

**Mandatos del Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad y de la
Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad**

Ref.: OL PER 5/2025

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

17 de abril de 2025

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad y Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, de conformidad con las resoluciones 53/14 y 51/4 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación a la aprobación del **Proyecto de Ley 4324-2022 (Ley que modifica la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad)**.

Acojemos con satisfacción que el Gobierno de Su Excelencia haya adoptado leyes y políticas que promueven los derechos de las personas con discapacidad a la vida independiente, y a la plena participación en la vida de la sociedad sin discriminación, con vistas a alinear el marco nacional con las normas internacionales de derechos humanos, en especial la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

En particular, cabe resaltar la adopción de la Ley 29973 (Ley General de la Persona con Discapacidad) en 2012, que inició por iniciativa popular y fue elaborada en consulta con personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan. Asimismo, la Ley 31789 (2022) destinada a fortalecer el “Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad” para mejorar los procesos para asegurar la efectiva prestación de servicios de asistencia personal a personas con discapacidad. Por otra parte, desde el año 2015, la política pública sobre salud mental también garantiza la prestación de servicios de salud mental en la comunidad. Más recientemente, en febrero de 2025, se publicó el proyecto “Estrategia de desinstitutionalización de servicios de protección social para personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad” del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que fue sometido a consulta por el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad.

Ahora bien, el Proyecto de Ley 4324-2022 viene a modificar los artículos 3, 29 y 32 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad. En relación a esto, quisiera transmitirle mi preocupación de que lo anterior, y en particular la modificación adoptada del artículo 29 (“Atención en la comunidad”), constituiría una contravención de las obligaciones internacionales de derechos humanos de la República del Perú.

Según la información recibida:

El Proyecto de Ley 4324-2022 que modifica los artículos 3, 29 y 32 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, fue presentado al Congreso

de la Nación por su Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, que el 5 de julio de 2023 aprobó por unanimidad el Dictamen 035-2022-2023-CR que propone esta modificación. Recientemente, el 3 de abril de 2025, el Congreso de la Nación aprobó este Proyecto de Ley con un texto sustitutorio adoptado el 2 de abril de 2025. Al momento de redacción de esta carta, aún está pendiente de generarse la autógrafa de ley que se remitirá al Presidente de la Nación para su observación o promulgación dentro de los 15 días de recibida, por esto la relevancia de dirigirme al Gobierno de Su Excelencia.

Dicho proyecto, modifica el artículo 29 de la Ley 29973 que pasaría a estar redactado de la siguiente manera:

“Artículo 29. Atención en la comunidad

29.1. La persona con discapacidad tiene derecho a que la atención respecto de su salud y su rehabilitación integral se preste dentro de la comunidad en la que vive, bajo un enfoque intercultural, a través de los servicios y programas de salud generales, sin perjuicio de la obligación del Estado de contar con servicios especializados y realizar acciones de prevención de acuerdo con los tipos de discapacidad existentes. **[nuevo texto introducido por el Proyecto de Ley 29973 en cursiva]** *El Estado establece servicios de información, orientación y atención de salud mental dirigidos a la persona con discapacidad, su familia y cuidadores.*

29.2. El Estado promueve la creación de centros asistenciales especializados y albergues temporales y permanentes para la persona con discapacidad, bajo el enfoque de derechos.”

Según la información recibida, esta modificación habría sido introducida sin consultar a las personas con discapacidad a través de sus organizaciones representativas. Lo anterior, sería contrario a lo establecido en la Ley 29973, artículo 14, que establece la obligación de las distintas autoridades de los distintos sectores y niveles de gobierno de realizar consultas con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad, de manera accesible y transparente.

Según surge del Dictamen 035-2022-2023-CR aprobado por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, el 5 de julio de 2023, la modificación introducida por el Proyecto de Ley tendría por objeto fortalecer la protección de las personas con discapacidad, a través del “... establecimiento de servicios de salud mental y la creación de centros asistenciales especializados y albergues temporales y permanentes” (página 2).

El dictamen a su vez describe las consultas realizadas a las distintas dependencias estatales, pero no menciona que se hayan realizado consultas con organizaciones de personas con discapacidad. Habiendo sido consultado sobre este proyecto, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, señaló que “... la creación de centros asistenciales especializados y albergues permanentes

para las personas con discapacidad podría *ser una medida temporal o de emergencia, y no debería ser vista como una solución permanente*” y que el Estado debería promover soluciones inclusivas que fomenten la vida independiente de las personas con discapacidad.

Derechos de personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad

Nos preocupa profundamente que, de aprobarse, esta disposición legalizaría y promovería el establecimiento de nuevas instituciones para personas con discapacidad, lo que es contrario a las obligaciones asumidas por el Gobierno de Su Excelencia, mediante la ratificación, el 30 de enero de 2008, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

La institucionalización de las personas con discapacidad, tanto en el ámbito privado como en el público, es una práctica discriminatoria que promueve su segregación y exclusión de la comunidad, constituye una detención y privación de libertad basada en la discapacidad, y agrava los riesgos de ser objeto de abandono, violencia, malos tratos y abusos.

En particular, el artículo 19 de la CDPD establece el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad, así como a elegir dónde y con quién vivir. Además, establece que los Estados deben velar por que las personas con discapacidad tengan acceso a servicios de apoyo domiciliario, residencial y de otro tipo en la comunidad, incluida la asistencia personal necesaria para apoyar su vida e inclusión en la comunidad, y para evitar el aislamiento o la segregación. También deben garantizar que los servicios e instalaciones comunitarios para la población en general estén a disposición de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones y respondan a sus necesidades.

Asimismo, vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad requiere plena capacidad jurídica, acceso a la vivienda, opciones de apoyo y servicios que sean accesibles y permitan a las personas tener el control sobre sus vidas. Esto último significa que las personas con discapacidad, incluidas las mujeres con discapacidad y las personas mayores con discapacidad, sean respetadas en su toma de decisiones, y que se respete la evolución de las capacidades de los niños y niñas con discapacidad.

Las disposiciones del artículo 19 prohíben la institucionalización y cuestionan las políticas que segregan a las personas con discapacidad en entornos de atención social o médica. En su observación general núm. 5 (2017) sobre la vida independiente y la inclusión en la comunidad, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad subrayó que, para respetar los derechos de las personas con discapacidad en virtud del artículo 19 de la CDPD, los Estados deben eliminar gradualmente la institucionalización. Asimismo, resaltó que una de las barreras que persisten para el cumplimiento efectivo del artículo 19 de la Convención, es la continuación de las inversiones en instituciones de prestación de cuidados.

Deseo destacar que el artículo 19 debe leerse conjuntamente con el artículo 28 de la CDPD sobre un nivel de vida adecuado y protección social, que establece la obligación de los Estados de desarrollar alternativas a la atención institucional para las personas con discapacidad y de promover su desinstitucionalización.

En este contexto, deseamos subrayar que el trato desigual en forma de segregación – y especialmente en su forma más extrema de instituciones para personas con discapacidad – es una forma de discriminación *per se* prohibida por la legislación internacional sobre derechos humanos y, en particular, por el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Asimismo, el artículo 14 de la CDPD establece el contenido del derecho a la libertad y a la seguridad de la persona aplicable a las personas con discapacidad, aclarando que la discapacidad no justifica en ningún caso una privación de libertad. La anterior Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su informe temático A/HRC/40/54 de 2019 sobre privación de la libertad, expresó que toda privación de libertad por motivo de discapacidad sería discriminatoria y, por consiguiente, ilegal y arbitraria. En esos supuestos se incluyen, entre otros, la reclusión de personas con discapacidad en instituciones.

En este sentido, la Relatora expresó que los Estados deben erradicar todas las formas de institucionalización de las personas con discapacidad – en toda su diversidad y en todos los grupos de edad – y establecer procesos claros de desinstitucionalización. Sobre ello expresó que esos procesos “... debería incluir la aprobación de un plan de acción con plazos claros y parámetros de referencias concretos, una moratoria para los nuevos ingresos, la redistribución de los fondos públicos de las instituciones o los servicios comunitarios y la instauración de un apoyo comunitario adecuado para las personas con discapacidad, como las ayudas para la vivienda, la asistencia domiciliaria, el apoyo entre iguales y los servicios de relevo”.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en sus “Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia” (CRPD/C/5, 2022), establece que los Estados deben abstenerse de invertir en instituciones en miras al deber de abolir todas las formas de institucionalización. El Comité también explica que por institucionalización de personas con discapacidad se entiende todo internamiento en razón de una discapacidad, únicamente o junto con otros motivos como la “atención” o el “tratamiento”. Este internamiento puede darse entre otros, en centros de atención social, instituciones psiquiátricas, centros de rehabilitación distintos de los centros comunitarios, centros de transición, hogares grupales, hogares de acogida de tipo familiar para niños y niñas, hogares tutelados o protegidos, y otros entornos colectivos (párrafo 15).

En las directrices, el Comité afirma de manera categórica que “Independientemente de su tamaño, finalidad o características, o de la duración del internamiento o la privación de libertad, nunca se puede considerar que una institución se ajusta la Convención.” (párrafo 17).

Por otro lado, la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, señaló en su informe sobre la privación de libertad que la falta de políticas públicas adecuadas y el abandono familiar contribuyen a la privación de libertad de las personas de edad en contextos de cuidado. La ausencia de viviendas adaptadas y apoyo a la vida independiente incrementa asimismo el riesgo de internamientos, incluso forzados (A/HRC/51/27, párrafo 30).

Cabe destacar, que en sus Observaciones Finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Perú (CRPD/C/PER/CO/2-3, 29 de noviembre de 2023), el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, expresó su preocupación ante el hecho de que se planeen construir nuevos centros de acogida residencial, que funcionan como instituciones cerradas con altos niveles de hacinamiento para niños y adultos con discapacidad; así como ante la ausencia de una estrategia nacional, multisectorial y global para la desinstitucionalización de las personas con discapacidad.

En particular, instó al Estado a que adopte una estrategia nacional y multisectorial de desinstitucionalización de las personas con discapacidad, en particular de la niñez, con la participación de las organizaciones de personas con discapacidad, que asegure que tengan acceso a alternativas de vivienda en la comunidad que promuevan su voluntad y preferencias, a redes y servicios de apoyo, incluido el apoyo entre pares, y atención integral a sus necesidades básicas.

Por otra parte, la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, en su informe sobre su visita a Perú (A/HRC/57/42/Add.1, 2024), resaltó que -en consonancia con la CDPD- se debe apoyar a las personas mayores para que vivan de forma independiente y sean incluidas en sus comunidades, lo cual requiere una mayor inversión en servicios de atención y apoyo de base comunitaria que permitan a las personas de edad permanecer en sus hogares todo el tiempo que deseen. Lo anterior, en consonancia con la CDPD. Así, recomendó al Gobierno de Su Excelencia, que amplíe el marco de atención y apoyo de modo que las personas mayores puedan recibir asistencia para vivir de forma independiente y permanecer incluidas en sus comunidades, entre otras cosas invirtiendo en servicios comunitarios y servicios a domicilio.

Derechos de personas con discapacidad a ser consultadas

La participación es un principio esencial de los derechos humanos que está firmemente arraigado en el derecho internacional, y es una condición básica para las sociedades democráticas, ya que permite a los individuos desempeñar un papel central en su propio desarrollo, así como en el desarrollo de sus comunidades.

La participación activa e informada de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es un requisito de la Convención

(artículo 4, apartado 3). Además, dicha participación puede tener un impacto significativo en la política y la legislación que afectan a las personas con discapacidad, ya que estas personas son las mejor situadas para identificar sus propias necesidades y las políticas más adecuadas para satisfacerlas. Su participación garantiza que las políticas y los programas se elaboren en función de sus necesidades y preferencias.

Conclusiones

Así, con base en las obligaciones y estándares expuestos, quisiéramos reafirmar nuestra preocupación por la nueva disposición en el Proyecto de Ley 4324-2022, que establece la promoción de la creación de centros asistenciales especializados y albergues temporales y permanentes para las personas con discapacidad, que podría contribuir a perpetuar o incrementar la práctica de institucionalización.

También, presentaría un retroceso significativo en la legislación en vigor en la República de Perú, en particular respecto a la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley 29973), cuyo artículo 11 establece que las personas con discapacidad tienen derecho a vivir de forma independiente en la comunidad, en igualdad de condiciones que las demás, y que el Estado promueve su acceso a servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo en la comunidad para facilitar su inclusión social y evitar su aislamiento y abandono.

De adoptarse esta propuesta de modificación de la Ley 29973, se contravendría la obligación del Estado en virtud de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de garantizar a las personas con discapacidad la igualdad y no discriminación, la libertad personal, el derecho a vivir de forma independiente y ser incluidas en la comunidad y a un nivel de vida adecuado; todo ello en consonancia con los artículos 5, 14, 19 y 28 de la Convención.

Además, insistamos a que todo proyecto de ley se lleve a cabo con la participación plena y significativa de las personas con discapacidad, de acuerdo a lo establecido por la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4, apartado 3.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las informaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvasse proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones mencionadas arriba.
2. Sírvasse proporcionar detalles sobre cómo el Proyecto de Ley 4324-2022 sería compatible con su obligación de garantizar los derechos de las personas con discapacidad, incluyendo a las personas de edad afectadas por demencia, en particular la igualdad y no discriminación, la libertad personal, el derecho a vivir de forma independiente y ser incluidas en la comunidad y a un nivel de vida adecuado; todo ello en consonancia con los artículos 5, 14, 19 y 28 de la Convención de los Derechos de las

Personas con Discapacidad.

3. Sírvasse indicar las medidas adoptadas para implementar las recomendaciones realizadas por los órganos de tratados en sus Observaciones finales al Estado de Perú, sobre el tema abordado en esta comunicación. En particular, las Observaciones Finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Perú (CRPD/C/PER/CO/2-3, 29 de noviembre de 2023), del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
4. Sírvasse proporcionar información sobre cómo se consultará e incluirá a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la discusión del proyecto de ley.
5. Sírvasse proporcionar más información sobre las estrategias nacionales de desinstitutionalización adoptadas o previstas por el Gobierno de Su Excelencia para garantizar que las personas con discapacidad puedan disfrutar de su derecho a vivir de manera independiente en la comunidad.

En conclusión, solicitamos encarecidamente a que se revise cuidadosamente este Proyecto de Ley, ya que, en su estado actual, puede suponer un riesgo real de violación de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Le expreso mi absoluta disponibilidad a entablar un diálogo con el Gobierno de Su Excelencia sobre este asunto tan importante y a proporcionarle cualquier asesoramiento técnico que pueda necesitar para garantizar que la propuesta sea plenamente conforme con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de Su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Heba Hagrass

Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad

Claudia Mahler

Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad