COMISIÓN
INCLUSIÓN
SOCIAL.

PROY 5263

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
14 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:21 pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 387 -2023 –PR

Lima, 14 de diciembre de 2023

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa Ley que modifica la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, a fin de establecer una cuota mínima de participación de personas con discapacidad en las ferias. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley presente la siguiente fórmula legal:

> ***"Artículo único. Modificación de los artículos 53 y 81 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad***
>
> *Se modifica el párrafo 53.2 y se incorporan los párrafos 53.4 y 53.5 al artículo 53, y se modifica el artículo 81 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, que quedan redactados de la siguiente manera:*
>
> ***"Artículo 53. Promoción de la producción y comercialización de bienes y servicios***
> *53.1 Los ministerios de Comercio Exterior y Turismo y de la Producción promueven la producción y comercialización de bienes y servicios de la persona con discapacidad, apoyando su capacitación, de acuerdo a sus competencias.*
> *53.2 Los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales promueven la comercialización de los productos manufacturados por la persona con discapacidad, fomentando su participación directa en ferias, mercados y centros comerciales dentro de su jurisdicción.*
> *(...)*
> *53.4 Los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales, las municipalidades distritales y los organizadores privados o públicos de las ferias están obligados a que, como mínimo, el 5 % de los comerciantes que participen en dichas ferias sean personas con discapacidad o asociaciones o empresas, o cualquier organización conformada por personas con discapacidad.*
> *53.5 El Conadis es responsable de fiscalizar y sancionar el incumplimiento de la cuota en ferias del 5 % respecto de la participación de las personas con discapacidad o de asociaciones, empresas u organizaciones conformadas solo por personas con discapacidad, considerando como circunstancias agravantes las siguientes:*
> *a) El espacio reservado para la persona con discapacidad o para la asociación, empresa u organización conformada solo por personas con discapacidad es ocupado por una persona sin discapacidad.*
> *b) Se le cobre a la persona con discapacidad o a la asociación u organización conformada solo por personas con discapacidad un cupo de ingreso.*
>
> ***Artículo 81. Infracciones***
> ***(...)***
> *81.3. Se consideran infracciones graves:*

[1] Sobre la base del Informe N° D001700-2023-PCM-OGAJ, Informe N° 093-2023-EF/62.01 e Informe N° 0162-2023-MINCETUR/SG/AJ – MAG.

l) El incumplimiento de la cuota en ferias del 5 % respecto de la participación de las personas con discapacidad o de asociaciones, empresas u organizaciones conformadas solo por
personas con discapacidad".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento
El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de noventa días calendario contados desde la entrada en vigor de la presente ley, adecuará el reglamento de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado por el Decreto Supremo 002-2014-MIMP, según las modificaciones establecidas en esta norma"

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar que el objeto de la Autógrafa de Ley bajo análisis es dictar medidas para promover la participación de personas con discapacidad en el ámbito de las ferias populares, mercados y centros comerciales de la jurisdicción de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales y distritales, para lo cual propone la modificación de los artículos 53 y 81 de la Ley N° 29973, Ley General de la persona con discapacidad.

En relación a la modificación del artículo 53 de la referida Ley, que establece la obligación de asignar el 5% de los estands disponibles a los artesanos con discapacidad, se debe precisar que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR actualmente ha regulado la participación de los artesanos, entre ellos, las personas con discapacidad. En dichos lineamientos se establece que deben cumplir requisitos mínimos de formalidad, tales como tenencia de RUC como persona natural con negocios, y estar inscrito en el Registro Nacional del Artesano (RNA).

En ese sentido, a la participación de personas con discapacidad en ferias de artesanía, previo cumplimiento de la formalidad mínima, actualmente se le asigna una bonificación de 2 puntos adicionales por encima de la calificación otorgada a los participantes en general. Esto permitió que a la fecha se hayan asignado estands a personas con discapacidad, conforme se detalla en el siguiente cuadro, de Ferias nacionales del MINCETUR según participación de artesanos con discapacidad:

Nombre de Feria	Año	Nro. de Postulantes APTOS que declararon discapacidad	%	Nro. total de postulantes	Participantes
Arte Nativa	2021	0	0	39	0
Arte Nativa	2022	0	0	53	0
De Nuestras Manos	2022	3	1.26	239	2
De Nuestras Manos	2023	3	0.87	343	Selección en proceso

Complementariamente, cabe precisar que la existencia de artesanos con discapacidad en el Registro Nacional del Artesano – RNA es de 2.2% en promedio por región, como se observa en el siguiente cuadro:

Region	No	Si	Total
Amazonas	98.51%	1.49%	100.00%
Ancash	97.35%	2.65%	100.00%
Apurimac	96.69%	3.31%	100.00%
Arequipa	97.92%	2.08%	100.00%
Ayacucho	96.85%	3.15%	100.00%
Cajamarca	98.96%	1.04%	100.00%
Callao	95.95%	4.05%	100.00%
Cusco	98.49%	1.51%	100.00%
Huancavelica	98.23%	1.77%	100.00%
HuAnuco	97.32%	2.68%	100.00%
Ica	97.44%	2.56%	100.00%
Junin	98.20%	1.80%	100.00%
La Libertad	98.13%	1.87%	100.00%
Lambayeque	98.93%	1.07%	100.00%
Lima Metropolitana	97.96%	2.04%	100.00%
Loreto	98.49%	1.51%	100.00%
Madre De Dios	97.86%	2.14%	100.00%
Moquegua	99.70%	0.30%	100.00%
Pasco	97.50%	2.50%	100.00%
Piura	98.43%	1.57%	100.00%
Puno	98.63%	1.37%	100.00%
Region Lima	99.61%	0.39%	100.00%
San Martin	97.52%	2.48%	100.00%
Tacna	95.37%	4.63%	100.00%
Tumbes	98.31%	1.69%	100.00%
Ucayali	99.59%	0.41%	100.00%
Total	**98.39%**	**1.61%**	**100.00%**

Fuente: Registro Nacional del Artesano

La participación de los artesanos con discapacidad en las ferias de artesanía organizadas por el MINCETUR, está garantizada en proporción a su postulación, a su existencia en el RNA y a la asignación de una bonificación adicional por encima de los postulantes en general.

Las ferias "Arte Nativa" 2021 y 2022 no contaron con artesanos con discapacidad debido a que no se evidenció postulaciones que cumplieran con los requisitos mínimos, a pesar de la existencia del sistema de bonificación vigente.

Por lo expuesto, lo establecido por la Autógrafa de Ley impacta en el sector Turismo, respecto de la organización de ferias artesanales. En esa línea, asignar el 5% del total de stands a los artesanos con discapacidad, en las ferias artesanales del MINCETUR, no corresponde con la práctica, como ya se expresó, en la medida que, no es equivalente a la cantidad de artesanos con discapacidad que postulan a las ferias artesanales y existencia en el Registro Nacional del Artesano (RNA). No obstante, su participación es promovida mediante el sistema de bonificación descrito previamente.

Adicionalmente, establecer la asignación propuesta por la Autógrafa de Ley pondría en riesgo la participación de los postulantes en general, puesto que la cantidad de 5% de stands no sería cubierta en la práctica por los artesanos con discapacidad. Es decir, la participación de artesanos con discapacidad es baja en tanto no postulan a estas ferias, por lo que, el sistema de bonificación resulta ser el medio de garantizar su participación conforme a la proporcionalidad de su participación.

3. Asimismo, debemos manifestar que la nueva obligación cubre a todas las ferias, tanto organizadas por el sector público como privadas. Asimismo, incumplir este requerimiento es sancionable, de acuerdo a la autógrafa de Ley.

Sin embargo, mientras más especializada sea la feria, o más pequeña sea la localidad en que se organice, hay un mayor riesgo de que no se ocupe el total de 5% reservado a empresas completamente de propiedad de personas o asociaciones de personas con discapacidad. Esto genera una barrera para el acceso al mercado de intercambio de bienes que se desarrolla en las ferias, incrementando los costos de organización y de otros comerciantes que deseen promover sus productos (en tanto que tendrían que absorber los costos de las sanciones).

Esto se agrava, considerando que estos comerciantes deben estar inscritos o reconocidos por el CONADIS, considerando el alcance de dicha institución y la informalidad de muchas micro y pequeñas empresas, se reduce aún más el número de potenciales participantes.

Lo anterior reduciría la competencia en las ferias, ocasionando que los consumidores tengan menor variedad de productos y posiblemente se enfrenten a mayores precios.

Para reducir estos efectos negativos, sin dejar de incentivar la participación de la población discapacitada, una alternativa menos gravosa es establecer un porcentaje que determina la obligación de los organizadores de aceptar o prever espacio para estas empresas, en caso de que deseen participar en condiciones comerciales no discriminatorias con respecto del resto de participantes (cuando la participación en la feria implica un costo).

4. En adición a lo expuesto, debemos señalar que, el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.

Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Del mismo modo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República[2] señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual "*contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta*".

El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

---

2 Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*[3].

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"[4].

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"[5].

En ese contexto, se considera que la Autógrafa de Ley carece de una adecuada justificación, en tanto que se incorpora el numeral 53.4 del artículo 54 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, para establecer que los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y distritales están obligados, a que, como mínimo el 5% de los comerciantes que participen en las ferias sean personas con discapacidad o asociaciones o empresas, o cualquier organización conformada por personas con discapacidad; no obstante, en el Dictamen que sustenta la propuesta normativa no se encuentra la justificación para establecer la referida obligación considerando las competencias específicas de dichos niveles de gobierno; asimismo, en el análisis de sustento no se considera la realidad de cada territorio donde se aplicaría la ley (diagnostico demográfico nacional) y la capacidad institucional de los gobiernos locales (sobre todo de las municipalidades distritales) para implementar la norma.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

3 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.
4 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.
5 GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D052577380064247 7/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf

Proyectos de Ley: 5263/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **diciembre** del **2023**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

- **INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29973, LEY GENERAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD, A FIN DE ESTABLECER UNA CUOTA MÍNIMA DE PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS FERIAS

Artículo único. Modificación de los artículos 53 y 81 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad

Se modifica el párrafo 53.2 y se incorporan los párrafos 53.4 y 53.5 al artículo 53, y se modifica el artículo 81 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, que quedan redactados de la siguiente manera:

*"**Artículo 53. Promoción de la producción y comercialización de bienes y servicios***

53.1 Los ministerios de Comercio Exterior y Turismo y de la Producción promueven la producción y comercialización de bienes y servicios de la persona con discapacidad, apoyando su capacitación, de acuerdo a sus competencias.

53.2 Los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales promueven la comercialización de los productos manufacturados por la persona con discapacidad, fomentando su participación directa en ferias, mercados y centros comerciales dentro de su jurisdicción.

[...]

53.4 Los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales, las municipalidades distritales y los organizadores privados o públicos de las ferias están obligados a que, como mínimo, el 5 % de los

comerciantes que participen en dichas ferias sean personas con discapacidad o asociaciones o empresas, o cualquier organización conformada por personas con discapacidad.

53.5 El Conadis es responsable de fiscalizar y sancionar el incumplimiento de la cuota en ferias del 5 % respecto de la participación de las personas con discapacidad o de asociaciones, empresas u organizaciones conformadas solo por personas con discapacidad, considerando como circunstancias agravantes las siguientes:

a) El espacio reservado para la persona con discapacidad o para la asociación, empresa u organización conformada solo por personas con discapacidad es ocupado por una persona sin discapacidad.

b) Se le cobre a la persona con discapacidad o a la asociación u organización conformada solo por personas con discapacidad un cupo de ingreso.

Artículo 81. Infracciones

[...]

81.3. Se consideran infracciones graves:

[...]

l) El incumplimiento de la cuota en ferias del 5 % respecto de la participación de las personas con discapacidad o de asociaciones, empresas u organizaciones conformadas solo por personas con discapacidad".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de noventa días calendario contados desde la entrada en vigor de la presente ley, adecuará el reglamento de la Ley

29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado por el Decreto Supremo 002-2014-MIMP, según las modificaciones establecidas en esta norma.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veinte días del mes de noviembre de dos mil veintitrés.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DÁVILA
Departamento de Relatoría, Agenda y Actas

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. ABENSUR
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
G. FORNO
OFICIAL MAYOR

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA