Rivas Chacara, Janet Milagros (PL); Santisteban Suclupe, Magaly (FP); Trigozo Reátegui, Cheryl (RP); y, Flores Ruiz, Víctor Seferino (FP)⁵.

Solicitaron **licencia (03)** para la presente sesión los señores congresistas: *Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Barbarán Reyes, Rosángella Andrea (FP) y Camones Soriano, Lady Mercedes (APP)*

¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzY4OTY4/pdf>

² En la condición de coautores los señores congresistas: Salhuana Cavides, Eduardo; Acuña Peralta, María Grimaneza; García Correa, Idelso Manuel; Heidinger Ballesteros, Nelcy Lidia; Ruíz Rodríguez, Magaly Rosmery; Julón Irigoín, Elva Edhit; Soto Reyes, Alejandro; y, Acuña Peralta, Segundo Héctor.

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.

⁵ Congresista accesitario que participó en reemplazo de la congresista *Barbarán Reyes, Rosángella Andrea (FP)*.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 6 de febrero de 2026 y fue decretado el 9 DEL mismo mes a las comisiones de Mujer y Familia y a la de Justicia y Derechos Humanos, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El **Proyecto de Ley 13916/2025-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 13916/2025-CR** propone la modificación de la Ley 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, con el propósito de incorporar una regulación específica sobre la figura del cuidador asistencial de personas con discapacidad, así como establecer determinados derechos y responsabilidades aplicables al cuidador asistencial remunerado. En tal sentido, la iniciativa no plantea la creación de una nueva ley autónoma sobre cuidados, sino la incorporación de disposiciones adicionales dentro del régimen normativo ya existente en materia de discapacidad y asistencia personal.

La propuesta legislativa señala como objeto reforzar la Ley 31789, mediante la definición del cuidador asistencial y la regulación de los derechos y responsabilidades del cuidador asistencial remunerado. Para ello, plantea **modificar el artículo 4** de la citada ley, referido al servicio de asistencia personal, incorporando un párrafo destinado a precisar que el cuidador asistencial es la persona que realiza o colabora en las tareas de la vida cotidiana señaladas en dicho artículo, sea de manera gratuita o remunerada, y exista o no vínculo de parentesco, consanguinidad o afinidad con la persona con discapacidad asistida. Asimismo, la iniciativa remite al reglamento el desarrollo de la clasificación correspondiente.

En esa línea, el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** propone **incorporar el artículo 4-A**, denominado “*De los derechos del cuidador remunerado*”, mediante el cual se reconoce al cuidador asistencial remunerado determinados derechos mínimos vinculados a la prestación del servicio de cuidado. Entre estos se encuentran el derecho a percibir una remuneración por los servicios prestados, la cual no podría ser menor a la remuneración mínima vital; el pago de horas extras por parte del

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

contratante; la afiliación al Seguro Integral de Salud –SIS– y al Sistema Nacional de Pensiones –SNP–; así como otros derechos que puedan ser considerados y especificados en el reglamento.

De igual manera, la iniciativa propone **incorporar el artículo 4-B**, denominado “*De las responsabilidades del cuidador remunerado*”, con el objeto de establecer obligaciones básicas a cargo del cuidador asistencial remunerado. Entre ellas, se prevé el deber de cumplir con la asistencia acordada, respetando la dignidad y autonomía de la persona con discapacidad; guardar confidencialidad respecto de la información personal y médica a la que tenga acceso; informar al empleador o a las autoridades competentes sobre cualquier situación que ponga en riesgo la salud o seguridad de la persona dependiente; y cumplir aquellas otras responsabilidades que sean desarrolladas en el reglamento.

Finalmente, el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** contiene una disposición complementaria final mediante la cual se encarga al Poder Ejecutivo la reglamentación de la norma. Dicha disposición señala que la reglamentación deberá efectuarse en un plazo “*no menor a los noventa días*” contados desde la publicación de la ley. Con ello, la iniciativa pretende que los aspectos operativos, clasificatorios y complementarios de la regulación del cuidador asistencial sean desarrollados por vía reglamentaria, especialmente en lo referido a la clasificación de cuidadores, los derechos adicionales y las responsabilidades complementarias aplicables al cuidador asistencial remunerado.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis del proyecto de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- **Constitución Política del Perú.**
- **Reglamento del Congreso de la República.**
- **Ley 29158**, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- **Ley 29344**, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- **Ley 29973**, Ley General de la Persona con Discapacidad.
- **Ley 30466**, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.
- **Ley 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.
- **Decreto de Urgencia 017-2019**, Decreto de Urgencia que establece medidas para la Cobertura Universal de Salud.
- **Decreto Supremo 008-2010-SA**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

- **Decreto Supremo 034-2010-SA**, Decreto Supremo que aprueba mecanismos conducentes a la afiliación obligatoria del Aseguramiento Universal en Salud.
- **Decreto Supremo 002-2014-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad.
- **Decreto Supremo 007-2021-MIMP**, que aprueba la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030.
- **Decreto Supremo 001-2026-MIMP**, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado por Decreto Supremo 002-2014-MIMP.
- **Resolución Jefatural 112- 2020-SIS-FISSAL/J**, Resolución que aprueba la Directiva Administrativa 001-2020-SIS/GA - V.01, “Directiva Administrativa que regula los procedimientos de afiliación al Seguro Integral de Salud”.
- **Resolución de Presidencia D000040-2021-CONADIS-PRE**, Resolución que aprueba la Directiva que establece las pautas para el desarrollo de procesos de consulta a las personas con discapacidad.

IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
11.FEB.2026	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Oficio N° 0666-2025-2026-CMF/CR	SÍ
11.FEB.2026	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Oficio N° 0669-2025-2026-CMF/CR	SÍ
11.FEB.2026	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio N° 0667-2025-2026-CMF/CR	NO
11.FEB.2026	Ministerio de Salud	Oficio N° 0668-2025-2026-CMF/CR	SÍ
11.FEB.2026	Defensoría del Pueblo	Oficio N° 0671-2025-2026-CMF/CR	SÍ
11.FEB.2026	Oficina de Normalización Previsional	Oficio N° 0670-2025-2026-CMF/CR	NO

4.2. Opiniones recibidas

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante **Oficio N° D000623-2026-MIMP-SG⁶**, de fecha **25 de marzo de 2026**, suscrito por su secretario general,

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



Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

el señor **Fernando Alonso Lazarte Mariño**, adjunta el Informe N° D000183-2026-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Informe N° D000179-2026-CONADIS-OAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad, manifestando su opinión como **NO VIABLE**, con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

“[...] resulta necesario advertir que la denominación “cuidador asistencial” presenta problemas de orden conceptual. En efecto, el uso de esta expresión evidencia una falta de distinción entre las nociones de asistencia personal y cuidado, categorías que, desde la construcción conceptual de la Observación General N° 5 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Opinión Consultiva N° 31 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, alineada a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, responden a lógicas y finalidades distintas.

***3.6 La ausencia de una delimitación conceptual precisa entre las figuras de “asistente personal” y “cuidador” genera confusión normativa, en la medida en que se trata de categorías no equivalentes.** Esta situación fue subsanada mediante el proyecto de Reglamento de la Ley N° 31789; sin embargo, el presente Proyecto de Ley podría implicar un retroceso si introduce una nueva modificación conceptual que desnaturaliza la esencia del cuidado y de la asistencia personal. En efecto, la asistencia personal se caracteriza por: i) garantizar el pleno respeto de la autonomía y la vida independiente de la persona con discapacidad; ii) constituir una prestación necesariamente remunerada; y iii) no ser ejercida por familiares¹. En contraste, la figura del cuidador: i) puede desempeñarse de manera remunerada o no remunerada; ii) puede ser un familiar o un tercero; y iii) suele enmarcarse en una relación de atención y protección que no necesariamente supone el reconocimiento pleno de la capacidad de decisión de la persona con discapacidad.*

***3.7 En atención a lo expuesto, el Proyecto de Ley no diferencia adecuadamente entre la figura de asistente personal y cuidador, al introducir una categoría híbrida que desnaturaliza el contenido y finalidad de la asistencia personal.** En tanto, no se alinea con el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, reconocido en el artículo 19 de la CDPD; la Observación General N° 5 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como con los criterios establecidos en la Ley Modelo Interamericana de Cuidados y en la Opinión Consultiva N° 31 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

[...]

3.14 En consecuencia, el Proyecto de Ley desnaturaliza el servicio de asistencia personal al permitir que sea prestado de forma gratuita o por familiares, desconociendo sus elementos esenciales de: i) financiación bajo criterios



Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

personalizados y derechos humanos, ii) autonomía, iii) relación personal, y iv) autogestión. Esta configuración normativa resulta incompatible con el contenido y alcance del artículo 19 de la CDPD, así como con la Observación General N° 5 del Comité CDPD.

[...]

3.17 Asimismo, debe advertirse que, incluso dentro de la categoría de cuidador, existe una diferenciación relevante que complejiza su regulación jurídica. Por un lado, se encuentra la persona cuidadora, entendida como aquella que brinda cuidados a una persona con discapacidad en situación de dependencia, sea menor o mayor de edad, quien, por diversos factores, puede o no ejercer libre determinación o expresar su voluntad. Esta persona cuidadora puede ser familiar o no de quien recibe los cuidados y puede desempeñar dicha labor con o sin retribución dineraria. Por otro lado, se identifica al familiar cuidador, es decir, aquella persona que, manteniendo una relación laboral en el sector público o privado, asume adicionalmente, en virtud de un vínculo familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, la responsabilidad de brindar cuidados sin retribución dineraria a una persona con discapacidad en situación de dependencia.

[...].

IV. CONCLUSIÓN:

Por lo antes expuesto, esta Oficina de Asesoría Jurídica, en base a lo informado por la Dirección de Políticas, Seguimiento y Generación de Evidencia, opina que el Proyecto de Ley N° 13916/2025-CR, que propone “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”, resulta NO VIABLE.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante **Oficio N° D000476-2026-MIDIS-SG⁷**, de fecha **18 de marzo de 2026**, suscrito por su secretario general, el señor **Never Patrik Miranda Aburto**, adjunta el Informe N° D00195-2026-MIDIS-OGAJ (e informe anexo), mediante el cual, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, manifestando que **NO LES CORRESPONDE EMITIR OPINIÓN**, con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

“[...] teniendo en cuenta el marco normativo previamente indicado y las opiniones técnicas antes citadas, esta Oficina General de Asesoría Jurídica es de la

⁷ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzgwMTM0/pdf>



Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

opinión que el objeto del proyecto de Ley se encuentra fuera del ámbito de competencia y atribuciones del MIDIS, por lo que no corresponde a este Sector emitir opinión respecto a su viabilidad; resultando pertinente que el MIMP y el MTPE emitan opiniones sobre dicha iniciativa legislativa en el marco de sus competencias.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

4.1. Teniendo en cuenta lo expuesto por el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, a través de la Dirección General de Articulación de las Prestaciones Sociales, y del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, a través de la Dirección General de Políticas y Estrategias, y el análisis efectuado en el presente informe, *esta Oficina General concluye que no corresponde a este sector emitir opinión sobre la viabilidad del Proyecto de Ley N° 13916/2025-CR, “Ley que modifica la Ley 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”, dado que no es competente en la materia regulada en la citada iniciativa legislativa.*

4.2. Considerando que el indicado proyecto contine materias vinculadas a las competencias del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables y del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, se recomienda a la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República solicite opinión a dichas entidades.

[...]”.

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE SALUD

El Ministerio de Salud, mediante **Oficio N° D000852-2026-DM-MINSA**⁸, de fecha **26 de marzo de 2026**, suscrito por el ministro del sector, el señor **Juan Carlos Velasco Guerrero**, adjunta el Informe N° D000269-2026-OGAJ/MINSA, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, manifestando su opinión con **RECOMENDACIONES**, con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

“[...] con el fin de aportar al debate de la propuesta legislativa, *se recomienda el siguiente texto en inciso ii) del artículo 4-A del Proyecto de Ley N.º 13916/2025-CR:*

“ii. Afiliación al Seguro Social de Salud (ESSALUD) o al Seguro Integral de Salud (SIS), según corresponda”.

⁸ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzgyNjY1/pdf>



Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

3.7 Adicionalmente a lo expuesto, desde la técnica legislativa, para la modificación de los artículos 4-A y 4-B del presente proyecto de ley, **se recomienda consignarlos como un artículo nuevo e independiente, precisando su incorporación**; así como, respecto a la primera disposición complementaria final que se propone, se recomienda consignarla como Única.

3.8 Por todo lo expuesto, corresponde remitir el presente informe al Congreso de la República, para que, en el marco de sus funciones evalúe sus alcances.

IV. CONCLUSIÓN:

Por todo lo expuesto, considerando las opiniones técnicas remitidas por la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública y por el Seguro Integral de Salud, **se es de la opinión que los aspectos descritos en el presente informe deben ser considerados necesariamente en el debate de la propuesta legislativa para continuar con su trámite, en caso corresponda.**

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, mediante **Oficio N° 0119-2026-DP/PAD⁹**, de fecha **10 de marzo de 2026**, suscrito por la Primera Adjunta, la señora **Rina Karen Rodríguez Luján**, adjunta el Informe Jurídico Defensorial n.º 001-2026-DP/ADSAL-PDISC, manifestando su opinión como **FAVORABLE EN PARTE**, con las siguientes conclusiones:

“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.

⁹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzc4ODc5/pdf>



Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

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.*

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*

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

para el ejercicio de derechos, bajo criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en todo el territorio nacional.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

4.3. Opiniones ciudadanas:

Respecto del **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la fecha de la aprobación del presente dictamen no se evidenció el registro opiniones ciudadanas.

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

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

El **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** parte de la premisa de que, si bien la **Ley 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**, reconoció la relevancia del servicio de asistencia personal para personas con discapacidad en situación de dependencia, **dicho marco normativo aún resultaría insuficiente para regular de manera expresa la figura del cuidador asistencial, particularmente cuando la prestación del cuidado se realiza de forma remunerada.** En ese sentido, la iniciativa identifica como problema central la ausencia de una regulación legal específica que defina con mayor claridad quién es el cuidador asistencial y cuáles son los derechos y responsabilidades mínimas que le corresponden cuando presta servicios de cuidado a cambio de una remuneración.

La exposición de motivos señala que la Ley 31789 ya contiene disposiciones vinculadas al rol del CONADIS, al servicio de asistencia personal, a la formación continua de cuidadores y al registro de personas que brindan cuidados o servicios de asistencia personal. No obstante, **advierte que dicha ley, pese a estar vigente desde el 15 de junio de 2023, no habría sido reglamentada dentro del plazo previsto de sesenta días, lo que habría limitado su eficacia práctica y su capacidad para producir efectos plenos en favor de las personas con discapacidad y de quienes realizan labores de cuidado.** Desde esta perspectiva, el proyecto sostiene que existe una brecha entre el reconocimiento normativo general del cuidado y su efectiva implementación mediante reglas claras y operativas.

Asimismo, la iniciativa plantea que el trabajo de los cuidadores constituye un componente relevante para garantizar el bienestar físico, biológico y emocional de las personas con discapacidad en situación de dependencia. En esa línea, **el problema no se agota en la falta de protección de la persona con discapacidad, sino que comprende también la situación de quienes prestan servicios de**

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

asistencia personal, especialmente cuando dicha labor es remunerada, pero no cuenta con estándares mínimos expresos sobre remuneración, afiliación a sistemas de salud y pensiones, pago de horas extras, deberes de confidencialidad, respeto de la dignidad y autonomía de la persona asistida, y comunicación de situaciones de riesgo.

La propuesta legislativa también se sustenta en que el cuidado de personas con discapacidad genera costos relevantes para las familias y para las propias personas con discapacidad. Para ello, la exposición de motivos recoge información del estudio de UNICEF y SODIS sobre los costos que enfrentan las personas con discapacidad para participar en igualdad de condiciones, en el cual se identifica el apoyo humano como uno de los componentes significativos dentro de los costos asociados a las necesidades de niños, adolescentes y adultos con discapacidad. Esta referencia es utilizada por el autor de la iniciativa para evidenciar que la asistencia personal no constituye un aspecto accesorio, sino una condición relevante para la inclusión, autonomía y calidad de vida de las personas con discapacidad.

En consecuencia, el hecho o problema que se pretende resolver puede formularse en los siguientes términos: **la Ley 31789 reconoce el servicio de asistencia personal y dispone acciones vinculadas a la formación y registro de cuidadores; sin embargo, no contendría una definición suficientemente desarrollada del cuidador asistencial ni un régimen mínimo de derechos y responsabilidades para quienes realizan esta labor de manera remunerada, situación que, sumada a la falta de reglamentación de la ley, dificultaría la formalización, protección y adecuada prestación del servicio de cuidado a personas con discapacidad en situación de dependencia.**

5.2. ¿Cuál es la materia legíslable?

La materia legíslable del Proyecto de Ley 13916/2025-CR se encuentra referida a la **regulación del servicio de asistencia personal dirigido a personas con discapacidad en situación de dependencia, específicamente mediante la incorporación de la figura del cuidador asistencial y la determinación de derechos y responsabilidades aplicables al cuidador asistencial remunerado.** En ese sentido, la iniciativa se inscribe principalmente en el ámbito de la protección de los derechos de las personas con discapacidad, el fortalecimiento del SINAPEDIS y la regulación de los servicios de cuidado o asistencia personal, sin perjuicio de que sus disposiciones proyecten efectos sobre materias conexas de protección social y condiciones de prestación remunerada del cuidado.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

5.3. Propuesta normativa

El Proyecto de Ley 13916/2025-CR propone la siguiente fórmula legal:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 31789 “LEY QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD (SINAPEDIS) CREADO POR LA LEY N.º 29973, LEY GENERAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD”

Artículo 1º: Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es reforzar la Ley N.º 31789 “Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creado por la Ley N.º 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad”, por medio del cual se establece la definición de cuidador asistencial, así como se establecen los derechos y responsabilidades del cuidador asistencial remunerado.

2.- Modificación de la Ley N.º 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS)

Se modifica el artículo 4 de la Ley N.º 31789, “Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creado por la Ley N.º 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad”, teniendo en cuenta los siguientes términos:

“Artículo 4. Servicio de Asistencia Personal

(...)

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.”*

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

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.

5.4 Análisis técnico sobre la necesidad y viabilidad de la propuesta legislativa

Habiéndose determinado que la iniciativa legislativa contiene un hecho concreto que atender, corresponde analizar las opiniones recibidas de las entidades especializadas para evaluar las posibles observaciones a la necesidad, la viabilidad y la oportunidad de las propuestas normativas en resolver los problemas identificados.

Análisis de la NECESIDAD de la iniciativa legislativa

El análisis de necesidad se vincula con la racionalidad normativa, en la medida en que exige que toda propuesta legislativa responda a una insuficiencia real del ordenamiento jurídico. Para determinar la existencia del problema es indispensable acreditar que el marco normativo vigente resulta ineficaz, incompleto o inaplicable para enfrentar la situación que se pretende resolver. De lo contrario, la emisión de una nueva norma podría generar distorsiones en el sistema jurídico, afectar la coherencia normativa y debilitar la seguridad jurídica.

Reconocimiento del problema público identificado

El **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** aborda una problemática pública relevante, vinculada con la situación de las personas con discapacidad que requieren apoyos, cuidados o servicios de asistencia personal para el desarrollo de actividades de la vida diaria, así como con la situación de quienes brindan dichos cuidados o apoyos. En efecto, la necesidad de contar con servicios adecuados de asistencia personal y cuidados para personas con discapacidad en situación de dependencia se encuentra relacionada con la garantía de derechos fundamentales como la dignidad, la autonomía, la vida independiente, la inclusión en la comunidad, la educación, la salud, el trabajo, la protección social y la igualdad y no discriminación.

La exposición de motivos de la iniciativa legislativa parte de la premisa de que la Ley 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*, reconoció la importancia del servicio de asistencia personal¹⁰ y

¹⁰ **Artículo 4. Servicio de asistencia personal**

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

estableció disposiciones vinculadas con el rol del CONADIS¹¹, la formación continua de personas que brindan cuidados o servicios de asistencia¹², así como el registro de dichas personas¹³. Sin embargo, **sostiene que dicha ley no habría producido efectos plenos debido a la falta de reglamentación dentro del plazo previsto, razón por la cual plantea modificar la Ley 31789 para incorporar una definición de “cuidador asistencial” y establecer derechos y responsabilidades del cuidador asistencial remunerado.**

La Comisión reconoce que la materia subyacente a la iniciativa es social y jurídicamente relevante. La **Defensoría del Pueblo** ha señalado 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 evidencia la feminización y familiarización del cuidado.¹⁴ Asimismo, ha sostenido que la regulación de la asistencia personal y del cuidado remunerado debe enmarcarse en el modelo social y de derechos humanos de la discapacidad, asegurando que toda medida legislativa contribuya a remover barreras existentes y garantizar la igualdad sustantiva de las personas con discapacidad.

En el mismo sentido, la exposición de motivos¹⁵ del **Decreto Supremo N.º 001-2026-MIMP**, *Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley 29973, Ley General de la*

Se entiende por servicio de asistencia personal al servicio prestado por un cuidador que realice o colabore en tareas de la vida cotidiana, realizadas dentro o fuera del hogar, que contribuyan con el bienestar físico, biológico y emocional de las personas con discapacidad en situación de dependencia que requieran de asistencia personal. Pueden ser actividades de aseo e higiene, alimentación y toma de medicamentos, vestido, acompañamiento y ayuda en el desplazamiento, apoyo en la comunicación, actividades de recreación o deporte, entre otras.

¹¹ **Artículo 3. Rol del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis)**

Además de las funciones contempladas en la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, corresponde al Conadis promover la mayor participación del sector público, dentro de los límites establecidos por los recursos presupuestales asignados a cada pliego, a fin de procurar de manera progresiva, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el marco legal que regula la protección y acompañamiento de las personas con discapacidad. En ese esfuerzo, puede promover también la participación del sector privado.

¹² **Artículo 5. Formación de los cuidadores**

Los gobiernos regionales y locales promueven la formación continua de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad. El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), en coordinación con el Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y otros que considere pertinentes, desarrolla los contenidos para garantizar una formación continua y adecuada de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad.

¹³ **Artículo 6. Registro de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad.**

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), lleva un registro de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia personal a personas con discapacidad y de aquellas que reciben los cursos de formación continua.

¹⁴ En su opinión emitida mediante Oficio N° 0119-2026-DP/PAD, de fecha 10 de marzo de 2026, suscrito por la Primera Adjunta, la señora **Rina Karen Rodríguez Luján**, adjuntando el Informe Jurídico Defensorial n.º 001-2026-DP/ADSAL-PDISC.

¹⁵ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6643446/5776071-exposicion-de-motivos-modificacion-del-reglamento-lgpcd-ley-31707-y-31789.docx?v=1720895426>

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

*Persona con Discapacidad, aprobado por Decreto Supremo 002-2014-MIMP*¹⁶, identifica como problemática la brecha de acceso a servicios especializados de asistencia personal y cuidados para personas con discapacidad, necesarios para su inclusión en la comunidad y para el ejercicio de su autonomía e independencia en distintos ámbitos de desarrollo, tales como la educación, la salud, el trabajo y las actividades cotidianas. Asimismo, advierte que dicha brecha se vincula con estereotipos sobre el rol de las mujeres en el trabajo de cuidado, insuficiencia de servicios de cuidado, sobrecarga familiar y dificultades para que las personas cuidadoras concilien sus responsabilidades laborales y familiares.

Por tanto, el análisis de necesidad en el presente caso no parte de la negación del problema público. **La Comisión de Mujer y Familia advierte que existe una problemática real que exige atención del Estado en su conjunto.** Sin embargo, corresponde distinguir entre la existencia de un problema público y la necesidad de aprobar la fórmula legal propuesta. Que la materia sea relevante no determina automáticamente que la solución legislativa planteada sea necesaria, idónea o adecuada. En consecuencia, **el análisis debe centrarse en determinar si, a la fecha, resulta indispensable modificar la Ley 31789 en los términos propuestos por el Proyecto de Ley 13916/2025-CR.**

Evaluación de la respuesta normativa propuesta por el Proyecto de Ley 13916/2025-CR

El **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** propone responder a la problemática identificada mediante tres medidas normativas principales: i) la incorporación de la definición de “*cuidador asistencial*” en el artículo 4 de la Ley 31789; ii) el reconocimiento de derechos del cuidador asistencial remunerado, entre ellos remuneración no menor al sueldo mínimo vital, pago de horas extras, afiliación al SIS y al SNP; y, iii) la determinación de responsabilidades del cuidador remunerado, tales como cumplir con la asistencia acordada, respetar la dignidad y autonomía de la persona con discapacidad, guardar confidencialidad e informar situaciones de riesgo.

No obstante, **del análisis efectuado se advierte que la respuesta propuesta no acredita adecuadamente su necesidad legislativa.** La fórmula legal introduce una categoría denominada “*cuidador asistencial*” que **no se encuentra claramente delimitada respecto de otras figuras ya reconocidas o desarrolladas en el ordenamiento, como el asistente personal, la asistencia personal, la persona**

¹⁶ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1435939>

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

cuidadora, el familiar cuidador y los cuidados para personas con discapacidad en situación de dependencia. Esta falta de precisión conceptual debilita la necesidad de la intervención legislativa, pues una norma que pretende fortalecer el régimen de asistencia personal y cuidados debe partir de categorías jurídicas diferenciadas, coherentes y compatibles con el modelo social y de derechos humanos de la discapacidad.

La observación formulada por el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**¹⁷, recogiendo la opinión del **CONADIS**, resulta particularmente relevante. Dicha entidad concluyó que el proyecto no es viable **porque no diferencia adecuadamente entre el asistente personal y el cuidador, introduce una categoría híbrida y desnaturaliza el contenido y finalidad de la asistencia personal.** Según el ente rector en materia de discapacidad, la asistencia personal se vincula con el derecho de la persona con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluida en la comunidad, bajo criterios de autonomía, autogestión, relación personal y control de la persona usuaria sobre el servicio. En cambio, **el cuidado puede ser remunerado o no remunerado, familiar o no familiar, y responde a una lógica más amplia que no necesariamente coincide con la asistencia personal como apoyo para la vida independiente.**

La fórmula legal del proyecto, al señalar que el “*cuidador asistencial*” puede realizar las tareas de forma gratuita o remunerada, exista o no vínculo de parentesco, consanguinidad o afinidad, incorpora dentro del artículo referido al servicio de asistencia personal una figura que mezcla elementos propios del cuidado familiar, del cuidado remunerado y de la asistencia personal. **Esta decisión normativa no resulta necesaria ni adecuada, porque no aclara el régimen vigente, sino que puede generar mayor confusión en su aplicación.**

Dicha alerta también fue advertida por el **Ministerio de Salud (MINSA)**, a través de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública, al señalar que **la creación de la categoría “cuidador asistencial” puede generar mayor confusión en la implementación de los servicios que demandan las personas con discapacidad y constituir un retroceso en el reconocimiento de la asistencia personal.**

¹⁷ En su opinión formulada mediante Oficio N° D000623-2026-MIMP-SG, de fecha 25 de marzo de 2026, suscrito por su secretario general, el señor **Fernando Alonso Lazarte Mariño**, adjuntando el Informe N° D000183-2026-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Informe N° D000179-2026-CONADIS-OAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

Asimismo, el artículo 4-A propuesto por el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** evidencia otra deficiencia de necesidad normativa. **El proyecto reconoce derechos laborales y de seguridad social al cuidador asistencial remunerado, pero no define previamente la naturaleza jurídica del vínculo que sustenta dichos derechos.** No precisa si se trata de una relación laboral ordinaria, una relación laboral especial, una prestación civil de servicios, una contratación directa por la persona con discapacidad, una contratación realizada por familiares o una prestación financiada por el Estado. Sin esta precisión, **no resulta posible determinar con claridad quién es el empleador, quién asume el pago de la remuneración y horas extras, qué régimen de salud corresponde, cuál es el régimen previsional aplicable ni qué entidad fiscaliza el cumplimiento de tales derechos.**

El MINSA observó específicamente que no corresponde establecer de manera general la afiliación del cuidador remunerado al SIS, pues **si existe una relación laboral dependiente corresponde el régimen contributivo de EsSalud;** en otros supuestos podría corresponder el régimen semi-contributivo SIS MYPE o el régimen subsidiado del SIS, según la situación concreta. Por ello, recomendó sustituir la fórmula por una referencia a la afiliación a EsSalud o al SIS, según corresponda. **Esta observación demuestra que el proyecto no ha justificado suficientemente la necesidad de imponer una regla uniforme de afiliación al SIS, desconociendo la estructura vigente del aseguramiento universal en salud.**

De igual modo, si bien el **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)** concluyó que no le corresponde emitir opinión sobre la viabilidad del proyecto por no ser competente en la materia regulada, ha precisado que la iniciativa se vincula principalmente con competencias del **MIMP**, del **MTPE** y de las instituciones administradoras de seguridad social. Esta opinión confirma que **el proyecto tiene una incidencia laboral, previsional y de aseguramiento que excede una modificación puntual de la Ley 31789, y que su tratamiento requiere una articulación sectorial más robusta.**

En consecuencia, la Comisión de Mujer y Familia advierte que la iniciativa legislativa no acredita que la modificación legal propuesta sea la vía necesaria para resolver el problema identificado. **La propuesta no solo resulta insuficiente frente a la complejidad de la materia, sino que además introduce una categoría conceptual problemática y regula derechos laborales y de seguridad social sin la delimitación jurídica mínima que exige una intervención legislativa de esta naturaleza.**

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

Incidencia del Decreto Supremo 001-2026-MIMP como desarrollo reglamentario sobreviniente

Un elemento determinante para el análisis de necesidad es la aprobación del **Decreto Supremo 001-2026-MIMP**, *Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado por Decreto Supremo 002-2014-MIMP*. Esta norma se emite, entre otros fundamentos, **para dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley 31789**, que dispuso que el Poder Ejecutivo realice las adecuaciones correspondientes en el Reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad y emita las disposiciones normativas complementarias necesarias.

La exposición de motivos del Decreto Supremo 001-2026-MIMP señala expresamente que la Ley 31789 tuvo por objeto fortalecer el SINAPEDIS a fin de mejorar sus procesos para asegurar la efectiva prestación de servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad en situación de dependencia. Además, precisa que dicha ley **desarrolló el rol del CONADIS, la noción del servicio de asistencia personal, la formación continua de quienes brindan cuidados o servicios de asistencia y el registro correspondiente**. En ese marco, el Poder Ejecutivo consideró necesario modificar el Reglamento de la Ley 29973 para establecer disposiciones que permitan la operatividad de dichas medidas.

Este hecho normativo modifica sustancialmente el presupuesto de necesidad del **Proyecto de Ley 13916/2025-CR**. **La iniciativa se sustentaba, entre otros argumentos, en que la Ley 31789 no habría sido reglamentada y, por tanto, no producía efectos plenos**. Sin embargo, con la aprobación del Decreto Supremo 001-2026-MIMP, **publicada el 5 de abril de 2026**, el Poder Ejecutivo ha emitido el desarrollo reglamentario correspondiente, **abordando de manera específica las materias de asistencia personal, cuidados, formación, registro, participación, servicios, espacios de respiro, modelo de intervención, piloto y estrategia nacional**.

Además, el Decreto Supremo 001-2026-MIMP no se limita a efectuar una reglamentación genérica. Por el contrario, incorpora una arquitectura conceptual más precisa que la propuesta por el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR**. **El reglamento**

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

distingue expresamente entre asistente personal¹⁸, asistencia personal¹⁹, persona cuidadora²⁰, familiar cuidador²¹, cuidados para personas con discapacidad en situación de dependencia²², espacios de respiro, persona con discapacidad en situación de dependencia²³ y plan de asistencia personal²⁴. Esta diferenciación permite ordenar jurídicamente la materia y evita la confusión entre cuidado y asistencia personal que sí se aprecia en la fórmula legal del proyecto.

Así, la **asistencia personal** es concebida reglamentariamente como un servicio dirigido a la persona con discapacidad en situación de dependencia, mayor de edad, que manifiesta su voluntad de recibirlo, prestado bajo su dirección y control, conforme a los principios de libre determinación y autonomía. Asimismo, se prevé que sea un servicio con retribución dineraria, formalizado mediante contrato, y que

¹⁸ **3.38. Asistente personal:** Es la persona que brinda apoyo humano, con retribución dineraria, a la persona con discapacidad en situación de dependencia, que es mayor de edad y que ejerce libre determinación y manifiesta su voluntad, sin tener un vínculo familiar con esta, asegurando una relación profesional. Su labor se enfoca en facilitar una vida autónoma y en igualdad de condiciones para la persona asistida. Este cuenta con formación y/o capacitación que incluya competencias para ofrecer una asistencia flexible y personalizada, adaptándose a las necesidades individuales y circunstancias vitales de cada persona asistida.

¹⁹ **3.39. Asistencia personal:** Es un servicio dirigido a la persona con discapacidad en situación de dependencia que sea mayor de edad y que manifieste su voluntad de recibir dicho servicio. Este consiste en brindarle apoyo humano específico para realizar actividades cotidianas, de gestión y sostenibilidad de la vida, orientado a promover su vida autónoma y en igualdad de condiciones. El servicio se presta de forma personalizada, bajo la dirección y control pleno de la persona asistida, conforme a los principios de libre determinación y autonomía. La asistencia personal es un servicio con retribución dineraria, mediante contrato entre la persona con discapacidad asistida y quien brinda el servicio, sin posibilidad de ser transferido ni compartido sin la autorización expresa de la persona con discapacidad asistida. En aquellos casos en los que otra persona sea quien contrate el servicio de asistencia personal, es la persona con discapacidad en situación de dependencia quien sigue detentando el poder de decisión respecto del servicio, respetándose en todo momento sus preferencias y necesidades individuales.

²⁰ **3.41. Persona cuidadora:** Es la persona que brinda los cuidados a la persona con discapacidad en situación de dependencia, menor o mayor de edad, que, por diversos factores, puede o no ejercer libre determinación o expresar su voluntad, siendo familiar o no de la persona que recibe los cuidados y que se desempeña con o sin retribución dineraria.

²¹ **3.42. Familiar cuidador:** Es la persona que, con relación laboral existente en el sector privado o público, por razón de vínculo familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, asume además la responsabilidad de brindar cuidados, sin retribución dineraria, a una persona con discapacidad en situación de dependencia.

²² **3.43. Cuidados para personas con discapacidad en situación de dependencia:** Es el conjunto amplio de actividades orientadas a proteger, mantener, recuperar y promover las capacidades y el desarrollo de la autonomía de la persona con discapacidad en situación de dependencia, menor o mayor de edad, tanto dentro como fuera del hogar, contribuyendo con su bienestar físico, biológico, emocional, afectivo y social a lo largo de todo su ciclo de vida, adaptándose a distintas formas y necesidades. Asimismo, estas actividades abarcan desde el autocuidado hasta el cuidado intenso, extenso y especializado, directo o indirecto, de la persona con discapacidad en situación de dependencia e implican la provisión de las condiciones necesarias para su realización y la gestión integral del cuidado, orientada a contribuir con su proyecto de vida. Los cuidados pueden variar según el contexto de la persona con discapacidad en situación de dependencia y pueden ser remunerados o no.

²³ **3.45. Persona con discapacidad en situación de dependencia:** Es aquella persona con discapacidad que requiere apoyos específicos y/o permanentes y/o especializados, de corresponder, para desarrollar actividades de la vida diaria y satisfacer sus necesidades básicas, las cuales se evalúan desde un enfoque interdisciplinario para promover una vida independiente. La situación de dependencia no impide que la persona con discapacidad pueda manifestar su voluntad o ejercer libre determinación.

²⁴ **3.46. Plan de asistencia personal:** Es un documento orientativo para brindar el servicio de asistencia personal respetando la libre determinación y autonomía, en el cual se detallan las actividades diarias, de gestión y sostenibilidad de la vida, personalizadas según las necesidades, preferencias y circunstancias individuales de cada persona con discapacidad en situación de dependencia.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

no pueda ser transferido ni compartido sin autorización expresa de la persona con discapacidad asistida. En cambio, la **persona cuidadora** es definida de manera más amplia, como quien brinda cuidados a una persona con discapacidad en situación de dependencia, menor o mayor de edad, pudiendo tener o no vínculo familiar y desempeñarse con o sin retribución dineraria.

Esta diferenciación reglamentaria es directamente incompatible con la categoría “cuidador asistencial” propuesta por el proyecto. Mientras el Decreto Supremo separa conceptualmente la asistencia personal y los cuidados, **el Proyecto de Ley 13916/2025-CR los fusiona.** Mientras el reglamento ubica la asistencia personal bajo el control de la persona con discapacidad, el proyecto regula principalmente al cuidador remunerado. Mientras el reglamento distingue al familiar cuidador no remunerado de la persona cuidadora y del asistente personal, el proyecto no realiza dicha diferenciación. Por tanto, **aprobar la fórmula legal propuesta podría generar superposición normativa e inseguridad jurídica frente al marco reglamentario vigente.**

La exposición de motivos del Decreto Supremo también evidencia que la regulación reglamentaria fue elaborada con un sustento técnico más desarrollado. Identifica la brecha de acceso a servicios especializados de asistencia personal y cuidados, la sobrecarga de familiares cuidadores, la estigmatización del cuidado, las falencias en el reconocimiento de derechos laborales de cuidadores, la necesidad de conciliación laboral y familiar, y la importancia de la formación y certificación de quienes brindan cuidados o asistencia. Asimismo, recoge estándares de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Observación General N.º 5 del Comité CDPD, instrumentos internacionales sobre cuidados y obligaciones vinculadas a igualdad y no discriminación.

Otro aspecto relevante es que **la exposición de motivos del Decreto Supremo señala que la propuesta reglamentaria fue sometida a análisis de consulta y a evaluación de impacto regulatorio.** En particular, reconoce que las normas sobre asistencia personal y cuidados impactan en el derecho al cuidado, en el derecho a recibir servicios de asistencia personal y en la autonomía y vida independiente de las personas con discapacidad, por lo que corresponde el proceso de consulta a personas con discapacidad. Asimismo, señala que se elaboraron componentes del expediente de Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante para identificar el problema, los afectados, los objetivos, las alternativas regulatorias y no regulatorias, los impactos, los mecanismos de implementación y los criterios de monitoreo, supervisión y evaluación.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

Este desarrollo contrasta con el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR**, cuya exposición de motivos no acredita un análisis equivalente respecto de los impactos laborales, previsionales, económicos, institucionales y presupuestales de la propuesta. En consecuencia, **el Decreto Supremo 001-2026-MIMP constituye una respuesta normativa más completa, articulada y basada en evidencia que la modificación legal planteada.**

Debe resaltarse, además, que la exposición de motivos del Decreto Supremo da cuenta de aportes sectoriales, incluyendo aportes del **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)** respecto de medidas de conciliación laboral y familiar y derechos laborales de personas que desempeñan actividades de cuidado no remunerado. Ello resulta relevante porque el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** pretende regular remuneración, horas extras, salud y pensiones sin contar, en el expediente analizado, con una opinión formal del MTPE sobre la fórmula legal propuesta. **La existencia de aportes del sector Trabajo en el proceso reglamentario refuerza la conveniencia de no aprobar una modificación legal parcial que no ha sido suficientemente articulada con dicho sector.**

Por consiguiente, el Decreto Supremo 001-2026-MIMP y su exposición de motivos inciden directamente en el análisis de necesidad del **Proyecto de Ley 13916/2025-CR**, pues acreditan que el mandato de desarrollo reglamentario de la Ley 31789 ya fue atendido mediante una regulación específica, diferenciada, intersectorial y progresiva. En consecuencia, **la iniciativa legislativa ha perdido sustento en cuanto a la necesidad de modificar la Ley 31789 para definir al “cuidador asistencial” y remitir su clasificación al reglamento.**

De lo expuesto, **la Comisión de Mujer y Familia concluye que el Proyecto de Ley 13916/2025-CR no supera el análisis de necesidad legislativa en los términos propuestos.** Esta conclusión no se sustenta en la inexistencia del problema público, sino en la falta de correspondencia entre dicho problema y la solución normativa planteada por la iniciativa.

La problemática relativa a los apoyos, cuidados y asistencia personal de personas con discapacidad en situación de dependencia es real y exige intervención del Estado en su conjunto. Sin embargo, **la respuesta legislativa propuesta no resulta necesaria, porque el Decreto Supremo 001-2026-MIMP ya ha desarrollado reglamentariamente el mandato contenido en la Ley 31789, incorporando definiciones, servicios, registros, formación, espacios de respiro, modelo de asistencia personal, piloto, estrategia nacional, participación y consulta de personas con discapacidad, así como mecanismos de implementación progresiva.**

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

Además, la fórmula legal del **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** no complementa adecuadamente dicho marco reglamentario, sino que puede desordenarlo. **La categoría “cuidador asistencial” no se corresponde con la arquitectura conceptual actualmente vigente, que distingue entre asistente personal, asistencia personal, persona cuidadora, familiar cuidador y cuidados.** Su incorporación a nivel legal podría generar confusión normativa, afectar la coherencia del régimen de asistencia personal y debilitar el enfoque de autonomía y vida independiente de las personas con discapacidad.

Asimismo, la propuesta reconoce derechos laborales y de seguridad social sin precisar la naturaleza jurídica del vínculo, el sujeto obligado, el régimen laboral aplicable, el régimen de aseguramiento en salud, el régimen previsional, los mecanismos de financiamiento ni la fiscalización correspondiente. Ello evidencia que **la iniciativa intenta resolver, mediante una modificación legal puntual, una materia que exige una regulación integral, intersectorial y técnicamente articulada.**

Por tanto, la Comisión de Mujer y Familia advierte que la vía más adecuada no es aprobar la modificación propuesta por el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR, sino permitir la implementación, seguimiento y evaluación del marco reglamentario recientemente aprobado por el Decreto Supremo 001-2026-MIMP,** especialmente en lo relativo al registro de asistentes personales y personas cuidadoras, el diseño del modelo de servicio, la implementación del piloto, la aprobación de la estrategia nacional y la coordinación con los sectores competentes.

En consecuencia, si bien el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** aborda una materia de especial importancia para las personas con discapacidad y para quienes brindan cuidados o asistencia personal, **la iniciativa carece de necesidad legislativa en los términos propuestos,** por cuanto la materia ya ha sido desarrollada reglamentariamente con mayor precisión conceptual y operativa, y porque la fórmula legal planteada podría generar superposición, inseguridad jurídica y retroceso conceptual frente al marco vigente. Por ello, corresponde considerar que la iniciativa no resulta necesaria para alcanzar el objetivo que declara perseguir.

Análisis de la VIABILIDAD de la iniciativa legislativa

El análisis de viabilidad exige determinar si la fórmula legal propuesta por el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** puede incorporarse de manera coherente, técnicamente adecuada y jurídicamente aplicable al ordenamiento vigente. En ese sentido, no basta constatar que la iniciativa aborda una problemática pública relevante; corresponde evaluar si el diseño normativo elegido resulta compatible

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

con el marco constitucional, convencional, legal, reglamentario, competencial, laboral, previsional, sanitario e institucional aplicable a la asistencia personal y a los cuidados de personas con discapacidad en situación de dependencia.

Desde esa perspectiva, la Comisión advierte que el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** no resulta viable en los términos propuestos. **La inviabilidad no deriva de la materia que pretende regular, sino de la fórmula concreta planteada.** En efecto, el Congreso de la República tiene competencia para legislar sobre discapacidad, protección social, cuidados, asistencia personal y derechos de las personas que brindan apoyo a personas con discapacidad; sin embargo, dicha potestad debe ejercerse respetando la coherencia del ordenamiento jurídico, los estándares convencionales de derechos humanos, la rectoría técnica del SINAPEDIS, la delimitación competencial de los sectores involucrados y la viabilidad operativa de las obligaciones que se pretenden establecer.

En **primer lugar, la iniciativa presenta una dificultad estructural de viabilidad conceptual y convencional, al incorporar en el artículo 4 de la Ley 31789 la categoría de “cuidador asistencial”.** Conforme a la opinión del MIMP y del CONADIS, dicha categoría no diferencia adecuadamente entre el **asistente personal** y el **cuidador**, lo que genera una categoría híbrida que desnaturaliza el contenido y finalidad de la asistencia personal. Esta observación resulta especialmente relevante porque la asistencia personal, conforme al modelo social y de derechos humanos de la discapacidad, se vincula con la autonomía, la libre determinación, la vida independiente y la inclusión en la comunidad de la persona con discapacidad, mientras que el cuidado tiene una configuración más amplia, pudiendo ser familiar o no familiar, remunerado o no remunerado.

La fórmula propuesta por el proyecto señala que el “*cuidador asistencial*” puede realizar las tareas de forma gratuita o remunerada, exista o no vínculo de parentesco, consanguinidad o afinidad. Esta redacción es problemática porque inserta, dentro del artículo referido al servicio de asistencia personal, una figura que admite características propias del cuidado familiar o del cuidado no remunerado. Con ello, se diluye la naturaleza específica de la asistencia personal como apoyo individualizado, dirigido y controlado por la persona con discapacidad, orientado a garantizar su autonomía y vida independiente. Por tanto, **la propuesta no solo es imprecisa, sino que puede generar un retroceso conceptual respecto del estándar que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad exige para la asistencia personal.**

Esta dificultad se agrava a partir de la aprobación del Decreto Supremo 001-2026-MIMP, que modifica el Reglamento de la Ley 29973. Dicha norma reglamentaria,

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

emitida precisamente para desarrollar, entre otros mandatos, la Ley 31789, diferencia con claridad entre **asistente personal, asistencia personal, persona cuidadora, familiar cuidador, cuidados para personas con discapacidad en situación de dependencia, persona con discapacidad en situación de dependencia y plan de asistencia personal**. Asimismo, define la asistencia personal como un servicio con retribución dineraria, bajo dirección y control de la persona con discapacidad asistida, formalizado mediante contrato y orientado a promover su vida autónoma en igualdad de condiciones.

En ese marco, **la incorporación legal de la categoría “cuidador asistencial” resulta incompatible con la arquitectura reglamentaria vigente**. No se trata de sostener que una norma reglamentaria impide al legislador modificar la ley, pues jerárquicamente ello no sería correcto. Lo que corresponde afirmar es que el Decreto Supremo 001-2026-MIMP evidencia una construcción técnica especializada, emitida por el Poder Ejecutivo y sustentada por el ente rector en discapacidad, que diferencia categorías que el Proyecto de Ley 13916/2025-CR vuelve a fusionar. En consecuencia, **la aprobación de la iniciativa podría generar incoherencia normativa e inseguridad jurídica en la implementación del régimen de asistencia personal y cuidados**.

En **segundo lugar**, la iniciativa presenta problemas de viabilidad jurídico-laboral, previsional y sanitaria. **El artículo 4-A propuesto reconoce al cuidador asistencial remunerado el derecho a una remuneración no menor al sueldo mínimo vital, al pago de horas extras, a la afiliación al SIS y al SNP, así como a otros derechos que se establezcan en el reglamento**. Sin embargo, la propuesta no define la naturaleza jurídica del vínculo que sustenta tales derechos. No precisa si el cuidador asistencial remunerado tendrá una relación laboral ordinaria, una relación laboral especial, una contratación civil de servicios, una contratación directa por la persona con discapacidad, una contratación por la familia, una prestación financiada por el Estado o una modalidad mixta.

Esta omisión afecta severamente la viabilidad de la propuesta. **Si se reconoce remuneración mínima y pago de horas extras, debe identificarse con precisión quién es el empleador o contratante, cuál es el régimen laboral aplicable, quién fiscaliza la jornada, cómo se determina la subordinación, qué entidad supervisa el cumplimiento de las obligaciones, qué sucede cuando la contratación la realiza una persona natural o una familia, y cómo se compatibiliza la prestación con los regímenes vigentes de trabajo del hogar, prestación independiente de servicios, asistencia personal o eventual régimen especial**. El Proyecto de Ley 13916/2025-CR no absuelve ninguna de estas cuestiones.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

El **MINSA** ha formulado una observación específica sobre la afiliación al SIS. Ha señalado que **no corresponde establecer de manera general que el cuidador asistencial remunerado sea afiliado al Seguro Integral de Salud**, pues si existe relación laboral dependiente corresponde la afiliación al régimen contributivo de EsSalud; en otros supuestos podría corresponder el régimen semi-contributivo SIS MYPE o el régimen subsidiado del SIS, según la situación jurídica concreta. Por ello, recomendó que la fórmula se reformule como afiliación a EsSalud o al SIS, según corresponda.

Esta observación demuestra que el artículo 4-A no es viable tal como está redactado. **La fórmula legal impone una regla uniforme de aseguramiento que no se condice con el sistema de aseguramiento universal en salud ni con los regímenes contributivo, semi-contributivo y subsidiado.** Además, la afiliación al SNP también plantea problemas de delimitación, porque no se justifica por qué se excluyen otros regímenes previsionales existentes ni cómo se articularía la afiliación en caso de trabajadores dependientes, independientes o personas que presten servicios bajo una modalidad distinta.

En **tercer lugar**, la iniciativa presenta problemas de viabilidad competencial e institucional. El **MIDIS** precisó que la iniciativa se vincula principalmente con competencias del **MIMP** y del **CONADIS**, por tratarse de discapacidad y **SINAPEDIS**; del **MTPE**, por su incidencia laboral; y de las instituciones administradoras de seguridad social, por sus implicancias en salud y previsión social. **Esta delimitación competencial permite advertir que el proyecto no se encuentra suficientemente articulado con los sectores involucrados.** En particular, la falta de una opinión formal del **MTPE** sobre la fórmula legal propuesta constituye una debilidad relevante, dado que la iniciativa regula remuneración mínima, horas extras, seguridad social, previsión y derechos del cuidador remunerado. Si bien la exposición de motivos del Decreto Supremo 001-2026-MIMP da cuenta de aportes del **MTPE** en el proceso reglamentario sobre medidas de conciliación laboral y derechos de personas cuidadoras no remuneradas, ello refuerza precisamente la necesidad de que **la materia laboral sea tratada con intervención especializada del sector competente y no mediante una cláusula general carente de definición del régimen aplicable.**

Asimismo, el **MIMP** y **CONADIS**, como sector rector en materia de discapacidad y ente rector del **SINAPEDIS**, ha emitido una opinión desfavorable sobre la iniciativa, señalando que el proyecto no es viable. La opinión del ente rector tiene especial peso técnico porque la propuesta modifica la Ley 31789, directamente vinculada al fortalecimiento del **SINAPEDIS**. En tal sentido, aprobar una fórmula legal

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

expresamente observada por el órgano especializado generaría un riesgo de desarticulación normativa e institucional.

En **cuarto lugar**, la iniciativa presenta problemas de viabilidad operativa y presupuestal. El **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** afirma que su implementación no genera costo al erario nacional; sin embargo, **reconoce derechos con evidente contenido económico, tales como remuneración mínima, pago de horas extras, afiliación al sistema de salud y afiliación al sistema previsional.** El MIMP observó que el análisis costo-beneficio de la iniciativa es insuficiente, pues no desarrolla el impacto económico que podría derivarse de las medidas propuestas ni identifica quién asumirá los costos correspondientes.

Esta insuficiencia es particularmente relevante porque no basta señalar que una obligación será asumida por el “contratante”. **Debe determinarse si ese contratante será la persona con discapacidad, un familiar, una entidad pública, un gobierno regional, un gobierno local, una institución privada o una modalidad mixta.** También debe establecerse si el Estado asumirá algún subsidio o financiamiento, si habrá mecanismos de fiscalización laboral, si se generarán cargas para el SIS, EsSalud, SNP u ONP, y cómo se evitará que la formalización propuesta termine trasladando costos a familias que ya enfrentan gastos asociados a la discapacidad.

La **Defensoría del Pueblo**, aunque emitió opinión favorable en parte, también advirtió que **la regulación del cuidado debe contar con una política pública más amplia, asignaciones presupuestales claras, indicadores verificables y mecanismos reales de implementación.** De lo contrario, existe el riesgo de que la norma se convierta en una declaración programática sin eficacia práctica.

En contraste, la exposición de motivos del Decreto Supremo 001-2026-MIMP evidencia una aproximación regulatoria más consistente. Señala que, por tratarse de disposiciones que podían generar costos y modificar condiciones de cumplimiento, correspondía realizar Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, identificando afectados, diagnóstico del problema, objetivos, alternativas, impactos, mecanismos de implementación y criterios de seguimiento, supervisión y evaluación. El **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** no presenta un análisis equivalente. Por tanto, **su viabilidad operativa y presupuestal no se encuentra suficientemente acreditada.**

En **quinto lugar**, la iniciativa presenta problemas de viabilidad procedimental vinculados a la consulta de personas con discapacidad. La materia regulada incide directamente en el régimen de asistencia personal, cuidados, autonomía, vida independiente y servicios dirigidos a personas con discapacidad en situación de

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

dependencia. De acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley 29973 y la normativa interna sobre consulta, **las propuestas normativas relativas a discapacidad deben garantizar la participación y consulta de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan.**

El MIMP, vía CONADIS, observó que la disposición complementaria final del proyecto no garantiza adecuadamente el proceso de consulta y que la reglamentación debe respetar las exigencias aplicables en esta materia. Por su parte, la **Defensoría del Pueblo** sostuvo que cualquier modificación del SINAPEDIS debe contemplar mecanismos efectivos de consulta y participación, bajo los principios de accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia, advirtiendo incluso que la omisión de dicho proceso puede afectar la validez democrática y convencional de la reforma.

La exposición de motivos del Decreto Supremo 001-2026-MIMP refuerza este punto al señalar que las normas sobre asistencia personal y cuidados impactan en el derecho al cuidado y en el derecho a recibir servicios de asistencia personal para la autonomía y vida independiente, razón por la cual correspondía realizar el proceso de consulta a personas con discapacidad.

En ese contexto, el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR no incorpora una cláusula expresa que garantice consulta previa, accesible y efectiva, ni desarrolla mecanismos de participación en la implementación reglamentaria.** Su única disposición complementaria final se limita a ordenar que el Poder Ejecutivo reglamente la norma en un plazo “no menor a noventa días”, redacción que, además, es técnicamente deficiente porque no establece un plazo máximo claro. Esta omisión afecta la viabilidad procedimental de la iniciativa.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia concluye que el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR no resulta viable en los términos propuestos. La fórmula legal no se integra adecuadamente al marco convencional, legal y reglamentario vigente; introduce una categoría conceptualmente imprecisa; reconoce derechos laborales, sanitarios y previsionales sin definir el régimen jurídico aplicable; carece de articulación suficiente con los sectores competentes; no acredita condiciones mínimas de implementación ni financiamiento; y no garantiza suficientemente los estándares de consulta de las personas con discapacidad.** En consecuencia, la iniciativa no supera el análisis de viabilidad.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

Análisis de la OPORTUNIDAD de la iniciativa legislativa

El análisis de oportunidad permite determinar si, aun existiendo un problema público y aun cuando pudiera admitirse una intervención normativa, resulta conveniente aprobar la iniciativa legislativa en el momento actual y bajo la fórmula propuesta. En este caso, la Comisión advierte que el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** tampoco supera el análisis de oportunidad, debido a que **su aprobación podría interferir con la implementación inicial del nuevo marco reglamentario aprobado por el Decreto Supremo N.º 001-2026-MIMP y generar superposición normativa en una materia que requiere consolidación institucional, seguimiento y evaluación progresiva.**

La iniciativa fue formulada sobre la premisa de que la Ley 31789 no había sido reglamentada y que, por ello, resultaba necesario modificar dicha ley para reforzar la figura del cuidador. Sin embargo, el contexto normativo ha variado sustancialmente con la aprobación del Decreto Supremo 001-2026-MIMP, que modifica el Reglamento de la Ley 29973 y desarrolla, entre otros mandatos, las disposiciones derivadas de la Ley 31789. **Esta norma reglamentaria incorpora definiciones, roles institucionales, prestación de servicios, formación, registro, espacios de respiro, modelo de servicio, piloto y estrategia nacional para la asistencia personal y los cuidados de personas con discapacidad en situación de dependencia.**

En ese escenario, **no resulta oportuno aprobar una modificación legal que introduce una categoría distinta – “cuidador asistencial” – a la adoptada por el desarrollo reglamentario vigente.** Mientras el Decreto Supremo diferencia entre asistente personal, persona cuidadora y familiar cuidador, el proyecto fusiona tales categorías. Mientras el reglamento ordena la asistencia personal desde la autonomía y dirección de la persona con discapacidad, el proyecto centra la regulación en el cuidador remunerado. Mientras el reglamento prevé implementación progresiva, piloto, línea de base y estrategia nacional, el proyecto incorpora derechos y responsabilidades sin prever mecanismos suficientes de implementación.

Desde la perspectiva de política pública, **aprobar el Proyecto de Ley 13916/2025-CR en este momento podría generar un efecto contraproducente:** en lugar de fortalecer el SINAPEDIS, podría alterar la coherencia del diseño reglamentario recientemente aprobado. **La oportunidad legislativa debe evaluarse considerando que el nuevo marco reglamentario se encuentra en fase inicial de implementación** y que, de acuerdo con sus disposiciones complementarias, corresponde al CONADIS diseñar modelos de servicio, implementar registros, ejecutar pilotos, generar línea de base

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

y formular una estrategia nacional de prestación del servicio de asistencia personal y cuidados.

Por ello, **lo más razonable desde el punto de vista legislativo no es introducir una nueva modificación legal inmediata, sino permitir que el marco reglamentario sea implementado, monitoreado y evaluado.** Solo a partir de dicha implementación será posible identificar, con evidencia suficiente, si existen vacíos legales que requieren una intervención del Congreso, o si los problemas corresponden más bien a gestión pública, financiamiento, articulación intersectorial, capacidades institucionales o implementación territorial.

La exposición de motivos del Decreto Supremo 001-2026-MIMP confirma que **la regulación de los servicios de asistencia personal y cuidados exige un proceso progresivo, basado en evidencia, con identificación de población afectada, objetivos, alternativas, evaluación de impactos, mecanismos de implementación y criterios de monitoreo.** En ese sentido, la oportunidad legislativa debe ser evaluada con especial cautela, pues una modificación legal precipitada podría introducir rigideces o categorías incompatibles antes de que el modelo reglamentario pueda generar resultados verificables.

Asimismo, la oportunidad se encuentra afectada por la necesidad de evitar inflación normativa y duplicidad regulatoria. La materia de asistencia personal y cuidados ya cuenta con regulación legal en la Ley 31789 y desarrollo reglamentario en el Decreto Supremo N.º 001-2026-MIMP. Aprobar una nueva modificación legal que no mejora ni corrige técnicamente dicho marco, sino que incorpora una categoría menos precisa, puede generar confusión en la administración pública, en los gobiernos regionales y locales, en las personas con discapacidad, en las familias y en quienes brindan servicios de asistencia o cuidados.

La oportunidad legislativa exige que la intervención del Parlamento agregue valor normativo. En este caso, **el Proyecto de Ley 13916/2025-CR no demuestra que su fórmula legal agregue claridad, eficacia o mayor protección al marco vigente.** Por el contrario, las opiniones recibidas evidencian que la propuesta puede producir efectos adversos: confusión conceptual, problemas de aseguramiento, indefinición laboral, falta de claridad competencial, ausencia de financiamiento y riesgo de afectación del enfoque de autonomía y vida independiente.

En este punto, resulta necesario reiterar que la **Defensoría del Pueblo** reconoce la importancia de la materia y considera favorable en parte la iniciativa; sin embargo, sus argumentos apuntan a la necesidad de una regulación integral, con enfoque de derechos, perspectiva de igualdad de oportunidades, articulación multisectorial,

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

consulta, financiamiento e indicadores. Estas exigencias no se satisfacen con la fórmula legal propuesta. Por ello, la opinión defensorial no justifica la aprobación del proyecto en sus términos actuales; más bien confirma que la materia requiere un tratamiento más completo y articulado.

En consecuencia, **la Comisión concluye que no resulta oportuno aprobar el Proyecto de Ley 13916/2025-CR**. El momento normativo actual exige consolidar la implementación del Decreto Supremo 001-2026-MIMP, verificar el funcionamiento del registro de asistentes personales y personas cuidadoras, evaluar el diseño del modelo de servicio, observar los resultados del piloto, revisar la estrategia nacional y determinar, con evidencia, si existen vacíos legales pendientes. **Una nueva modificación legal, en los términos propuestos, podría interferir con dicho proceso y generar inseguridad jurídica.**

Por tanto, la iniciativa no supera el análisis de oportunidad legislativa, porque su aprobación no aparece como conveniente ni necesaria en el contexto actual. La respuesta más adecuada es permitir la implementación del marco reglamentario vigente y ejercer control político, seguimiento y fiscalización sobre su cumplimiento, antes que aprobar una modificación legal parcial, desactualizada y conceptualmente problemática.

De la evaluación efectuada, la Comisión advierte que el **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** aborda una materia de indudable relevancia pública: la necesidad de fortalecer los servicios de asistencia personal y cuidados para personas con discapacidad en situación de dependencia, así como de mejorar las condiciones de quienes brindan tales apoyos. En ese extremo, la Comisión reconoce la legitimidad del problema público y la importancia de continuar impulsando políticas públicas que garanticen autonomía, vida independiente, inclusión en la comunidad, protección social, corresponsabilidad en el cuidado y respeto de los derechos de las personas con discapacidad.

Sin embargo, la legitimidad de la finalidad perseguida no basta para sustentar la aprobación de una iniciativa legislativa. En el presente caso, la fórmula legal propuesta no supera los análisis de necesidad, viabilidad ni oportunidad.

No supera el análisis de necesidad porque la materia principal que pretende regular ha sido desarrollada reglamentariamente mediante el Decreto Supremo 001-2026-MIMP, norma que modifica el Reglamento de la Ley 29973 y desarrolla, entre otros aspectos, el mandato de la Ley 31789. Dicho reglamento incorpora una arquitectura más precisa sobre asistencia personal, asistente personal, persona cuidadora, familiar cuidador, cuidados, plan de asistencia personal, registro, formación,

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

espacios de respiro, modelo de servicio, piloto y estrategia nacional. En consecuencia, la iniciativa ha perdido sustento normativo en cuanto pretende resolver una ausencia de reglamentación que ya fue atendida.

No supera el análisis de viabilidad porque la fórmula legal introduce la categoría de “cuidador asistencial”, observada por el MIMP y CONADIS por confundir asistencia personal y cuidado. Además, reconoce derechos laborales, sanitarios y previsionales sin definir el régimen jurídico aplicable, el sujeto obligado, la fuente de financiamiento, la entidad fiscalizadora ni la articulación con los sistemas vigentes de salud y pensiones. Asimismo, omite garantizar adecuadamente la consulta de personas con discapacidad y presenta una disposición de reglamentación técnicamente deficiente.

No supera el análisis de oportunidad porque el marco reglamentario aprobado por el Decreto Supremo 001-2026-MIMP se encuentra en fase inicial de implementación y contempla acciones progresivas que deben ser ejecutadas y evaluadas antes de introducir nuevas modificaciones legales. La aprobación del **Proyecto de Ley 13916/2025-CR** podría generar superposición normativa, inseguridad jurídica y retroceso conceptual frente al diseño técnico adoptado por el ente rector del SINAPEDIS.

En consecuencia, **la Comisión de Mujer y Familia considera que el Proyecto de Ley 13916/2025-CR no resulta técnica ni jurídicamente viable en los términos propuestos**. La materia debe continuar siendo atendida a través de la implementación, seguimiento y evaluación del Decreto Supremo 001-2026-MIMP, así como mediante la articulación intersectorial correspondiente con el MIMP, MTPE, MINSA, entidades administradoras de seguridad social, gobiernos regionales y gobiernos locales. Ello no impide que, en el futuro, sobre la base de evidencia y de la evaluación de la implementación reglamentaria, pueda plantearse una reforma legal integral y técnicamente sustentada sobre cuidados, asistencia personal y derechos de las personas cuidadoras o asistentes personales.

Por las consideraciones expuestas, corresponde recomendar la emisión de un **dictamen negativo** respecto del **Proyecto de Ley 13916/2025-CR**, proponiendo su **no aprobación y envío al archivo**.

VI. CONCLUSIÓN

Por tanto, la Comisión de Mujer y Familia, luego de evaluar el contenido del **Proyecto de Ley 13916/2025-CR**, las opiniones emitidas por las entidades consultadas y el marco normativo vigente, concluye que la iniciativa legislativa no

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

supera los análisis de necesidad, viabilidad y oportunidad, toda vez que la materia que pretende regular ha sido desarrollada reglamentariamente mediante el Decreto Supremo N.º 001-2026-MIMP; la fórmula legal propuesta introduce una categoría conceptualmente imprecisa que puede generar confusión entre asistencia personal y cuidado; reconoce derechos laborales, sanitarios y previsionales sin definir el régimen jurídico aplicable ni los mecanismos de implementación y financiamiento; y podría afectar la coherencia del régimen vigente sobre asistencia personal, cuidados, autonomía y vida independiente de las personas con discapacidad. En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el **literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República**, la Comisión de Mujer y Familia recomienda la **NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 13916/2025-CR**, que propone la *Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad* y, por consiguiente, su envío al archivo.

Dese cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 18 de mayo de 2026

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 13916/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creada por la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad”.

[Siguen firmas ...]