CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00805-2026-2031-CD
RU 63166-CD
10 NOVIEMBRE 2026 11:26 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

LEY QUE CREA EL CUADERNO DE INCIDENCIAS DE TRATO DIGNO Y AJUSTES RAZONABLES A FAVOR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA ATENCIÓN QUE BRINDAN LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

El diputado de la República que suscribe, **LEO MIGUEL DE PAZ LANCHO**, integrante del Grupo Parlamentario Renovación Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, presenta la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE CREA EL CUADERNO DE INCIDENCIAS DE TRATO DIGNO Y AJUSTES RAZONABLES A FAVOR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA ATENCIÓN QUE BRINDAN LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto crear el Cuaderno de Incidencias de Trato Digno y Ajustes Razonables como mecanismo obligatorio en las entidades públicas y privadas que brindan atención al público, para que las personas adultas mayores y las personas con discapacidad registren los hechos de maltrato, trato discriminatorio, negativa de atención preferente o falta de ajustes razonables que sufran en dicha atención, así como establecer las reglas para su atención por el proveedor, la queja ante la municipalidad y la fiscalización y sanción a cargo de esta.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad garantizar el trato digno y la igualdad de condiciones de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad en el acceso a los bienes y servicios, promover la mejora continua de la atención que brindan las entidades públicas y privadas, y generar información oficial que permita al Estado supervisar el cumplimiento de sus obligaciones y orientar sus políticas de protección.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

3.1 La presente ley es de aplicación obligatoria a las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y a las personas naturales y jurídicas de derecho privado que brindan bienes o servicios al público, incluidos los servicios públicos, en establecimientos abiertos al público o mediante canales de atención presenciales o no presenciales.

3.2 Son titulares del derecho a registrar incidencias las personas adultas mayores, conforme a la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, y las personas con discapacidad, conforme a la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

Artículo 4. Definiciones

Para efectos de la presente ley, se entiende por:

a) Incidencia: comunicación que describe hechos ocurridos durante la atención al público y que, de ser acreditados conforme al procedimiento aplicable, podrían constituir maltrato, discriminación por edad o discapacidad, incumplimiento de una obligación legal de atención preferente, denegación de un ajuste razonable o incumplimiento de condiciones de accesibilidad exigibles por ley. El registro no acredita por sí mismo la ocurrencia de la infracción.
b) Maltrato: trato irrespetuoso, humillante, despectivo o infantilizador, o cualquier conducta que afecte la dignidad de la persona adulta mayor o de la persona con discapacidad durante la atención.
c) Ajuste razonable: modificación y adaptación necesaria y adecuada que no imponga una carga desproporcionada o indebida, requerida en un caso particular para garantizar el goce o ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a la Ley N° 29973.
d) Entidad obligada: entidad pública o proveedor privado comprendido en el numeral 3.1.
e) Represalia: negativa, suspensión, demora injustificada o deterioro de la atención o del servicio, o cualquier otro perjuicio causado a la persona afectada o a quien registra la incidencia, motivado por el registro de esta o por la presentación de una queja.
f) Canal no presencial: medio de atención telefónico, página web, aplicativo móvil, correo electrónico, mensajería instantánea u otro que no requiere la presencia física de la persona en el lugar de atención.

Artículo 5. Obligación de contar con el Cuaderno de Incidencias

5.1 Las entidades obligadas cuentan con un Cuaderno de Incidencias de Trato Digno y Ajustes Razonables, en soporte físico o virtual, conforme al formato único aprobado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Cuando la atención sea presencial, el cuaderno se encuentra disponible en el lugar de atención.

5.2 Las entidades obligadas exhiben en lugar visible un aviso que informe sobre la existencia del cuaderno y el derecho a usarlo, en caracteres legibles y en formatos accesibles.

5.3 Cuando la entidad obligada brinde atención por canales no presenciales, habilita en el mismo canal un medio equivalente que permita registrar la incidencia y obtener la constancia, y difunde en dicho canal el aviso a que se refiere el numeral 5.2. En todos los casos, la entidad garantiza al menos una forma de registro que no requiera

acceso a internet ni el uso de dispositivos digitales, como el registro presencial, telefónico o por escrito.
5.4 El cuaderno es accesible. La entidad brinda la asistencia y los ajustes razonables necesarios para su llenado. La incidencia puede ser registrada por la propia persona afectada o por su representante legal o su apoyo con facultades de representación, designado conforme al Código Civil. También puede registrarla su persona de apoyo, un familiar o una persona de confianza que la acompañe, siempre que actúe conforme a la voluntad y preferencias de la persona afectada; en este caso, la hoja deja constancia de la conformidad de esta, que puede expresarse por cualquier medio, con los ajustes razonables necesarios.
5.5 El uso del cuaderno es gratuito. Está prohibido negarse a poner el cuaderno a disposición o a recibir la incidencia, exigir requisitos, pagos o datos no previstos en la presente ley, o retrasar injustificadamente su entrega. Asimismo, está prohibido adoptar represalias contra la persona afectada o contra quien registra la incidencia.

Artículo 6. Naturaleza y registro de la incidencia
6.1 El registro de la incidencia tiene por finalidad dejar constancia del hecho, obligar a la entidad a revisarlo y a responder conforme al artículo 7, y habilitar la queja ante la municipalidad conforme al artículo 9. El registro no constituye denuncia ni inicia, por sí mismo, un procedimiento administrativo sancionador.
6.2 La hoja de incidencia contiene, como mínimo, la descripción del hecho; la fecha y el lugar o canal de la atención; y la medida que se solicita. Los datos de identificación y de contacto de la persona afectada y, en su caso, de quien la registra, se consignan solo cuando sean necesarios para responder la incidencia, para adoptar el ajuste razonable o la atención preferente requeridos o para tramitar la queja.
6.3 La persona afectada puede solicitar la reserva de su identidad. En ese caso, la entidad asigna un código a la incidencia, limita el acceso a los datos de identificación al personal encargado de atenderla y no los revela al personal involucrado en los hechos ni a terceros. La reserva no es oponible a la municipalidad ni a la autoridad competente que requiera dichos datos para investigar los hechos, las que quedan sujetas al mismo deber de reserva.
6.4 La entidad entrega constancia del registro en forma inmediata, en formato físico o digital accesible, con el código de la incidencia. Cuando no se hayan consignado datos de contacto, la persona puede conocer la respuesta mediante dicho código, por los medios que establezca el reglamento.

Artículo 7. Atención y respuesta de la entidad
7.1 La entidad obligada revisa los hechos registrados. Para ello, puede recabar la versión del personal involucrado, revisar los registros y la información disponibles y realizar las demás acciones de verificación que resulten pertinentes.
7.2 La entidad obligada responde la incidencia por escrito, en formato accesible, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados desde su registro. La respuesta es motivada y contiene, como mínimo:

a) Los hechos revisados y las acciones de verificación realizadas.
b) La conclusión de la entidad sobre los hechos.
c) Las medidas correctivas adoptadas o programadas y su plazo de ejecución o, en su caso, las razones por las que no se adoptan.
d) La información sobre el derecho a presentar una queja ante la municipalidad conforme al artículo 9.

7.3 Cuando la incidencia se refiera a un ajuste razonable o a la atención preferente necesarios para la atención en curso, la entidad los adopta de inmediato, siempre que no impongan una carga desproporcionada o indebida, y deja constancia de ello en la respuesta.

7.4 Cuando los hechos registrados puedan constituir violencia, delito o infracción de competencia de otra autoridad, la entidad los pone en conocimiento de la autoridad competente.

Artículo 8. Conservación de la información y protección de datos personales

8.1 Las entidades obligadas conservan las hojas de incidencia y sus respuestas por un plazo de dos años contados desde la respuesta o, si se presentó queja, hasta la conclusión del procedimiento. Vencido dicho plazo, suprimen o anonimizan los datos personales.

8.2 Las entidades públicas y los proveedores privados que no califiquen como micro o pequeñas empresas remiten anualmente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante las plataformas digitales del Estado existentes, información estadística anonimizada sobre las incidencias registradas, su tipo, las respuestas emitidas y las medidas adoptadas, sin datos que permitan identificar a las personas. La copia de la hoja de incidencia y de su respuesta solo se entrega a la municipalidad cuando esta la requiera para atender una queja o en el ejercicio de su función fiscalizadora.

8.3 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables consolida la información a nivel nacional, brinda asistencia técnica a las municipalidades y comparte con el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) la información referida a personas con discapacidad, únicamente en forma estadística y anonimizada.

8.4 Los datos personales que se recaben en aplicación de la presente ley, en especial los relativos a la discapacidad o a la salud, se tratan conforme a la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y su reglamento. Solo accede a ellos el personal designado para atender la incidencia o la queja, se utilizan exclusivamente para esa finalidad y se protegen con las medidas de seguridad que establece dicha normativa, sin perjuicio de las competencias de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

Artículo 9. Queja ante la municipalidad

Si la entidad obligada no responde la incidencia en el plazo previsto en el artículo 7, o si la persona afectada no está conforme con la respuesta o con las medidas

adoptadas, esta, su persona de apoyo, su representante o su acompañante, en los términos del numeral 5.4, puede presentar una queja ante la municipalidad distrital del lugar donde se brindó la atención, dentro de los sesenta días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de respuesta o a la notificación de esta. En el Cercado, es competente la municipalidad provincial. Cuando la atención se haya brindado por un canal no presencial, es competente la municipalidad del lugar donde la entidad obligada tiene su domicilio o el establecimiento responsable de dicho canal. La queja es gratuita, puede presentarse por medios físicos o virtuales y puede formularse con reserva de identidad conforme al numeral 6.3.

Artículo 10. Procedimiento de atención de la queja

10.1 La municipalidad tramita la queja conforme al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y observa, como mínimo, las siguientes reglas:

a) Pone la queja en conocimiento de la entidad obligada dentro de los cinco días hábiles siguientes a su recepción, con indicación de los hechos y de las medidas que podrían ordenarse, y preserva la reserva de identidad cuando corresponda.
b) Otorga a la entidad obligada un plazo de cinco días hábiles para presentar sus descargos y los medios probatorios que estime pertinentes.
c) Puede requerir información, realizar inspecciones presenciales o verificaciones en los canales no presenciales y actuar las pruebas que resulten necesarias.
d) Resuelve mediante resolución escrita y motivada, en un plazo no mayor de treinta días hábiles contados desde la presentación de la queja, y la notifica a la persona afectada y a la entidad obligada.

10.2 Si de la atención de la queja se advierte la presunta comisión de una infracción, la municipalidad inicia el procedimiento administrativo sancionador conforme al Capítulo III del Título IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

10.3 Las resoluciones que se emitan en aplicación del presente artículo pueden ser impugnadas mediante los recursos administrativos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Artículo 11. Medidas correctivas

11.1 En la resolución que atiende la queja, la municipalidad puede ordenar a la entidad obligada una o más de las siguientes medidas correctivas:

a) Realizar el ajuste razonable o brindar la atención preferente denegados, cuando aún sea posible.
b) Emitir una respuesta motivada a la incidencia, cuando no se haya respondido o la respuesta no cumpla lo previsto en el numeral 7.2.
c) Cesar la represalia y restablecer la atención o el servicio en las condiciones previas.
d) Capacitar al personal involucrado en trato digno, atención preferente y ajustes razonables.

e) Adecuar los procedimientos, protocolos, señalización, formatos o canales de atención que dieron lugar a la incidencia.
f) Informar por escrito a la persona afectada sobre las medidas adoptadas para evitar la repetición de los hechos.

11.2 Las medidas correctivas guardan relación directa con los hechos, son proporcionales y no imponen una carga desproporcionada o indebida. Cuando los efectos de la conducta ya no puedan revertirse, las medidas se orientan a evitar su repetición.

11.3 La resolución fija el plazo de cumplimiento de cada medida, que no puede exceder de sesenta días hábiles, salvo que, por su naturaleza, la medida requiera un plazo mayor debidamente justificado. Las medidas correctivas no tienen naturaleza sancionadora.

Artículo 12. Fiscalización de oficio y relación con la Ley N° 27408

12.1 Las municipalidades fiscalizan de oficio el cumplimiento de la presente ley en su jurisdicción, mediante inspecciones presenciales o verificaciones en los canales no presenciales, y sancionan las infracciones conforme a los artículos 15 y 16, en ejercicio de la potestad sancionadora prevista en el artículo 46 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. La verificación del cumplimiento de la presente ley no constituye requisito para el otorgamiento ni para la renovación de la licencia de funcionamiento.

12.2 La presente ley complementa, sin sustituirlo, el mecanismo de quejas y sanciones de la Ley N° 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público, modificada por la Ley N° 28683. Cuando el hecho consista en el incumplimiento de la atención preferente a una persona adulta mayor o a una persona con discapacidad, la persona afectada puede optar por cualquiera de los dos mecanismos. Si registra la incidencia conforme a la presente ley, el hecho se tramita y sanciona conforme a esta y no puede ser sancionado nuevamente en aplicación de la Ley N° 27408. Respecto de los demás beneficiarios de la atención preferente, rige exclusivamente la Ley N° 27408.

Artículo 13. Sanción a entidades públicas

13.1 La municipalidad ejerce su potestad sancionadora respecto de las entidades obligadas públicas y privadas. Tratándose de entidades públicas, prioriza la imposición de medidas correctivas y de amonestación, y solo impone multa cuando la entidad incumpla una medida correctiva firme o reincida en una infracción grave o muy grave dentro del plazo de un año.

13.2 Cuando la sancionada sea una entidad pública, la municipalidad comunica además la resolución de sanción a su titular y a su órgano de control institucional, para el deslinde de la responsabilidad administrativa de los servidores involucrados conforme a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y al régimen disciplinario aplicable.

13.3 La multa impuesta a una entidad pública se paga con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y no puede financiarse con recursos destinados a la prestación directa de servicios a las personas adultas mayores o a las personas con discapacidad.

Artículo 14. Coordinación interinstitucional

14.1 La municipalidad conoce las quejas y fiscaliza únicamente dentro de las competencias que le atribuye la ley. Cuando los hechos correspondan a la competencia de otra autoridad, remite la queja y sus antecedentes dentro del plazo de cinco días hábiles, informando a la persona afectada. La remisión no impide la adopción de medidas urgentes dentro de la competencia propia.

14.2 Para efectos de la remisión, se observan los siguientes criterios:

a) La municipalidad conoce las incidencias y las infracciones previstas en la presente ley.
b) El Conadis conoce las infracciones tipificadas en la Ley N° 29973.
c) El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) conoce las infracciones a la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.
d) Los organismos reguladores y supervisores sectoriales conocen los incumplimientos de las normas de atención al usuario de los servicios bajo su competencia.
e) El Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú conocen los hechos que puedan constituir delito.

14.3 Lo dispuesto en la presente ley no afecta las competencias de fiscalización y sanción del Conadis previstas en la Ley N° 29973 ni las del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables previstas en la Ley N° 30490. Un mismo hecho no puede ser sancionado dos veces cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

14.4 La remisión de quejas y expedientes, el intercambio de información y la prevención de la doble sanción se rigen por el protocolo de coordinación a que se refiere la sexta disposición complementaria final.

Artículo 15. Infracciones

15.1 Constituyen infracciones leves:

a) No exhibir el aviso a que se refiere el numeral 5.2 o no difundirlo en los canales no presenciales.
b) No entregar la constancia del registro conforme al numeral 6.4.
c) No conservar las hojas de incidencia y sus respuestas conforme al numeral 8.1, o no remitir la información estadística a que se refiere el numeral 8.2.

15.2 Constituyen infracciones graves:

a) No contar con el Cuaderno de Incidencias o con el medio equivalente en los canales no presenciales, o no garantizar una forma de registro que no requiera acceso a internet.

b) Negarse a poner el cuaderno a disposición o a recibir la incidencia, exigir requisitos, pagos o datos no previstos en la presente ley, retrasar injustificadamente su entrega o no brindar la asistencia necesaria para su llenado.
c) No responder la incidencia en el plazo establecido o responderla sin el contenido mínimo previsto en el numeral 7.2.
d) No adoptar de inmediato el ajuste razonable o la atención preferente a que se refiere el numeral 7.3, cuando correspondía.
e) Revelar la identidad de la persona que solicitó su reserva, en contravención del numeral 6.3.

15.3 Constituyen infracciones muy graves:

a) Adoptar represalias contra la persona afectada o contra quien registra la incidencia.
b) Incumplir las medidas correctivas ordenadas por la municipalidad mediante resolución firme.

Artículo 16. Sanciones y criterios de graduación

16.1 Las municipalidades sancionan las infracciones conforme a la siguiente escala:

a) Infracciones leves: amonestación o multa de hasta 0,25 unidades impositivas tributarias (UIT).
b) Infracciones graves: multa de más de 0,25 UIT hasta 1 UIT.
c) Infracciones muy graves: multa de más de 1 UIT hasta 2 UIT.

16.2 La multa se gradúa dentro de cada categoría conforme al principio de razonabilidad previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, considerando los siguientes criterios:

a) La gravedad del daño causado a la persona afectada.
b) El beneficio ilícito obtenido.
c) La reincidencia.
d) La conducta de la entidad obligada durante el procedimiento.
e) En el caso de los proveedores privados, su capacidad económica, determinada por su categoría empresarial conforme al Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE.

16.3 La multa impuesta a una microempresa no puede exceder del cincuenta por ciento del monto máximo previsto para la categoría de la infracción.

16.4 Existe reincidencia cuando se comete una infracción de la misma categoría dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó la anterior. En tal caso, la infracción se sanciona con la multa correspondiente a la categoría inmediatamente superior y, si se trata de una infracción muy grave, con el monto máximo de 2 UIT. El monto máximo de 2 UIT se aplica por cada infracción.

16.5 Son aplicables las condiciones eximentes y atenuantes de responsabilidad previstas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lo recaudado se destina a

las acciones de la Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPED) y del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor (CIAM).

Artículo 17. Informe
Las municipalidades informan semestralmente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sobre las quejas atendidas y las sanciones impuestas. El Ministerio publica anualmente un informe consolidado, sin datos personales, sobre las incidencias registradas, desagregado por sector, tipo de entidad, región y tipo de incidencia, con indicación de las quejas, medidas correctivas y sanciones municipales, e incluye la relación de entidades públicas sancionadas, y lo remite a la comisión ordinaria competente de la Cámara de Diputados.

Artículo 18. Relación con otros mecanismos
El Cuaderno de Incidencias no sustituye el Libro de Reclamaciones ni las demás vías administrativas, jurisdiccionales o de denuncia previstas en el ordenamiento, ni constituye requisito previo para acudir a ellas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento
La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Las funciones que la presente ley asigna a las municipalidades, al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, al Conadis y a la Presidencia del Consejo de Ministros se ejecutan en el marco de sus competencias vigentes y se implementan progresivamente, sujetas a la disponibilidad presupuestal de cada entidad.

SEGUNDA. Reglamentación
El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por la ministra o el ministro de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, reglamenta la presente ley en un plazo de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor. El reglamento aprueba el formato único del cuaderno en versiones accesibles, incluido el formato simplificado para las micro y pequeñas empresas; las características del medio equivalente en los canales no presenciales y de la forma de registro que no requiere acceso a internet; el procedimiento para la reserva de identidad y para la consulta de la respuesta mediante código; las medidas de seguridad de la información; el plazo y los medios de remisión de la información estadística; y los lineamientos complementarios para la atención de quejas por las municipalidades. En su elaboración participan las organizaciones representativas de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad.

TERCERA. Implementación progresiva

Las entidades públicas y los proveedores privados que no califiquen como micro o pequeñas empresas implementan el cuaderno en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la publicación del reglamento. Las micro y pequeñas empresas lo implementan en un plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario, con el formato simplificado que apruebe el reglamento. Durante el primer año de vigencia, las municipalidades priorizan acciones de orientación y fiscalización preventiva.

CUARTA. Adecuación municipal

Las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao incorporan las infracciones y sanciones previstas en la presente ley en su Reglamento de Aplicación de Sanciones y en su Cuadro Único de Infracciones y Sanciones, en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la publicación del reglamento. Las demás municipalidades distritales lo hacen en un plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario. Durante dichos plazos, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables les brinda asistencia técnica y las municipalidades atienden las quejas y ordenan medidas correctivas.

QUINTA. Plataformas existentes

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en coordinación con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, implementa la versión virtual del cuaderno y la remisión de información estadística mediante las plataformas digitales del Estado existentes.

SEXTA. Protocolo de coordinación interinstitucional

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en coordinación con el Conadis, el Indecopi y los organismos reguladores y supervisores sectoriales, aprueba el protocolo de coordinación a que se refiere el numeral 14.4, en un plazo de ciento veinte (120) días calendario contados a partir de la publicación del reglamento, con cargo a sus presupuestos institucionales.

Lima, noviembre de 2026.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las personas adultas mayores y las personas con discapacidad acuden todos los días a hospitales, municipalidades, comisarías, bancos, empresas de transporte y otros establecimientos de atención al público. En esos espacios suelen enfrentar situaciones que, sin llegar necesariamente a ser delitos, afectan su dignidad y les impiden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones: tratos despectivos o infantilizadores, la negativa a respetar su atención preferente, la falta de un intérprete o de un formato accesible, una ventanilla o un trámite que no se adapta a sus necesidades. Estas situaciones, que en la mayoría de los casos no se denuncian, quedan sin registro, sin respuesta del proveedor y fuera del conocimiento del Estado.

El ordenamiento peruano reconoce estos derechos. La Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad[1], impone la obligación de realizar ajustes razonables y garantizar la accesibilidad, y la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor[2], reconoce en su artículo 5 el derecho a la no discriminación por razones de edad y a la atención preferente en todos los servicios brindados en establecimientos públicos y privados. Sin embargo, no existe un mecanismo uniforme y cercano que permita a estas personas dejar constancia inmediata de la vulneración en el lugar en que ocurre, que obligue al proveedor a responder y a corregir, y que haga llegar esa información a la autoridad encargada de proteger sus derechos.

Los mecanismos existentes no cumplen esa función. El Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor[3] y el de las entidades públicas, regulado por el Decreto Supremo 007-2020-PCM[4], están diseñados para la insatisfacción del usuario con el bien o servicio y no generan información desagregada sobre maltrato o falta de ajustes razonables. El mecanismo de quejas por incumplimiento de la atención preferente, previsto en la Ley 27408, carece de plazos de respuesta, de una vía clara para que el usuario acuda a la autoridad y de sanciones con capacidad disuasiva. El resultado es que la vulneración cotidiana de los derechos de estas personas permanece sin respuesta y fuera del conocimiento del Estado.

[1] Ley N.° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad. (2012, 24 de diciembre). Diario Oficial El Peruano.

[2] Ley N.° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor. (2016, 21 de julio). Diario Oficial El Peruano. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Texto_Consolidado/30490-TXM.pdf

[3] Ley N.° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. (2010, 2 de septiembre). Diario Oficial El Peruano.

[4] Decreto Supremo N.° 007-2020-PCM, que establece disposiciones para la gestión de reclamos en las entidades de la Administración Pública. (2020, 17 de enero). Diario Oficial El Peruano. https://www.sunat.gob.pe/institucional/contactenos/libroReclamaciones/normas/ds007-2020-PCM.pdf

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población del Perú ascendió a 34 157 732 habitantes en 2025[5]. Las personas de 60 y más años representaban el 14,3 % de la población en 2025, frente al 5,7 % en 1950; el 44,6 % de los hogares del país tenía entre sus miembros al menos a una persona adulta mayor, y el 80,2 % de la población adulta mayor presentaba algún problema de salud crónico[6]. Aplicando el porcentaje de 2025 al total censado, la población adulta mayor bordea los 4,9 millones de personas. En cuanto a la discapacidad, los Censos Nacionales 2017 registraron 3 209 261 personas con alguna discapacidad, el 10,3 % de la población; el 48,3 % de ellas tenía dificultad para ver, el 15,1 % para moverse o caminar y el 7,6 % para oír[7]. Ambas poblaciones se superponen en gran medida: según el INEI, el 45,2 % de las personas con discapacidad son adultas mayores.

El país no cuenta con una Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad desde 2012, y el Conadis ha solicitado recursos al Ministerio de Economía y Finanzas para realizar una nueva. A octubre de 2026, el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad contaba con 631 330 inscripciones[8], una fracción de la población con discapacidad identificada por el censo. Tampoco existe una fuente oficial que registre los casos de maltrato o de falta de ajustes razonables en la atención al público, lo que impide al Estado conocer en qué sectores, entidades y regiones se concentran las vulneraciones.

La I Encuesta Nacional de Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-Racial, del Ministerio de Cultura, identificó que los lugares en que la población se ha sentido discriminada con mayor frecuencia son los hospitales públicos o postas médicas (22 %), las comisarías (19 %) y las municipalidades (14 %)[9]. Se trata, precisamente, de los servicios a los que las personas adultas mayores y las personas con discapacidad acuden con mayor necesidad.

En los operativos de 2022, el Conadis impuso 81 sanciones a 64 entidades públicas y privadas, con multas por 985 UIT. El 55,56 % de las sanciones correspondió al

---

[5] Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2026). INEI: población del Perú totalizó 34 millones 157 mil 732 habitantes al 2025 [Nota de prensa]. https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/1399446-inei-poblacion-del-peru-totalizo-34-millones-157-mil-732-habitantes-al-2025

[6] Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). Situación de la población adulta mayor: abril-mayo-junio 2025 (Informe Técnico N.° 03). https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informetecnico_situacionpoblacionadultamayor_iit25.pdf

[7] Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). Perfil sociodemográfico de la población con discapacidad, 2017. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1675/libro.pdf

[8] El Comercio. (2026, 19 de octubre). Conadis lanza grave advertencia: gobiernos regionales y municipios no destinan recursos para atender a personas con discapacidad pese a que tienen presupuesto. https://elcomercio.pe/lima/sucesos/conadis-lanza-grave-advertencia-gobiernos-regionales-y-municipios-no-destinan-recursos-para-atender-a-personas-con-discapacidad-pese-a-que-tienen-presupuesto-noticia/

[9] Diario Oficial El Peruano. (2018, 17 de abril). Cuestión de piel [Resultados de la I Encuesta Nacional de Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-Racial, Ministerio de Cultura]. https://elperuano.pe/noticia/65670-cuestion-de-piel

incumplimiento de la cuota laboral y el 37,04 % al de las normas de accesibilidad; la conducta de impedir el ingreso de una persona con discapacidad a un espectáculo representó apenas el 1,23 %[10]. El plan de fiscalización de 2025 programó 778 intervenciones organizadas en los ejes de accesibilidad, empleo, presupuesto y educación[11], y en 2026 el Conadis reportó 527 fiscalizaciones a nivel nacional, 313 ordinarias y 214 de orientación[12]. Estas cifras muestran una labor fiscalizadora relevante, pero orientada a obligaciones estructurales; el trato que la persona recibe en la ventanilla y la negativa a un ajuste razonable concreto no llegan al conocimiento de la autoridad si no media una denuncia formal.

La sistematización del Conadis sobre las infracciones de la Ley 29973 recoge conductas como impedir el ingreso a espectáculos, negarse a prestar el servicio de transporte o incumplir las normas de accesibilidad, pero no tipifica de manera expresa la denegación de un ajuste razonable en la atención al público ni el maltrato en dicha atención[13]. En el caso de las personas adultas mayores, el reglamento de la Ley 30490 organiza la supervisión y fiscalización de la Dirección de Personas Adultas Mayores principalmente en torno a los centros de atención para personas adultas mayores[14], por lo que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables no cuenta con potestad sancionadora sobre la atención que brindan las entidades públicas y privadas en general.

Existe, sin embargo, un antecedente directo que permite construir una solución cercana al ciudadano. La Ley 28683, que modificó la Ley 27408 de atención preferente, obliga a las entidades públicas y privadas de uso público a habilitar un mecanismo de quejas contra quienes incumplan la atención preferente, encarga a las municipalidades la imposición de multas en su jurisdicción y les ordena verificar el cumplimiento de la ley antes de otorgar la licencia de funcionamiento[15]. Este régimen, no obstante, presenta tres limitaciones: no fija plazos para que la entidad responda la queja, no prevé que el usuario pueda acudir a la municipalidad cuando la entidad no

[10] Panamericana Televisión. (2023, 23 de marzo). Sancionan a 64 entidades públicas y privadas por infringir derechos de personas con discapacidad. https://panamericana.pe/nacionales/376099-sancionan-64-entidades-publicas-privadas-infringir-derechos-personas-discapacidad

[11] Diario Oficial El Peruano. (2025, 16 de febrero). Conadis aprueba plan 2025 para fiscalizar a entidades. https://www.elperuano.pe/noticia/264290-conadis-aprueba-plan-2025-para-fiscalizar-a-entidades

[12] El Comercio. (2026, 19 de octubre). Conadis lanza grave advertencia: gobiernos regionales y municipios no destinan recursos para atender a personas con discapacidad pese a que tienen presupuesto. https://elcomercio.pe/lima/sucesos/conadis-lanza-grave-advertencia-gobiernos-regionales-y-municipios-no-destinan-recursos-para-atender-a-personas-con-discapacidad-pese-a-que-tienen-presupuesto-noticia/

[13] Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad. (s. f.). Infracciones administrativas contempladas en la Ley N.° 29973. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/288528/INFRACCIONES_ADMINISTRATIVAS_CONTEMPLADAS_EN_LA_LEY_N%C2%BA_29973.pdf

[14] Decreto Supremo N.° 024-2021-MIMP, que aprueba el Reglamento de la Ley N.° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor. (2021, 26 de julio). Diario Oficial El Peruano.

[15] Ley N.° 28683, Ley que modifica la Ley N.° 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público. (2006). Diario Oficial El Peruano.

responde, y limita las multas a un máximo del 30 % de la UIT. La presente iniciativa toma ese antecedente y lo refuerza.

De lo expuesto se identifican los siguientes vacíos:

a) **Registro.** No existe un mecanismo obligatorio, inmediato y accesible para que la persona adulta mayor o la persona con discapacidad deje constancia del maltrato o de la falta de ajuste razonable en el lugar en que ocurre.

b) **Respuesta del proveedor.** No existe una obligación legal específica de responder estas incidencias en un plazo cierto ni de adoptar medidas correctivas.

c) **Vía de queja y sanción.** El mecanismo de quejas de la Ley 27408 no prevé plazos de respuesta ni una vía para acudir a la municipalidad cuando la entidad no responde, y sus multas, de hasta el 30 % de la UIT, carecen de capacidad disuasiva.

d) **Información.** El Estado no dispone de información sistemática sobre las vulneraciones en la atención, lo que impide orientar la fiscalización y las políticas públicas.

e) **Tipificación.** No están tipificadas como infracción, de manera expresa, la negativa a registrar estas incidencias ni las represalias contra quien las registra.

Experiencia comparada. La revisión de la legislación comparada confirma la viabilidad del enfoque propuesto. En España, el Real Decreto Legislativo 1/2013, que aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, califica como infracción grave el incumplimiento de las exigencias de accesibilidad y la negativa a adoptar ajustes razonables; las denuncias pueden ser presentadas por las propias personas, sus familias o sus organizaciones, y la Oficina de Atención a la Discapacidad emite informe en el procedimiento, con sanciones de entre 301 euros y un millón de euros[16]. En Costa Rica, la Ley 9158, Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, obliga a los ministerios y a otras entidades públicas a contar con una contraloría de servicios que recibe las inconformidades de los usuarios, establece plazos para que la administración responda, exige informes anuales a un órgano rector y encarga a dichas contralorías evaluar los servicios de apoyo y las ayudas técnicas requeridas por las personas con discapacidad (artículo 14.8)[17]. En Chile, el artículo 57 de la Ley

[16] Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 de España. (s. f.). Infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. https://www.dsca.gob.es/es/derechos-sociales/discapacidad/derechos-personas-discapacidad/infracciones-y-sanciones

[17] Ley N.° 9158, Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios. (2013, 10 de septiembre). La Gaceta, Diario Oficial de la República de Costa Rica, 173.

20.422 otorga a quien sufra amenaza, perturbación o privación de los derechos reconocidos en dicha ley una acción especial ante el juez de policía local, sin perjuicio de las vías administrativas[18]. Estas experiencias coinciden en tres elementos que la presente iniciativa recoge: un canal accesible para la persona afectada, la obligación de respuesta del prestador y la posibilidad de acudir a una autoridad con potestad para corregir y sancionar.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

La presente iniciativa tiene como objetivo general crear un mecanismo obligatorio, accesible y gratuito, similar al Libro de Reclamaciones pero especializado en los derechos de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad, que permita registrar el maltrato y la falta de ajustes razonables en la atención, por canales presenciales y no presenciales y con reserva de identidad cuando la persona lo solicite; que obligue a las entidades públicas y privadas a revisar los hechos y a emitir una respuesta motivada; que permita a la persona afectada acudir en queja ante la municipalidad mediante un procedimiento con garantías mínimas; y que fortalezca la fiscalización y sanción municipal que ya existe en materia de atención preferente, con infracciones y sanciones clasificadas en la propia ley, con el seguimiento nacional del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y sin crear gasto público.
De este objetivo general se derivan los siguientes objetivos específicos:

a) Establecer la obligación de contar con el Cuaderno de Incidencias en las entidades públicas y privadas que atienden al público, en soporte físico o virtual, con un medio equivalente en los canales no presenciales y con una forma de registro que no requiera acceso a internet (artículos 3 y 5).

b) Definir las incidencias registrables y precisar la naturaleza del registro, que deja constancia del hecho y obliga a responder, sin constituir por sí mismo una denuncia (artículos 4 y 6).

c) Garantizar la gratuidad del registro, la prohibición de represalias y la reserva de identidad, y asegurar que, cuando la incidencia la registre un acompañante, este actúe conforme a la voluntad de la persona afectada (artículos 5 y 6).

d) Obligar a la entidad a revisar los hechos, a responder de manera motivada en quince días hábiles y a realizar de inmediato los ajustes necesarios para la atención en curso (artículo 7).

[18] Ley N.° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. (2010, 10 de febrero). Diario Oficial de la República de Chile. https://iura.cl/20422/57

e) Fijar reglas de conservación, acceso y uso de la información, de modo que fuera de la entidad solo circule información estadística anonimizada y se protejan los datos sensibles (artículos 8 y 17).

f) Permitir la queja ante la municipalidad mediante un procedimiento mínimo, con medidas correctivas determinadas en la ley y recursos impugnatorios, y ordenar su relación con la Ley 27408 y con las demás autoridades competentes (artículos 9 a 12 y 14).

g) Clasificar en la ley las infracciones, fijar la multa de cada categoría y sus criterios de graduación, y establecer un régimen diferenciado para las entidades públicas (artículos 13, 15 y 16).

h) Articular el nuevo mecanismo con el Libro de Reclamaciones y con las demás vías existentes, sin sustituirlas (artículo 18), y prever una implementación progresiva sujeta a la disponibilidad presupuestal (disposiciones complementarias finales).

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

En el plano constitucional, la iniciativa se sustenta en el artículo 1, que establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; en el artículo 2, inciso 2, que reconoce el derecho a la igualdad y prohíbe la discriminación; en el artículo 2, inciso 6, que protege a la persona frente al suministro de informaciones que afecten su intimidad; en el artículo 4, que ordena a la comunidad y al Estado proteger especialmente al anciano en situación de abandono; en el artículo 7, que reconoce a la persona con discapacidad el derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad; y en el artículo 65, que encarga al Estado defender el interés de los consumidores y usuarios[19]. La propuesta respeta el artículo 79, que prohíbe a los representantes ante el Congreso crear o aumentar gastos públicos, pues las funciones que asigna se ejecutan en el marco de competencias vigentes, con cargo a los presupuestos institucionales y sujetas a su disponibilidad presupuestal.

En el plano internacional, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[20] define la denegación de ajustes razonables como una forma de discriminación por motivos de discapacidad (artículo 2), obliga a los Estados a adoptar las medidas pertinentes para asegurar que se realicen ajustes razonables (artículo 5.3) y a vigilar que los servicios abiertos al público sean accesibles (artículo 9), y exige

[19] Constitución Política del Perú. (1993). Diario Oficial El Peruano.

[20] Asamblea General de las Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aprobada por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N.° 29127.

que las autoridades independientes supervisen los servicios destinados a estas personas para prevenir la explotación, la violencia y el abuso (artículo 16.3). La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores[21] reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación por razones de edad (artículo 5) y a la accesibilidad (artículo 26), y obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas para hacer efectivos estos derechos.

En el plano legal, la iniciativa desarrolla la Ley 29973 y la Ley 30490, y se articula con el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General[22], que rige el procedimiento administrativo, la potestad sancionadora y los recursos administrativos; con el Código de Protección y Defensa del Consumidor y el Decreto Supremo 007-2020-PCM, que regulan el Libro de Reclamaciones; con la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades[23], cuyo artículo 46 reconoce la potestad sancionadora municipal; con la Ley 27408, modificada por la Ley 28683, sobre atención preferente; con la Ley 30057, Ley del Servicio Civil[24], en cuanto al régimen disciplinario de los servidores públicos; con la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales[25]; con el Código Civil y el Decreto Legislativo 1384[26], en cuanto al reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y a la designación de apoyos; con el Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, aprobado por el Decreto Supremo 013-2013-PRODUCE[27], que define las categorías empresariales; y con el protocolo aprobado por la Resolución Ministerial 347-2021-MIMP, que establece pautas para que las entidades públicas y las entidades privadas que brindan servicios públicos atiendan las solicitudes de ajustes razonables[28].

Opción de técnica legislativa. La iniciativa se plantea como una ley especial y no como una modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor ni de las normas del Libro de Reclamaciones, porque el Libro de Reclamaciones protege la relación de consumo o la satisfacción con el servicio, mientras que el cuaderno protege derechos de poblaciones de especial protección y debe aplicarse por igual a entidades públicas y privadas, ámbitos que hoy se regulan en normas distintas. En

[21] Organización de los Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Aprobada por Resolución Legislativa N.° 31090 y ratificada por Decreto Supremo N.° 044-2020-RE.

[22] Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (2019, 25 de enero). Diario Oficial El Peruano.

[23] Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. (2003, 27 de mayo). Diario Oficial El Peruano.

[24] Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil. (2013, 4 de julio). Diario Oficial El Peruano.

[25] Ley N.° 29733, Ley de Protección de Datos Personales. (2011). Diario Oficial El Peruano.

[26] Decreto Legislativo N.° 1384, que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. (2018, 4 de septiembre). Diario Oficial El Peruano.

[27] Decreto Supremo N.° 013-2013-PRODUCE, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial. (2013, 28 de diciembre). Diario Oficial El Peruano.

[28] Resolución Ministerial N.° 347-2021-MIMP, que aprueba el Protocolo para la atención de solicitudes de ajustes razonables para la manifestación de voluntad de las personas con discapacidad. (2021). Diario Oficial El Peruano. https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/12/Protocolo-para-otorgar-ajustes-razonables-Resolucion-Ministerial-347-2021-MIMP-LPderecho.pdf

cuanto a la autoridad competente, se optó por las municipalidades por tres razones. En primer lugar, ya ejercen la fiscalización y sanción de la atención preferente conforme a la Ley 27408, modificada por la Ley 28683, de modo que la iniciativa refuerza una competencia existente en lugar de crear una nueva. En segundo lugar, tienen presencia en todo el territorio, fiscalizan los establecimientos de su jurisdicción y cuentan con las Oficinas Municipales de Atención a la Persona con Discapacidad y los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor, lo que las convierte en la autoridad más cercana a la persona afectada. En tercer lugar, la potestad sancionadora del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables está circunscrita, en la práctica, a los centros de atención para personas adultas mayores y carece de despliegue territorial, por lo que encargarle la sanción exigiría crear estructuras nuevas, con el consiguiente gasto. El Ministerio conserva, en cambio, su papel rector: aprueba el formato, consolida la información estadística nacional, brinda asistencia técnica a las municipalidades, coordina el protocolo interinstitucional y publica el informe anual. Los fundamentos de cada disposición son los siguientes:

Objeto, finalidad y ámbito (artículos 1 a 3). El objeto describe lo que la norma hace: crear el cuaderno y establecer las reglas para su atención y fiscalización. La finalidad expresa el resultado que se busca: el trato digno, la mejora continua del servicio y la generación de información para el Estado. El ámbito comprende a las entidades públicas, con la misma referencia que emplea el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, y a los proveedores privados que atienden al público, incluidos los canales no presenciales, pues la falta de accesibilidad también se produce en la atención telefónica o digital. El artículo 5 precisa cómo opera el cuaderno en esos canales.

Definiciones (artículo 4). La definición de incidencia delimita el mecanismo a la atención al público y a los supuestos de maltrato, discriminación, atención preferente y ajustes razonables o accesibilidad, y precisa que el registro no acredita por sí mismo la infracción. La definición de ajuste razonable reproduce la de la Convención, incluido el límite de la carga desproporcionada o indebida, lo que evita exigencias desmedidas a los proveedores. Se definen además la represalia, para dar contenido preciso a la prohibición del artículo 5 y a la infracción muy grave correspondiente, y el canal no presencial.

Cuaderno (artículo 5). Siguiendo el modelo del Libro de Reclamaciones, el cuaderno puede ser físico o virtual, con un formato único aprobado por el MIMP y un aviso visible. Como el ámbito incluye la atención telefónica y digital, el numeral 5.3 exige que en esos canales exista un medio equivalente de registro y que, en todos los casos, se garantice una forma de registro que no requiera internet, pues una parte importante de las personas adultas mayores no usa estos medios. El numeral 5.4 exige que el cuaderno sea accesible y que la entidad asista en su llenado, y distingue entre quien representa a la persona —su representante legal o el apoyo con facultades de representación designado conforme al Código Civil y al Decreto Legislativo 1384— y

quien solo la acompaña. En este último caso, el registro debe responder a la voluntad y preferencias de la persona afectada y se deja constancia de su conformidad, en coherencia con el modelo de apoyos que reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. El numeral 5.5 reemplaza fórmulas abiertas por conductas determinadas —negarse a entregar el cuaderno o a recibir la incidencia, exigir requisitos, pagos o datos no previstos y retrasar su entrega— y se remite a la definición de represalia, en observancia del principio de tipicidad.

Naturaleza del registro y reserva de identidad (artículo 6). El numeral 6.1 precisa la función del cuaderno: deja constancia del hecho, obliga a la entidad a revisarlo y a responder, y habilita la queja ante la municipalidad, pero no constituye denuncia ni inicia por sí mismo un procedimiento sancionador. Con ello se distingue el cuaderno de las vías de denuncia y se preserva el derecho de defensa del proveedor. El numeral 6.2 aplica el principio de minimización de datos: solo se piden datos de identificación y contacto cuando son necesarios para responder, para adoptar el ajuste o para tramitar la queja. El numeral 6.3 permite la reserva de identidad, porque quien registra una incidencia suele depender del mismo servicio y puede temer represalias; la reserva no impide que la municipalidad o la autoridad competente accedan a los datos para investigar, con igual deber de reserva.

Respuesta (artículo 7). La entidad debe revisar los hechos antes de responder y emitir una respuesta motivada con un contenido mínimo: los hechos revisados y las acciones de verificación, su conclusión, las medidas adoptadas o las razones para no adoptarlas y la información sobre la queja ante la municipalidad. El plazo de quince días hábiles es el mismo que el reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece para los proveedores desde su modificación por el Decreto Supremo 101-2022-PCM[29], lo que facilita su gestión por las entidades. El numeral 7.3 atiende la naturaleza de los ajustes razonables: muchos se requieren en el momento de la atención, por lo que no tendría sentido diferirlos a una respuesta posterior.

Conservación de la información y protección de datos personales (artículo 8). Las incidencias pueden revelar datos sensibles, como la discapacidad o el estado de salud de una persona. Por ello, la iniciativa no dispone la remisión de copias de cada hoja a otras entidades: las hojas se conservan en la entidad obligada durante dos años, tras los cuales se suprimen o anonimizan los datos personales, y solo se entregan a la municipalidad cuando esta las requiere para atender una queja o fiscalizar. Fuera de la entidad circula únicamente información estadística anonimizada, que remiten una vez al año las entidades públicas y los proveedores que no son micro o pequeñas empresas, y que el MIMP comparte con el Conadis en la misma forma. El

[29] Agencia Peruana de Noticias Andina. (2022, 16 de agosto). Gobierno modifica reglamento de libro de reclamaciones para atender solicitudes en 15 días. https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=905857

numeral 8.4 restringe el acceso al personal designado, limita el uso a la finalidad del registro y remite a las medidas de seguridad de la Ley 29733 y su reglamento, sin perjuicio de las competencias de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

Queja, procedimiento y medidas correctivas (artículos 9 a 11). Es el elemento central de la propuesta. Si la entidad no responde en quince días hábiles o la respuesta no es satisfactoria, la persona afectada puede acudir en queja ante la municipalidad del lugar de atención en un plazo de sesenta días hábiles. Cuando la atención fue no presencial, es competente la municipalidad del domicilio de la entidad o del establecimiento responsable del canal, lo que resuelve la competencia territorial en la atención remota. El artículo 10 fija un procedimiento mínimo conforme al Texto Único Ordenado de la Ley 27444: traslado de la queja a la entidad, plazo para descargos, actuación de pruebas, inspecciones o verificaciones, y resolución escrita y motivada en treinta días hábiles, impugnable mediante los recursos administrativos ordinarios. Si se advierte una infracción, se inicia el procedimiento sancionador con sus propias garantías. El artículo 11 enumera las medidas correctivas que la municipalidad puede ordenar, desde realizar el ajuste o brindar la atención preferente denegados hasta adecuar protocolos o capacitar al personal, y establece sus límites: relación directa con los hechos, proporcionalidad, ausencia de carga desproporcionada y un plazo máximo de cumplimiento. Como los efectos de un maltrato ya ocurrido no siempre pueden revertirse, en esos casos las medidas se orientan a evitar su repetición.

Fiscalización de oficio y relación con la Ley 27408 (artículo 12). La municipalidad fiscaliza de oficio mediante inspecciones presenciales o verificaciones en los canales no presenciales. No se vincula el cumplimiento de la ley a la licencia de funcionamiento, porque ese control no alcanza a los servicios prestados por internet ni a las entidades que no requieren licencia municipal, y porque podría configurar un requisito no previsto en la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. El numeral 12.2 aclara que la iniciativa complementa, sin sustituirlo, el mecanismo de quejas y sanciones de la Ley 27408: la persona puede optar por cualquiera de los dos y, si registra la incidencia en el cuaderno, el hecho se tramita y sanciona conforme a la nueva ley, sin que pueda volver a sancionarse por la Ley 27408. Para los demás beneficiarios de la atención preferente, como las mujeres embarazadas o las niñas y los niños, rige exclusivamente la Ley 27408.

Entidades públicas (artículo 13). Ni la Ley 27972 ni la Ley 27408, modificada por la Ley 28683, excluyen a las entidades públicas de la potestad sancionadora municipal, y el propio Conadis impone multas a entidades públicas. Sin embargo, la multa a una entidad pública se paga con fondos públicos y no recae sobre el servidor que incurrió en la conducta. Por ello, el artículo 13 prioriza las medidas correctivas y la amonestación, reserva la multa para el incumplimiento de una medida correctiva firme

o la reincidencia en infracciones graves o muy graves, y prohíbe que se pague con recursos destinados a la atención directa de las personas adultas mayores o con discapacidad. En todos los casos, la municipalidad comunica la sanción al titular y al órgano de control institucional, para que se determine la responsabilidad disciplinaria individual conforme a la Ley 30057. De este modo, la consecuencia recae principalmente en la persona responsable y no en el servicio que recibe la ciudadanía.

Coordinación interinstitucional (artículo 14). La prohibición de la doble sanción no basta para ordenar la concurrencia de autoridades. El artículo 14 fija criterios de remisión —la municipalidad conoce las infracciones de esta ley; el Conadis, las de la Ley 29973; el Indecopi, las del Código de Protección y Defensa del Consumidor; los organismos reguladores y supervisores, las de las normas sectoriales de atención al usuario; y el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, los hechos que puedan constituir delito—, un plazo de cinco días hábiles para remitir los expedientes y un protocolo de coordinación. Además, deja a salvo las competencias del Conadis, que en 2025 aprobó una directiva para la atención y evaluación de denuncias[30], y prohíbe la doble sanción.

Infracciones y sanciones (artículos 15 y 16). En observancia de los principios de legalidad y tipicidad, la propia ley clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves y fija la sanción de cada categoría: amonestación o multa de hasta 0,25 UIT para las leves; multa de más de 0,25 hasta 1 UIT para las graves; y multa de más de 1 hasta 2 UIT para las muy graves. Estos montos superan el tope del 30 % de la UIT de la Ley 28683 para dotar a las sanciones de capacidad disuasiva. La graduación dentro de cada categoría responde a criterios previstos en la ley —gravedad del daño, beneficio ilícito, reincidencia, conducta durante el procedimiento y capacidad económica—, y esta última se determina por la categoría empresarial del Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, y no por un concepto indeterminado como el tamaño del proveedor. A las microempresas se les aplica, además, un tope equivalente a la mitad del máximo de cada categoría. La reincidencia dentro de un año se sanciona con la escala inmediatamente superior, y el máximo de 2 UIT opera por cada infracción. Lo recaudado se destina a la OMAPED y al CIAM, siguiendo la lógica de la Ley 28683.

Informe anual y relación con otros mecanismos (artículos 17 y 18). Las municipalidades informan semestralmente al MIMP sobre las quejas y sanciones, y el informe anual, sin datos personales, convierte las incidencias en información pública para la toma de decisiones y para el control político del Congreso; la publicación de la relación de entidades públicas sancionadas añade un incentivo reputacional que, en el sector público, suele ser más disuasivo que la propia multa. El artículo 18 precisa

[30] IusLatin. (2025, 25 de julio). Conadis aprobó directiva para la atención y evaluación de denuncias en materia de discapacidad (Resolución N.° D000153-2025-CONADIS-PRE). https://iuslatin.pe/conadis-aprobo-directiva-para-la-atencion-y-evaluacion-de-denuncias-en-materia-de-discapacidad-resolucion-d000153-2025-conadis-pre/

que el cuaderno no sustituye el Libro de Reclamaciones ni las denuncias ante otras autoridades, ni es requisito previo para acudir a ellas.

Disposiciones complementarias finales. Establecen la cláusula de financiamiento, que sujeta la implementación a los presupuestos institucionales y a la disponibilidad presupuestal de cada entidad, en concordancia con el artículo 79 de la Constitución; el plazo de reglamentación, con participación de las organizaciones representativas, sin delegar al reglamento la clasificación de las infracciones, que ya está en la ley; una implementación progresiva que distingue a las micro y pequeñas empresas, con un primer año de fiscalización preventiva; plazos diferenciados de adecuación municipal, de ciento ochenta días para las municipalidades provinciales y las distritales de Lima Metropolitana y el Callao, y de un año para las demás municipalidades distritales, con asistencia técnica del MIMP; el uso de las plataformas digitales del Estado existentes; y la aprobación del protocolo de coordinación interinstitucional.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

Como antecedentes normativos se han considerado la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; la Ley 29973 y su régimen de infracciones; la Ley 30490 y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 024-2021-MIMP; la Ley 27408, modificada por la Ley 28683, que obliga a las entidades a habilitar un mecanismo de quejas por incumplimiento de la atención preferente; el artículo 150 del Código de Protección y Defensa del Consumidor y su reglamento, modificado por el Decreto Supremo 101-2022-PCM; el Decreto Supremo 007-2020-PCM, que regula la gestión de reclamos en las entidades públicas mediante la plataforma digital GOB.PE; la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento; el Decreto Legislativo 1384, que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad; el Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial; la Resolución Ministerial 347-2021-MIMP, sobre ajustes razonables; y la Directiva aprobada por la Resolución de Presidencia D000153-2025-CONADIS-PRE, sobre atención y evaluación de denuncias en materia de discapacidad.

La presente iniciativa toma del Libro de Reclamaciones su lógica de registro inmediato, constancia y plazo de respuesta, pero se aparta de él en cuatro aspectos: su objeto son derechos fundamentales de poblaciones de especial protección y no la relación de consumo; incorpora una queja ante la municipalidad cuando el proveedor no responde, con un procedimiento mínimo, medidas correctivas, fiscalización y sanción municipal y seguimiento nacional del MIMP; su diseño incorpora la accesibilidad, la asistencia en el registro y una forma de registro que no requiere internet; y protege la identidad de quien registra y limita la circulación de sus datos.

Como fuentes estadísticas se han utilizado los Censos Nacionales 2017 y los resultados de población 2025 del INEI, el informe técnico del INEI sobre la situación de la población adulta mayor del segundo trimestre de 2025, la I Encuesta Nacional de Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-Racial del Ministerio de Cultura, y la información difundida por el Conadis sobre sus acciones de fiscalización y sobre el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad. Como fuentes comparadas se han considerado el Real Decreto Legislativo 1/2013 de España, la Ley 9158 de Costa Rica y la Ley 20.422 de Chile.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

La presente proposición legislativa comprende la participación de diversos sectores de la administración pública y de los proveedores privados, en atención a las competencias que les corresponden de acuerdo a ley. Entre ellos se identifican:

- **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP):** como rector en materia de personas adultas mayores, en la aprobación del formato único, la consolidación de la información estadística nacional, la asistencia técnica a las municipalidades, la coordinación del protocolo interinstitucional y el informe anual (artículos 5, 8, 14 y 17, y disposición complementaria final sexta).

- **Municipalidades provinciales y distritales:** en la atención de las quejas, la tramitación del procedimiento, la imposición de medidas correctivas, la fiscalización de oficio, la sanción a las entidades públicas y privadas y la comunicación de las sanciones a entidades públicas a sus titulares y órganos de control (artículos 9 a 16, y disposición complementaria final cuarta).

- **Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis):** en el uso de la información estadística sobre personas con discapacidad y en el protocolo de coordinación, sin perjuicio de sus competencias de fiscalización y sanción conforme a la Ley 29973 (artículos 8 y 14).

- **Indecopi y organismos reguladores y supervisores sectoriales:** en la recepción de los casos de su competencia y en el protocolo de coordinación (artículo 14 y disposición complementaria final sexta).

- **Presidencia del Consejo de Ministros:** a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, en la implementación de la versión virtual del cuaderno y de la remisión de información estadística en las plataformas existentes (disposición complementaria final quinta).

- **Entidades de la Administración Pública en general:** en la implementación del cuaderno, la respuesta a las incidencias, la conservación de la información y la remisión de información estadística (artículos 5 a 8 y 13).

- **Proveedores privados de bienes y servicios:** en la implementación del cuaderno, con un régimen progresivo y un formato simplificado para las micro y pequeñas empresas, y un tope de multas menor para las microempresas.

- **Personas adultas mayores, personas con discapacidad, sus familias y organizaciones:** como titulares del derecho y participantes en la reglamentación.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La presente iniciativa es una ley especial que no modifica ni deroga norma alguna. Se articula con la Ley 29973, la Ley 30490, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el Decreto Supremo 007-2020-PCM y la Ley 27408, modificada por la Ley 28683, sin alterar su contenido; respecto de esta última, el artículo 12 precisa la relación entre ambos mecanismos. El siguiente cuadro presenta el texto propuesto frente al texto vigente:

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 1 No existe.	**Artículo 1. Objeto de la ley** La presente ley tiene por objeto crear el Cuaderno de Incidencias de Trato Digno y Ajustes Razonables como mecanismo obligatorio en las entidades públicas y privadas que brindan atención al público, para que las personas adultas mayores y las personas con discapacidad registren los hechos de maltrato, trato discriminatorio, negativa de atención preferente o falta de ajustes razonables que sufran en dicha atención, así como establecer las reglas para su atención por el proveedor, la queja ante la municipalidad y la fiscalización y sanción a cargo de esta.
Artículo 2 No existe.	**Artículo 2. Finalidad de la ley** La presente ley tiene por finalidad garantizar el trato digno y la igualdad de condiciones de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad en el acceso a los bienes y servicios, promover la mejora continua de la atención que brindan las entidades públicas y privadas, y generar información oficial que permita al Estado supervisar el cumplimiento de sus obligaciones y orientar sus políticas de protección.
Artículo 3 No existe.	**Artículo 3. Ámbito de aplicación** 3.1 La presente ley es de aplicación obligatoria a las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y a las personas naturales y jurídicas de derecho privado que brindan bienes o servicios al público, incluidos los servicios públicos, en establecimientos

Texto vigente	Texto propuesto
	abiertos al público o mediante canales de atención presenciales o no presenciales. 3.2 Son titulares del derecho a registrar incidencias las personas adultas mayores, conforme a la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, y las personas con discapacidad, conforme a la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
Artículo 4 No existe.	**Artículo 4. Definiciones** Para efectos de la presente ley, se entiende por: a) Incidencia: comunicación que describe hechos ocurridos durante la atención al público y que, de ser acreditados conforme al procedimiento aplicable, podrían constituir maltrato, discriminación por edad o discapacidad, incumplimiento de una obligación legal de atención preferente, denegación de un ajuste razonable o incumplimiento de condiciones de accesibilidad exigibles por ley. El registro no acredita por sí mismo la ocurrencia de la infracción. b) Maltrato: trato irrespetuoso, humillante, despectivo o infantilizador, o cualquier conducta que afecte la dignidad de la persona adulta mayor o de la persona con discapacidad durante la atención. c) Ajuste razonable: modificación y adaptación necesaria y adecuada que no imponga una carga desproporcionada o indebida, requerida en un caso particular para garantizar el goce o ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a la Ley N° 29973. d) Entidad obligada: entidad pública o proveedor privado comprendido en el numeral 3.1. e) Represalia: negativa, suspensión, demora injustificada o deterioro de la atención o del servicio, o cualquier otro perjuicio causado a la persona afectada o a quien registra la incidencia, motivado por el registro de esta o por la presentación de una queja. f) Canal no presencial: medio de atención telefónico, página web, aplicativo móvil, correo electrónico, mensajería instantánea u otro que no requiere la presencia física de la persona en el lugar de atención.
Artículo 5 No existe.	**Artículo 5. Obligación de contar con el Cuaderno de Incidencias** 5.1 Las entidades obligadas cuentan con un Cuaderno de Incidencias de Trato Digno y Ajustes Razonables, en soporte físico o virtual, conforme al formato único aprobado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Cuando la atención sea presencial, el cuaderno se encuentra disponible en el lugar de atención. 5.2 Las entidades obligadas exhiben en lugar visible un aviso que informe sobre la existencia del cuaderno y el derecho a usarlo, en caracteres legibles y en formatos accesibles. 5.3 Cuando la entidad obligada brinde atención por canales no presenciales, habilita en el mismo canal un medio equivalente que permita registrar la incidencia y obtener la constancia, y difunde en dicho canal el aviso a que se refiere el numeral 5.2. En todos los casos, la entidad garantiza al menos una forma de registro que no requiera acceso a internet ni el uso de

Texto vigente	Texto propuesto
	dispositivos digitales, como el registro presencial, telefónico o por escrito. 5.4 El cuaderno es accesible. La entidad brinda la asistencia y los ajustes razonables necesarios para su llenado. La incidencia puede ser registrada por la propia persona afectada o por su representante legal o su apoyo con facultades de representación, designado conforme al Código Civil. También puede registrarla su persona de apoyo, un familiar o una persona de confianza que la acompañe, siempre que actúe conforme a la voluntad y preferencias de la persona afectada; en este caso, la hoja deja constancia de la conformidad de esta, que puede expresarse por cualquier medio, con los ajustes razonables necesarios. 5.5 El uso del cuaderno es gratuito. Está prohibido negarse a poner el cuaderno a disposición o a recibir la incidencia, exigir requisitos, pagos o datos no previstos en la presente ley, o retrasar injustificadamente su entrega. Asimismo, está prohibido adoptar represalias contra la persona afectada o contra quien registra la incidencia.
Artículo 6 No existe.	**Artículo 6. Naturaleza y registro de la incidencia** 6.1 El registro de la incidencia tiene por finalidad dejar constancia del hecho, obligar a la entidad a revisarlo y a responder conforme al artículo 7, y habilitar la queja ante la municipalidad conforme al artículo 9. El registro no constituye denuncia ni inicia, por sí mismo, un procedimiento administrativo sancionador. 6.2 La hoja de incidencia contiene, como mínimo, la descripción del hecho; la fecha y el lugar o canal de la atención; y la medida que se solicita. Los datos de identificación y de contacto de la persona afectada y, en su caso, de quien la registra, se consignan solo cuando sean necesarios para responder la incidencia, para adoptar el ajuste razonable o la atención preferente requeridos o para tramitar la queja. 6.3 La persona afectada puede solicitar la reserva de su identidad. En ese caso, la entidad asigna un código a la incidencia, limita el acceso a los datos de identificación al personal encargado de atenderla y no los revela al personal involucrado en los hechos ni a terceros. La reserva no es oponible a la municipalidad ni a la autoridad competente que requiera dichos datos para investigar los hechos, las que quedan sujetas al mismo deber de reserva. 6.4 La entidad entrega constancia del registro en forma inmediata, en formato físico o digital accesible, con el código de la incidencia. Cuando no se hayan consignado datos de contacto, la persona puede conocer la respuesta mediante dicho código, por los medios que establezca el reglamento.
Artículo 7 No existe.	**Artículo 7. Atención y respuesta de la entidad** 7.1 La entidad obligada revisa los hechos registrados. Para ello, puede recabar la versión del personal involucrado, revisar los registros y la información disponibles y realizar las demás acciones de verificación que resulten pertinentes. 7.2 La entidad obligada responde la incidencia por escrito, en formato accesible, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados desde su registro. La respuesta es motivada y contiene, como mínimo: a) Los hechos revisados y las acciones de verificación realizadas. b) La conclusión de la entidad sobre los hechos.

Texto vigente	Texto propuesto
	c) Las medidas correctivas adoptadas o programadas y su plazo de ejecución o, en su caso, las razones por las que no se adoptan. d) La información sobre el derecho a presentar una queja ante la municipalidad conforme al artículo 9. 7.3 Cuando la incidencia se refiera a un ajuste razonable o a la atención preferente necesarios para la atención en curso, la entidad los adopta de inmediato, siempre que no impongan una carga desproporcionada o indebida, y deja constancia de ello en la respuesta. 7.4 Cuando los hechos registrados puedan constituir violencia, delito o infracción de competencia de otra autoridad, la entidad los pone en conocimiento de la autoridad competente.
Artículo 8 No existe.	**Artículo 8. Conservación de la información y protección de datos personales** 8.1 Las entidades obligadas conservan las hojas de incidencia y sus respuestas por un plazo de dos años contados desde la respuesta o, si se presentó queja, hasta la conclusión del procedimiento. Vencido dicho plazo, suprimen o anonimizan los datos personales. 8.2 Las entidades públicas y los proveedores privados que no califiquen como micro o pequeñas empresas remiten anualmente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante las plataformas digitales del Estado existentes, información estadística anonimizada sobre las incidencias registradas, su tipo, las respuestas emitidas y las medidas adoptadas, sin datos que permitan identificar a las personas. La copia de la hoja de incidencia y de su respuesta solo se entrega a la municipalidad cuando esta la requiera para atender una queja o en el ejercicio de su función fiscalizadora. 8.3 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables consolida la información a nivel nacional, brinda asistencia técnica a las municipalidades y comparte con el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) la información referida a personas con discapacidad, únicamente en forma estadística y anonimizada. 8.4 Los datos personales que se recaben en aplicación de la presente ley, en especial los relativos a la discapacidad o a la salud, se tratan conforme a la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y su reglamento. Solo accede a ellos el personal designado para atender la incidencia o la queja, se utilizan exclusivamente para esa finalidad y se protegen con las medidas de seguridad que establece dicha normativa, sin perjuicio de las competencias de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.
Artículo 9 No existe.	**Artículo 9. Queja ante la municipalidad** Si la entidad obligada no responde la incidencia en el plazo previsto en el artículo 7, o si la persona afectada no está conforme con la respuesta o con las medidas adoptadas, esta, su persona de apoyo, su representante o su acompañante, en los términos del numeral 5.4, puede presentar una queja ante la municipalidad distrital del lugar donde se brindó la atención, dentro de los sesenta días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de respuesta o a la notificación de esta. En el Cercado, es competente la municipalidad provincial. Cuando la atención se

Texto vigente	Texto propuesto
	haya brindado por un canal no presencial, es competente la municipalidad del lugar donde la entidad obligada tiene su domicilio o el establecimiento responsable de dicho canal. La queja es gratuita, puede presentarse por medios físicos o virtuales y puede formularse con reserva de identidad conforme al numeral 6.3.
Artículo 10 No existe.	**Artículo 10. Procedimiento de atención de la queja** 10.1 La municipalidad tramita la queja conforme al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y observa, como mínimo, las siguientes reglas: a) Pone la queja en conocimiento de la entidad obligada dentro de los cinco días hábiles siguientes a su recepción, con indicación de los hechos y de las medidas que podrían ordenarse, y preserva la reserva de identidad cuando corresponda. b) Otorga a la entidad obligada un plazo de cinco días hábiles para presentar sus descargos y los medios probatorios que estime pertinentes. c) Puede requerir información, realizar inspecciones presenciales o verificaciones en los canales no presenciales y actuar las pruebas que resulten necesarias. d) Resuelve mediante resolución escrita y motivada, en un plazo no mayor de treinta días hábiles contados desde la presentación de la queja, y la notifica a la persona afectada y a la entidad obligada. 10.2 Si de la atención de la queja se advierte la presunta comisión de una infracción, la municipalidad inicia el procedimiento administrativo sancionador conforme al Capítulo III del Título IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. 10.3 Las resoluciones que se emitan en aplicación del presente artículo pueden ser impugnadas mediante los recursos administrativos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.
Artículo 11 No existe.	**Artículo 11. Medidas correctivas** 11.1 En la resolución que atiende la queja, la municipalidad puede ordenar a la entidad obligada una o más de las siguientes medidas correctivas: a) Realizar el ajuste razonable o brindar la atención preferente denegados, cuando aún sea posible. b) Emitir una respuesta motivada a la incidencia, cuando no se haya respondido o la respuesta no cumpla lo previsto en el numeral 7.2. c) Cesar la represalia y restablecer la atención o el servicio en las condiciones previas. d) Capacitar al personal involucrado en trato digno, atención preferente y ajustes razonables. e) Adecuar los procedimientos, protocolos, señalización, formatos o canales de atención que dieron lugar a la incidencia. f) Informar por escrito a la persona afectada sobre las medidas adoptadas para evitar la repetición de los hechos. 11.2 Las medidas correctivas guardan relación directa con los hechos, son proporcionales y no imponen una carga desproporcionada o indebida. Cuando los efectos de la conducta

Texto vigente	Texto propuesto
	ya no puedan revertirse, las medidas se orientan a evitar su repetición. 11.3 La resolución fija el plazo de cumplimiento de cada medida, que no puede exceder de sesenta días hábiles, salvo que, por su naturaleza, la medida requiera un plazo mayor debidamente justificado. Las medidas correctivas no tienen naturaleza sancionadora.
Artículo 12 No existe.	**Artículo 12. Fiscalización de oficio y relación con la Ley N° 27408** 12.1 Las municipalidades fiscalizan de oficio el cumplimiento de la presente ley en su jurisdicción, mediante inspecciones presenciales o verificaciones en los canales no presenciales, y sancionan las infracciones conforme a los artículos 15 y 16, en ejercicio de la potestad sancionadora prevista en el artículo 46 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. La verificación del cumplimiento de la presente ley no constituye requisito para el otorgamiento ni para la renovación de la licencia de funcionamiento. 12.2 La presente ley complementa, sin sustituirlo, el mecanismo de quejas y sanciones de la Ley N° 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público, modificada por la Ley N° 28683. Cuando el hecho consista en el incumplimiento de la atención preferente a una persona adulta mayor o a una persona con discapacidad, la persona afectada puede optar por cualquiera de los dos mecanismos. Si registra la incidencia conforme a la presente ley, el hecho se tramita y sanciona conforme a esta y no puede ser sancionado nuevamente en aplicación de la Ley N° 27408. Respecto de los demás beneficiarios de la atención preferente, rige exclusivamente la Ley N° 27408.
Artículo 13 No existe.	**Artículo 13. Sanción a entidades públicas** 13.1 La municipalidad ejerce su potestad sancionadora respecto de las entidades obligadas públicas y privadas. Tratándose de entidades públicas, prioriza la imposición de medidas correctivas y de amonestación, y solo impone multa cuando la entidad incumpla una medida correctiva firme o reincida en una infracción grave o muy grave dentro del plazo de un año. 13.2 Cuando la sancionada sea una entidad pública, la municipalidad comunica además la resolución de sanción a su titular y a su órgano de control institucional, para el deslinde de la responsabilidad administrativa de los servidores involucrados conforme a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y al régimen disciplinario aplicable. 13.3 La multa impuesta a una entidad pública se paga con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y no puede financiarse con recursos destinados a la prestación directa de servicios a las personas adultas mayores o a las personas con discapacidad.
Artículo 14 No existe.	**Artículo 14. Coordinación interinstitucional** 14.1 La municipalidad conoce las quejas y fiscaliza únicamente dentro de las competencias que le atribuye la ley. Cuando los hechos correspondan a la competencia de otra autoridad, remite la queja y sus antecedentes dentro del plazo de cinco días

Texto vigente	Texto propuesto
	hábiles, informando a la persona afectada. La remisión no impide la adopción de medidas urgentes dentro de la competencia propia. 14.2 Para efectos de la remisión, se observan los siguientes criterios: a) La municipalidad conoce las incidencias y las infracciones previstas en la presente ley. b) El Conadis conoce las infracciones tipificadas en la Ley N° 29973. c) El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) conoce las infracciones a la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. d) Los organismos reguladores y supervisores sectoriales conocen los incumplimientos de las normas de atención al usuario de los servicios bajo su competencia. e) El Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú conocen los hechos que puedan constituir delito. 14.3 Lo dispuesto en la presente ley no afecta las competencias de fiscalización y sanción del Conadis previstas en la Ley N° 29973 ni las del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables previstas en la Ley N° 30490. Un mismo hecho no puede ser sancionado dos veces cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. 14.4 La remisión de quejas y expedientes, el intercambio de información y la prevención de la doble sanción se rigen por el protocolo de coordinación a que se refiere la sexta disposición complementaria final.
Artículo 15 No existe.	**Artículo 15. Infracciones** 15.1 Constituyen infracciones leves: a) No exhibir el aviso a que se refiere el numeral 5.2 o no difundirlo en los canales no presenciales. b) No entregar la constancia del registro conforme al numeral 6.4. c) No conservar las hojas de incidencia y sus respuestas conforme al numeral 8.1, o no remitir la información estadística a que se refiere el numeral 8.2. 15.2 Constituyen infracciones graves: a) No contar con el Cuaderno de Incidencias o con el medio equivalente en los canales no presenciales, o no garantizar una forma de registro que no requiera acceso a internet. b) Negarse a poner el cuaderno a disposición o a recibir la incidencia, exigir requisitos, pagos o datos no previstos en la presente ley, retrasar injustificadamente su entrega o no brindar la asistencia necesaria para su llenado. c) No responder la incidencia en el plazo establecido o responderla sin el contenido mínimo previsto en el numeral 7.2. d) No adoptar de inmediato el ajuste razonable o la atención preferente a que se refiere el numeral 7.3, cuando correspondía. e) Revelar la identidad de la persona que solicitó su reserva, en contravención del numeral 6.3. 15.3 Constituyen infracciones muy graves: a) Adoptar represalias contra la persona afectada o contra quien registra la incidencia. b) Incumplir las medidas correctivas ordenadas por la municipalidad mediante resolución firme.

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 16 No existe.	**Artículo 16. Sanciones y criterios de graduación** 16.1 Las municipalidades sancionan las infracciones conforme a la siguiente escala: a) Infracciones leves: amonestación o multa de hasta 0,25 unidades impositivas tributarias (UIT). b) Infracciones graves: multa de más de 0,25 UIT hasta 1 UIT. c) Infracciones muy graves: multa de más de 1 UIT hasta 2 UIT. 16.2 La multa se gradúa dentro de cada categoría conforme al principio de razonabilidad previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, considerando los siguientes criterios: a) La gravedad del daño causado a la persona afectada. b) El beneficio ilícito obtenido. c) La reincidencia. d) La conducta de la entidad obligada durante el procedimiento. e) En el caso de los proveedores privados, su capacidad económica, determinada por su categoría empresarial conforme al Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE. 16.3 La multa impuesta a una microempresa no puede exceder del cincuenta por ciento del monto máximo previsto para la categoría de la infracción. 16.4 Existe reincidencia cuando se comete una infracción de la misma categoría dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó la anterior. En tal caso, la infracción se sanciona con la multa correspondiente a la categoría inmediatamente superior y, si se trata de una infracción muy grave, con el monto máximo de 2 UIT. El monto máximo de 2 UIT se aplica por cada infracción. 16.5 Son aplicables las condiciones eximentes y atenuantes de responsabilidad previstas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lo recaudado se destina a las acciones de la Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPED) y del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor (CIAM).
Artículo 17 No existe.	**Artículo 17. Informe** Las municipalidades informan semestralmente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sobre las quejas atendidas y las sanciones impuestas. El Ministerio publica anualmente un informe consolidado, sin datos personales, sobre las incidencias registradas, desagregado por sector, tipo de entidad, región y tipo de incidencia, con indicación de las quejas, medidas correctivas y sanciones municipales, e incluye la relación de entidades públicas sancionadas, y lo remite a la comisión ordinaria competente de la Cámara de Diputados.
Artículo 18 No existe.	**Artículo 18. Relación con otros mecanismos** El Cuaderno de Incidencias no sustituye el Libro de Reclamaciones ni las demás vías administrativas, jurisdiccionales o de denuncia previstas en el ordenamiento, ni constituye requisito previo para acudir a ellas.

La propuesta no colisiona con la Constitución ni con normas de rango legal. El análisis de compatibilidad se resume en el siguiente cuadro:

Norma	Contenido relevante	Relación con la proposición	Resultado
Constitución, art. 79	Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.	No se crean órganos, plazas ni plataformas nuevas; se refuerzan competencias municipales existentes y se usan plataformas existentes (art. 12 y DCF quinta); la implementación se financia con presupuestos institucionales y se sujeta a la disponibilidad presupuestal (DCF primera).	No colisiona
Constitución, art. 2, inc. 6, y Ley 29733	Protección de datos personales; datos sensibles.	Minimización de datos, reserva de identidad, conservación limitada, acceso restringido y circulación solo de información anonimizada (arts. 6 y 8).	No colisiona
Ley 29973	Ajustes razonables, accesibilidad; potestad fiscalizadora y sancionadora del Conadis.	Se desarrolla la obligación de ajustes razonables en la atención al público; se dejan a salvo las competencias del Conadis (arts. 14.2 y 14.3).	Desarrolla
Código Civil y D. Leg. 1384	Capacidad jurídica de las personas con discapacidad; apoyos y salvaguardias.	Solo representa quien tiene facultades para ello; el acompañante actúa conforme a la voluntad de la persona y se deja constancia de su conformidad (art. 5.4).	No colisiona
Ley 30490, arts. 3, 5 y 34	Rectoría del MIMP; no discriminación por edad y atención preferente; potestad sancionadora de la DIPAM.	El MIMP ejerce la rectoría del mecanismo sin asumir la sanción; sus competencias se mantienen (arts. 8, 14.3 y 17).	Desarrolla
Ley 27972, art. 46	Potestad sancionadora municipal: multas, clausuras y otras sanciones.	Las municipalidades atienden quejas, fiscalizan y sancionan a las entidades públicas y privadas obligadas (arts. 9 a 13); la ley no excluye a las entidades públicas de esta potestad.	No colisiona
Ley 28976	Licencia de funcionamiento; requisitos y evaluación previstos en la ley.	El cumplimiento de la ley no se convierte en requisito para otorgar ni renovar la licencia de funcionamiento (art. 12.1).	No colisiona
Ley 29571, art. 150, y D.S. 007-2020-PCM	Libro de Reclamaciones para proveedores y para entidades públicas.	El cuaderno no sustituye el Libro de Reclamaciones ni es requisito previo (art. 18).	No colisiona
Ley 27408, modificada por Ley 28683	Atención preferente; mecanismo de quejas; fiscalización municipal con multas de hasta 30 % de la UIT.	Se complementa sin sustituirla: la persona elige el mecanismo, y si usa el cuaderno el hecho se tramita conforme a la nueva ley, sin doble sanción; para los demás beneficiarios rige solo la Ley 27408 (art. 12.2).	Complementa

Norma	Contenido relevante	Relación con la proposición	Resultado
TUO de la Ley 27444	Principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad y non bis in idem; procedimiento sancionador y recursos.	Las infracciones se clasifican y las multas se fijan en la ley (arts. 15 y 16); procedimiento mínimo y recursos (art. 10); se prohíbe sancionar dos veces un mismo hecho (arts. 12.2 y 14.3).	No colisiona
D.S. 013-2013-PRODUCE	Categorías empresariales (micro, pequeña, mediana y gran empresa).	Sirve de criterio para graduar la multa y para el tope aplicable a las microempresas (art. 16).	No colisiona
Ley 30057	Régimen disciplinario de los servidores públicos.	La sanción a una entidad pública se comunica a su titular y al OCI para el deslinde de la responsabilidad disciplinaria de los servidores (art. 13.2).	No colisiona

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa busca que las personas adultas mayores y las personas con discapacidad cuenten, en cada lugar de atención, con un medio sencillo para dejar constancia del maltrato o de la falta de ajustes razonables, que el proveedor esté obligado a responder y corregir, y que el Estado conozca y fiscalice estas situaciones.

La presente iniciativa no crea entidades, órganos, unidades orgánicas, plazas, programas, prestaciones económicas, subsidios ni exoneraciones, ni irroga gasto con cargo al Tesoro Público, en concordancia con el artículo 79 de la Constitución. La atención de quejas y la fiscalización se encargan a las municipalidades, que ya fiscalizan la atención preferente y cuentan con potestad sancionadora; la versión virtual del cuaderno y la remisión de información estadística se implementan en las plataformas digitales del Estado existentes. La disposición complementaria final primera establece que la implementación se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas y que las funciones asignadas se ejecutan en el marco de sus competencias vigentes, sujetas a su disponibilidad presupuestal.

Para las entidades obligadas, los costos se limitan a disponer de un cuaderno físico o del enlace al formato virtual, habilitar un medio de registro en sus canales no presenciales, exhibir un aviso, capacitar al personal de atención, responder las incidencias y conservar la información, cargas similares a las del Libro de Reclamaciones que ya administran. Para las micro y pequeñas empresas se prevén un plazo mayor, un formato simplificado y la exoneración de la remisión de información estadística, y para las microempresas, un tope menor de multas. Para las municipalidades, la carga consiste en atender las quejas e incorporar las nuevas infracciones en sus instrumentos sancionadores, con plazos de adecuación diferenciados y asistencia técnica del MIMP; estas actividades se integran en su labor

ordinaria de fiscalización y se financian, en parte, con lo recaudado por las multas. Para el MIMP, la carga consiste en consolidar la información estadística, brindar asistencia técnica y coordinar el protocolo interinstitucional con sus recursos institucionales. En el caso de las entidades públicas, el régimen privilegia las medidas correctivas y la responsabilidad disciplinaria individual sobre la multa, lo que evita trasladar el costo de la infracción a los servicios que recibe la ciudadanía.

Entre los beneficios esperados se identifican la reducción del maltrato y de la negativa de ajustes razonables en la atención; la mejora continua de los servicios a partir de las incidencias registradas; la disponibilidad de información oficial, por sector y región, para orientar la fiscalización y las políticas públicas, en un contexto en el que no existe una encuesta especializada sobre discapacidad desde 2012; una fiscalización municipal más cercana y eficaz, que podrá orientarse a los establecimientos con mayor número de incidencias; y el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

La población beneficiaria de la presente iniciativa está constituida por las personas adultas mayores, que representan el 14,3 % de la población, y por las más de tres millones de personas con discapacidad identificadas por los Censos Nacionales 2017, así como por sus familias, en cumplimiento del mandato de dignidad humana consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DE PAZ LANCHO Leo Miguel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/11/2026 15:36:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROCHA GALLEGOS Roxana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 14:39:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YONZ NUÑEZ Mady Veronica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2026 09:32:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARANDA VASQUEZ Christian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 16:25:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CIPRIANI THORNE Javier Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2026 09:25:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTINEZ PAITAN Paola Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2026 13:36:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS APONTE Jorge Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2026 11:57:34-0500