



PROYECTO DE LEY LEY QUE RECONOCE, INSTITUCIONALIZA Y OTORGA BENEFICIOS SOCIALES A LAS FACILITADORAS Y FACILITADORES COMUNITARIOS DE LA RED DISTRITAL DE FACILITADORAS Y AGENTES COMUNITARIOS POR LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER Y LOS INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR – REDIFAAC, Y MODIFICA LA LEY N.º 28238, LEY GENERAL DEL VOLUNTARIADO

La Congresista de la República que suscribe JUDITH LAURA ROJAS, miembro del Grupo Parlamentario Lealtad Nacional; en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la iniciativa legislativa siguiente:

FORMULA LEGAL

“LEY QUE RECONOCE, INSTITUCIONALIZA Y OTORGA BENEFICIOS SOCIALES A LAS FACILITADORAS Y FACILITADORES COMUNITARIOS DE LA RED DISTRITAL DE FACILITADORAS Y AGENTES COMUNITARIOS POR LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER Y LOS INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR – REDIFAAC, Y MODIFICA LA LEY N.º 28238, LEY GENERAL DEL VOLUNTARIADO”

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reconocer, institucionalizar y promover la labor de las **Facilitadoras y Facilitadores Comunitarios** de la Red Distrital de Facilitadoras y Agentes Comunitarios por la prevención de la violencia hacia la mujer y los integrantes del grupo familiar – REDIFAAC (en adelante, **las y los Facilitadores REDIFAAC**), como agentes comunitarios especializados en la prevención de la violencia de género y familiar, garantizándoles un seguro de salud y una subvención económica que reconozca su valiosa contribución a la construcción de una sociedad libre de violencia.

Artículo 2. Definición

Para efectos de la presente Ley, se entiende por Facilitadora o Facilitador Comunitario REDIFAAC a la mujer u hombre voluntario, mayor de edad, debidamente identificado, que ha sido capacitado y acreditado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) a través del **Programa Nacional Aurora del MIMP**, y que forma parte activa de la REDIFAAC.

Su función principal es la de ser el primer contacto con la comunidad para la prevención de la violencia, la detección de casos, el acompañamiento a víctimas y la articulación con los servicios de atención estatales.



Artículo 3. De la institucionalización

Reconózcase a la Red Distrital de Facilitadoras y Agentes Comunitarios por la prevención de la violencia hacia la mujer y los integrantes del grupo familiar – REDIFAAC, como una **red funcional de articulación comunitaria adscrita al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**, con el fin de estandarizar su funcionamiento, sus protocolos de actuación y su sistema de capacitación continua.

El Poder Ejecutivo, a través del MIMP, reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, estableciendo los requisitos, procesos de acreditación, renovación y causales de separación de las y los Facilitadores REDIFAAC.

Artículo 4. Del seguro de salud

Las y los Facilitadores REDIFAAC debidamente acreditados tienen derecho a afiliarse al Seguro Integral de Salud (SIS) a través del **Régimen de Financiamiento Subsidiado (SIS Gratuito)**, con cobertura de salud preventiva y recuperativa para enfermedades y accidentes que pudieran ocurrir durante el cumplimiento de sus funciones, todo ello de conformidad con la normativa del SIS. El Ministerio de Salud, a través del SIS, en coordinación con el MIMP, implementará un procedimiento simplificado de afiliación para este colectivo, garantizándoles atención médica gratuita en todos los establecimientos de salud del país.

Artículo 5. De la subvención económica

Las y los Facilitadores REDIFAAC acreditados que cumplan con los criterios de participación y actividades efectivamente realizadas, conforme a lo establecido en el reglamento, en actividades de prevención, acompañamiento y articulación comunitaria, tendrán derecho a una subvención económica mensual, de naturaleza no remunerativa ni pensionable, orientada a cubrir gastos operativos derivados de la actividad voluntaria (movilidad, conectividad, materiales de prevención), **cuyo monto será establecido por el reglamento** de la presente ley, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y se otorgará de manera individual, por su labor activa verificada.

La subvención no crea vínculo laboral ni relación de dependencia con el Estado, sin subordinación, ni sujeción a horario fijo, **ni genera derechos de naturaleza laboral, administrativa o pensionaria**, y es incompatible con la percepción de la subvención económica establecida en la Ley N.º 30825, Ley que reconoce y regula la labor de los Agentes Comunitarios de Salud, o con cualquier otra subvención o beneficio similar otorgado por el mismo concepto.

El Poder Ejecutivo, a través del MIMP y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), establecerá, mediante decreto supremo refrendado por ambos sectores, el procedimiento de empadronamiento, verificación del cumplimiento de los criterios de participación y actividades realizadas, registro, pago y control de esta subvención.

Artículo 6. De la capacitación continua

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Programa Nacional Aurora y en coordinación con la REDIFAAC, es responsable de diseñar, implementar y evaluar un Plan Nacional de Capacitación Continua para las y los Facilitadores REDIFAAC, el cual deberá incluir, como mínimo, los siguientes contenidos:

- a) Tipos y modalidades de la violencia de género.
- b) El círculo de la violencia.
- c) Protocolos de detección temprana de casos de violencia.
- d) Técnicas de acompañamiento y derivación a Centros de Emergencia Mujer (CEM) y otros servicios de protección.
- e) Uso de herramientas tecnológicas para el registro y seguimiento de casos.
- f) Perspectiva intercultural y de derechos humanos.
- g) Autocuidado y salud mental para los facilitadores.
- h) Prevención del feminicidio y atención a víctimas.

El MIMP emitirá, al término de cada ciclo de capacitación, una certificación oficial de las competencias adquiridas, de validez a nivel nacional.

Artículo 7. Modificación de la Ley N.º 28238, Ley General del Voluntariado

Modifícase el artículo 3 de la Ley N.º 28238, Ley General del Voluntariado, incorporándose un nuevo tipo de voluntariado especializado denominado "**Voluntariado Especializado en Prevención de la Violencia de Género**", correspondiente a las y los Facilitadores REDIFAAC, como parte de los servicios voluntarios regulados por dicha ley.

Artículo 8. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el marco de su programación multianual, pudiendo incorporar recursos adicionales conforme a las leyes anuales de presupuesto. El MIMP, en coordinación con el MEF, priorizará dichas asignaciones dentro de su presupuesto anual, conforme a los procedimientos de programación y formulación presupuestaria del Sector Público.

La implementación de la subvención se realizará de manera progresiva, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las metas de cobertura establecidas en el reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, reglamentará la presente Ley dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a su publicación en el Diario Oficial El Peruano, en coordinación con el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Segunda. Inscripción en el Registro Nacional de Voluntariado (RENAVOL)

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Sistema Nacional de Voluntariado (SINAVOL), inscribirá de oficio a todas las y los Facilitadores REDIFAAC que cumplan con los requisitos establecidos en el reglamento, a efectos de asegurar su pleno reconocimiento como voluntarios especializados en el Registro Nacional de Voluntariado (RENAVOL).

Tercera. Informes anuales

El MIMP presentará anualmente, ante la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República, un informe detallado sobre la implementación de la presente Ley, incluyendo el número de Facilitadores REDIFAAC acreditados, el desembolso de subvenciones, las coberturas del seguro de salud y los resultados en la prevención de la violencia.

Cuarta. Alineamiento con el Acuerdo Nacional

Las disposiciones contenidas en la presente Ley se interpretan y ejecutan en estricta concordancia con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, particularmente la Política N.º 1 (Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho), la Política N.º 7 (Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana), la Política N.º 11 (Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación) y la Política N.º 16 (Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud), las cuales constituyen el marco de consenso nacional que respalda la institucionalización de las y los Facilitadores REDIFAAC como agentes comunitarios en la lucha contra la violencia de género.

Quinta. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 02 de junio del 2026

Handwritten signatures and names of several individuals, including:
- A signature circled in the top left.
- A signature in the top right.
- A signature in the middle right with the name "Villar" written below it.
- A signature in the bottom right with the name "Quino" written below it.
- A signature in the bottom left with the name "Tello Mestas" written below it.
- A signature in the middle left with the name "Juárez" written below it.
- A signature in the bottom left with the name "Calle" written below it.
- A signature in the bottom left with the name "Congresista" written below it.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la iniciativa

La violencia contra la mujer constituye una de las violaciones de derechos humanos más extendidas y persistentes en el Perú. Según cifras oficiales, a diario cientos de mujeres sufren algún tipo de agresión física, psicológica o sexual en el ámbito familiar. Frente a esta cruda realidad, el Estado peruano ha desplegado un conjunto de políticas y servicios, siendo la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, el principal instrumento normativo.

Sin embargo, a pesar de los avances, la prevención comunitaria sigue siendo una de las asignaturas pendientes del sistema. Es allí donde las y los voluntarios de REDIFAAC cumplen un rol estratégico como primeros respondedores y agentes de cambio en sus territorios. Organizados en redes distritales, estas facilitadoras y facilitadores comunitarios desarrollan una labor de prevención primaria, identificación temprana de casos y acompañamiento a las víctimas, lo que permite descongestionar los servicios especializados y llevar la protección estatal a las zonas más alejadas y vulnerables.

Tal como lo ha reconocido el propio MIMP, a través del Programa Nacional Aurora, existen voluntarias a nivel nacional que participan en la intervención "Mujeres Acompañando Mujeres", siendo las facilitadoras comunitarias capacitadas por el Programa para brindar acompañamiento a mujeres víctimas de violencia. El acompañamiento básico a través de mentoras voluntarias es un componente clave de la política nacional de prevención.

A pesar de ello, la labor que realizan adolece de un vacío normativo que las desprotege. Actualmente se desempeñan en el marco de la Ley N.º 28238, Ley General del Voluntariado, que define al voluntariado como una actividad sin fines de lucro, gratuita y sin vínculos contractuales. Dicha ley no prevé beneficios sociales mínimos para las personas voluntarias, ni las dota de un seguro de salud que las cubra frente a eventualidades derivadas de su exposición a situaciones de riesgo durante el cumplimiento de sus funciones.

En la práctica, muchas de estas facilitadoras y facilitadores asumen de su propio bolsillo los costos de movilidad, alimentación y comunicación, y carecen de protección sanitaria. Ello genera desgaste, precariza su compromiso y desincentiva su participación sostenida, justo en un ámbito —la prevención de la violencia de género— donde el Estado necesita más bien consolidar redes comunitarias fuertes y estables.

La subvención económica y el seguro de salud que propone este proyecto tienen por objeto, precisamente, reconocer y acompañar esa labor de cuidado comunitario, sin convertirla en una relación laboral, pero evitando que quienes la realizan queden totalmente desprotegidos.

Este problema no es exclusivo de las y los facilitadores comunitarios. En el sector salud, los Agentes Comunitarios de Salud (ACS) enfrentan una situación similar, a pesar de lo cual se ha impulsado un dictamen en la Comisión de Salud del Congreso para reconocerlos como trabajadores del sistema de salud con una remuneración mensual equivalente al salario mínimo. La propuesta que hoy se presenta recoge el espíritu de dicha iniciativa, adaptándola a la realidad específica de los facilitadores comunitarios que luchan contra la violencia de género.

La legislación comparada en países como El Salvador ha avanzado en el reconocimiento legal de figuras análogas. En febrero de 2026, magistrados salvadoreños presentaron un anteproyecto de ley para otorgar un marco legal al Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales, que cuenta con más de 700 facilitadores voluntarios, con el objetivo de consolidarlo como un mecanismo estable de acceso a la justicia. El Perú no puede quedarse atrás en el reconocimiento de sus facilitadoras y facilitadores comunitarios.

II. Relación con el Acuerdo Nacional (Políticas de Estado)

El Acuerdo Nacional, suscrito en el año 2002 y actualizado en 2019, constituye el conjunto de treinta y cinco políticas de Estado que definen los lineamientos generales para el desarrollo sostenible del país, en un marco de consenso entre

el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil. La presente iniciativa se alinea directamente con las siguientes políticas de Estado:

Política de Estado | Contenido relevante

Política N.º 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho | Promueve la participación ciudadana permanente, ética y responsable; garantiza el respeto a las organizaciones de la sociedad civil y fomenta una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes. Las Facilitadoras y Facilitadores REDIFAAC, al articularse con el MIMP y operar como redes comunitarias, materializan este mandato de participación ciudadana activa.

Política N.º 7: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana | El Estado se compromete a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar conductas que pongan en peligro la integridad de las personas; pone especial énfasis en combatir el maltrato familiar y la violencia contra las mujeres; y fomenta una cultura de paz a través de la educación en derechos humanos. El trabajo territorial de REDIFAAC incide directamente en esta tarea.

Política N.º 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación | El Estado se compromete a combatir toda forma de discriminación, particularmente contra la mujer; fortalecer la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos; y desarrollar acciones afirmativas para garantizar la igualdad de oportunidades. La ley reconoce y empodera a las facilitadoras como lideresas comunitarias en la lucha contra la violencia de género, contribuyendo a cerrar brechas de desigualdad.

Política N.º 16: Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud | Declara como política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares; promueve entornos barriales que permitan la convivencia pacífica y la seguridad personal. El trabajo de acompañamiento y prevención primaria que realizan las y los facilitadores REDIFAAC aporta directamente a estos objetivos.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa propone un reconocimiento pleno de la labor de las y los Facilitadores REDIFAAC, articulando su trabajo

con el MIMP, otorgándoles un seguro de salud que cubra los riesgos inherentes a su importante función y estableciendo una subvención económica orientada a gastos operativos, que reconozca su invaluable contribución a la pacificación social y a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres.

III. Efectos de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa se inserta en el marco normativo vigente en materia de violencia contra las mujeres, voluntariado y protección social, y genera los siguientes efectos sobre la legislación nacional:

En primer lugar, no modifica ni deroga las disposiciones de la Ley N.° 30364. Por el contrario, las complementa en el eje de la prevención comunitaria, fortaleciendo la institucionalidad ya prevista en dicha ley para garantizar una vida libre de violencia a las mujeres y a los integrantes del grupo familiar. El reconocimiento y la protección de las y los Facilitadores REDIFAAC refuerzan la red comunitaria que la Ley N.° 30364 considera indispensable para hacer efectivo el derecho a una vida sin violencia.

En segundo lugar, modifica la Ley N.° 28238, Ley General del Voluntariado, para incorporar expresamente al Voluntariado Especializado en Prevención de la Violencia de Género como una categoría específica dentro de los servicios voluntarios regulados por dicha ley. Esta modificación no altera la naturaleza gratuita y solidaria del voluntariado, pero reconoce que, en ciertos ámbitos de alto riesgo, es razonable que el Estado otorgue una protección mínima (seguro de salud) y una subvención para cubrir gastos operativos.

En tercer lugar, la norma no genera derogación tácita de otras disposiciones legales. La regulación del seguro de salud se armoniza con el marco vigente del Seguro Integral de Salud (SIS) y con las normas presupuestales que rigen al MIMP, sin alterar su estructura orgánica ni sus competencias. De igual modo, la subvención económica propuesta se configura expresamente como no remunerativa ni pensionable y no crea vínculo laboral alguno, respetando las reglas del derecho laboral y del derecho administrativo.

Desde una perspectiva sistémica, la ley se inserta de manera armónica en el bloque normativo conformado por la Constitución, la Ley N.° 30364, la Ley N.° 28238 y la normativa del SIS. No genera vacíos normativos ni contradicciones, sino que cierra una laguna específica: la ausencia de un marco de protección mínima para quienes realizan, desde el voluntariado, labores de prevención de la violencia de género en el territorio.

IV. Análisis costo-beneficio

En atención a lo dispuesto por el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, la presente sección expone, de manera sintética, los costos y beneficios esperados de la ley, así como su impacto presupuestal en el sector competente.

1. Horizonte temporal, universo y fuente de información

Para efectos del análisis se considera un horizonte de tres (3) años, que coincide con la fase inicial de implementación progresiva de la subvención económica y del aseguramiento de las y los facilitadores. El universo de referencia está constituido por aproximadamente 1 700 facilitadoras y facilitadores comunitarios REDIFAAC a nivel nacional, cifra reportada por el propio MIMP en el marco del Programa Nacional Aurora.

Las principales fuentes de información son: el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2026 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, los informes de gestión del Programa Nacional Aurora y la información remitida por dicho sector al Congreso en el seguimiento al programa "Mujeres Acompañando Mujeres".

2. Costos estimados y fuente de financiamiento

La implementación de la presente ley irrogará costos al Estado por dos conceptos principales: la subvención económica mensual a las y los facilitadores y la afiliación al Seguro Integral de Salud.

En el caso de la subvención, tomando como referencia un monto referencial de S/ 339 mensuales por facilitadora o facilitador, y una población inicial de 1 700

personas, el costo anual estimado asciende a aproximadamente S/ 6,9 millones. Este cálculo es coherente con las estimaciones ya presentadas por el MIMP en sus informes de gestión.

En cuanto al seguro de salud, la norma prevé que las y los Facilitadores REDIFAAC se afilien al SIS a través del régimen subsidiado. El costo marginal de esta afiliación se absorbe dentro de la oferta existente del seguro subsidiado, sin requerir una partida presupuestal adicional específica, dado que el SIS ya cubre a población en situación de vulnerabilidad y cuenta con una programación financiera para tales fines.

La ley establece expresamente que la implementación de estos beneficios se financia con cargo al presupuesto institucional del MIMP, en el marco de su programación multianual. Para el año 2026, el presupuesto del MIMP asciende a S/ 1 124,6 millones, y sus lineamientos priorizan el fortalecimiento de la prevención y de los servicios de protección frente a la violencia hacia las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Dentro de este marco, un esfuerzo anual del orden de S/ 6,9 millones representa una fracción reducida del presupuesto total y puede ser absorbido mediante la priorización interna de recursos.

Adicionalmente, la implementación de la subvención será progresiva y se articulará con las metas de cobertura que el propio reglamento establezca. Ello permite una absorción fiscal ordenada y compatible con la capacidad financiera del sector.

3. Beneficios esperados

Más allá de los costos directos, la ley genera beneficios significativos, tanto cuantitativos como cualitativos.

En términos cuantitativos, el fortalecimiento de la prevención comunitaria a través de facilitadoras y facilitadores debidamente formados y protegidos reduce la incidencia y la gravedad de la violencia de género y familiar. Cada caso de violencia grave o de feminicidio evitado implica no solo un inmenso

beneficio humano, sino también un ahorro considerable en costos de atención médica, procesos judiciales, medidas de protección, acogida temporal y otras intervenciones estatales. Aunque resulta complejo monetizar de manera exacta estos ahorros, la evidencia comparada muestra que invertir en prevención primaria resulta mucho menos oneroso que financiar únicamente la atención reactiva.

En términos cualitativos, los beneficios de la ley son aún más amplios. Se fortalecerá la prevención de la violencia en las comunidades, se reducirá la tolerancia social frente a las agresiones, se aumentará la detección temprana de casos de violencia familiar y de feminicidio, se descongestionarán los servicios especializados y se contribuirá a la construcción de una cultura de paz y de respeto por los derechos humanos de las mujeres y de las personas integrantes del grupo familiar.

Asimismo, al reconocer y respaldar el trabajo de las y los Facilitadores REDIFAAC, la ley envía una señal clara sobre el valor que el Estado otorga a las redes comunitarias y al liderazgo de base, lo que puede incentivar la participación ciudadana y la organización social en otros ámbitos de interés público.

4. Relación costo-beneficio

Si se compara el costo anual estimado de la subvención (del orden de S/ 6,9 millones para una población inicial de 1 700 facilitadoras y facilitadores) con el volumen total del presupuesto del MIMP (S/ 1 124,6 millones en 2026) y con los costos económicos y humanos asociados a la violencia de género en el país, la relación costo-beneficio es claramente favorable.

Un solo caso de feminicidio evitado —con el conjunto de procesos médicos, policiales, judiciales y de protección que implica, además del daño irreparable a la víctima y a su entorno— puede representar para el Estado y para la sociedad un costo muy superior al monto que se asigna anualmente a un grupo de facilitadoras y facilitadores. Si se considera que la intervención de REDIFAAC contribuye a prevenir y detectar tempranamente decenas o cientos

de casos de violencia grave al año, la inversión propuesta se justifica sobradamente.

En síntesis, la ley no genera un gasto público desproporcionado ni crea una nueva estructura burocrática, sino que asigna una porción acotada del presupuesto existente del MIMP para consolidar una política de prevención comunitaria que ya viene siendo implementada. Los beneficios sociales esperados —en términos de vidas protegidas, violencia evitada y fortalecimiento del tejido comunitario— superan holgadamente los costos directos de la subvención y del seguro de salud.