

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

Dictamen 02-2021-2022-CISPD-CR



Señora Presidenta:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el Proyecto de Ley 298/2021-CR, del grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa de la congresista Hilda Marleny Portero López, que propone declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de los establecimientos de los centros de rehabilitación para personas con discapacidad.

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, en su Novena sesión ordinaria, celebrada el 14 de diciembre de 2021, debatió y aprobó, con el voto unánime de los presentes, este dictamen. Votaron a favor los congresistas Portero López, Jáuregui Martínez, Alcarraz Agüero, Ciccía Vásquez, Infantes Castañeda, Julon Irigoín, Palacios Huamán, Paredes Castro, Ramírez García, Taipe Coronado, Yarrow Lumbreras y Reyes Cam.

Se deja constancia de que se encontraban con licencia los congresistas Olivos Martínez y Sánchez Palomino, y de que en la sesión se acordó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del proyecto a la Comisión

El proyecto de ley ingresó a la Comisión el 29 de setiembre de 2021, siendo decretado como comisión principal dictaminadora, y a la Comisión de la Mujer y Familia, como segunda comisión dictaminadora.

1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

De conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, la iniciativa legislativa materia de dictamen ha sido remitida a esta Comisión.

Cabe precisar que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, por lo cual se realizó el estudio correspondiente.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

1.3 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el Acuerdo Nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado. El proyecto de ley guarda vinculación, entre otras, con la Decimotercera Política de Estado: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, que señala que el Estado ampliará y descentralizará los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA Y PROBLEMAS QUE PRETENDE RESOLVER

La fórmula legal del proyecto consta de dos artículos:

- Artículo 1. Declaración de interés nacional y necesidad pública.
- Artículo 2. Entidades intervinientes.

Según lo señalado en la exposición de motivos, el proyecto busca optimizar la atención en la prestación de servicios de los establecimientos de salud y rehabilitación para personas con discapacidad, a fin de contribuir con su recuperación, considerando su situación de vulnerabilidad y fomentando su inclusión.

Asimismo, la iniciativa legislativa busca atender la problemática generada por el déficit de infraestructura y recursos humanos para la rehabilitación de las personas con discapacidad, ampliamente explicada en la exposición de motivos, a fin de fortalecer los servicios de rehabilitación, dentro del marco de lo que señala la Constitución Política del Perú en cumplimiento del mandato de representación.

III. OPINIONES E INFORMACIÓN

3.1 Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

N.º	Institución	N.º de oficio	Fecha
1	Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis)	103-CISPD/2021-2022-CR	29.09.2021
2	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	106-CISPD/2021-2022-CR	29.09.2021
3	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	111-CISPD/2021-2022-CR	29.09.2021
4	Ministerio de Salud	113-CISPD/2021-2022-CR	29.09.2021

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

3.2 Opiniones recibidas

a) **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables¹**

"Mediante oficio N° D001989-MIMP/SG, de fecha 26 de octubre de 2021-MIMP-SG, el Ministerio remite a la Comisión de Mujer y Familia el Informe N° D000-117-2021-CONADIS/DPD, elaborado por la Dirección de Políticas en Discapacidad del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), mediante el cual emite opinión técnica sobre el citado proyecto de Ley, dando atención al pedido de opinión.

Comenta que la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, establece el marco legal, para la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de las personas con discapacidad, promoviendo su desarrollo e inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social, cultural y tecnológica.

En el numeral 4.2 del artículo 4 de esta Ley, se contempla que los distintos sectores y niveles de gobierno, incluyen la perspectiva de discapacidad en todas sus políticas y programas de manera transversal; resultando la incorporación de dicha perspectiva como una herramienta que permita evaluar las relaciones sociales, considerando las necesidades e intereses de las personas con discapacidad y, a la vez, identificar las barreras del entorno y actitudinales que limiten el ejercicio de sus derechos, de tal manera que se adopten las medidas correspondientes para eliminarlas y garantizar sus derechos humanos.

El artículo 6.3 de la Ley 29973 LGPCD establece que el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), es el órgano especializado en cuestiones relativas a la discapacidad y está constituido con un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

El Conadis contempla en su estructura a la Dirección de Políticas en Discapacidad; órgano de línea encargado de proponer políticas y normas sobre los derechos de las personas con discapacidad, dependiente jurídicamente de la Presidencia, según lo establecido en el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la entidad, aprobado mediante Decreto Supremo 02-2016-MIMP, teniendo como una de sus funciones la de brindar asesoría técnica especializada en el ámbito de su competencia, conforme a lo señalado en literal i) de su artículo 42. Bajo dicho marco, corresponde al Conadis, a través de la Dirección de Políticas en Discapacidad, emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 0298/2021-CR Ley que declara de necesidad pública la implementación de los establecimientos de los Centros de Rehabilitación para las personas con discapacidad".

¹ Información remitida a la Comisión de Mujer y Familia. Tomado del proyecto de dictamen elaborado por dicha comisión.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Corresponde señalar que, considerando que la materia del presente dictamen versa sobre la problemática de personas con discapacidad, que requiere de atención con carácter de urgencia, se ha procedido a dictaminar la iniciativa sin esperar las opiniones institucionales, las mismas que, además, no tienen carácter vinculante.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo².
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 26842, Ley General de Salud.
- Ley 29344, Ley Marco del Aseguramiento Universal en Salud.
- Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
- Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor.
- Decreto Legislativo 1098, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- Decreto Legislativo 1417, Decreto Legislativo que promueve la inclusión de las Personas con Discapacidad.
- Decreto de Urgencia 017-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para la cobertura universal de salud.
- Decreto Supremo 002-2014-MIMP, Reglamento de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
- Decreto Supremo 007-2021-MIMP, Aprueba la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD).

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

5.1 Estudio de antecedentes legislativos

Durante el período parlamentario 2016-2021, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad aprobó el dictamen del Proyecto de Ley 2835/2017-CR, del ex congresista Oracio Ángel Pacori Mamani, que proponía la ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la implementación y conservación de los centros de rehabilitación para personas con discapacidad, con la finalidad de brindarles acceso a los servicios de rehabilitación y mejorar su salud.

² Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobada mediante Resolución Legislativa 29127 y ratificada con Decreto Supremo N° 073-2007-RE.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

El dictamen aprobado fue incluido en la Agenda del Pleno del Congreso. Sin embargo, al no haber sido debatido ni votado, pasó al archivo al concluir el período parlamentario 2016-2021.

5.2 Análisis técnico

A. Marco normativo para la protección a las personas con discapacidad

- i) La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo establece en su artículo 4 que los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, sin discriminación alguna por motivos de dicha discapacidad, comprometiéndose a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención.

La Convención, en términos muy concretos, dispone que los Estados Partes reconozcan que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación, que los Estados deben asegurar el acceso a servicios de salud, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, impone obligaciones a los Estados Partes, quienes:

- a) Proporcionarán a las personas con discapacidad programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas;
- b) Proporcionarán los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente a consecuencia de su discapacidad, incluso la pronta detección e intervención, cuando proceda, y servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, incluidos los niños y las niñas y las personas mayores;
- c) Proporcionarán esos servicios lo más cerca posible de las comunidades de las personas con discapacidad, incluso en las zonas rurales;
- d) Exigirán a los profesionales de la salud que, a las personas con discapacidad, les presten atención de la misma calidad que a las demás personas, sobre la base de un consentimiento libre e informado, entre otras formas, mediante la sensibilización respecto de los derechos humanos, la dignidad, la autonomía y las necesidades de las personas con discapacidad a través de la capacitación y la promulgación de normas éticas para la atención de la salud en los ámbitos público y privado;
- e) Prohibirán la discriminación contra las personas con discapacidad en la prestación de seguros de salud y de vida cuando éstos estén permitidos en la legislación nacional, y velarán por que esos seguros se presten de manera justa y razonable;

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

- f) Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad.

Adicionalmente la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo dispone que los Estados Partes adoptarán medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida; para ello, los Estados Partes organizarán, intensificarán y ampliarán servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales [...]. [El subrayado es nuestro].

- ii) La Constitución Política del Perú establece en su artículo 1 que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; asimismo, dispone en su artículo 7 que la persona incapacitada para velar por sí misma, a causa de una deficiencia física o mental, tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

La iniciativa legislativa materia del presente dictamen tiene su fundamento, además de las disposiciones constitucionales citadas, en el artículo 9 de la Constitución Política del Perú, que señala que todos los peruanos tienen derecho a la protección de su salud; que el Estado determina la política nacional de salud, y que corresponde al Poder Ejecutivo normar y supervisar su aplicación, teniendo además la responsabilidad de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizada para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

- iii) En la legislación nacional, la Ley 26842, Ley General de Salud, contiene disposiciones que protegen los derechos de las personas con discapacidad. Así, el artículo 9 señala que *Toda persona que adolece de discapacidad física, mental o sensorial tiene derecho al tratamiento y rehabilitación. El Estado da atención preferente a los niños y adolescentes.*
- iv) Además, la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, establece en su artículo 26, "Derecho a la salud", que la persona con discapacidad tiene derecho a gozar del más alto nivel posible de salud, sin discriminación. Agrega que el Estado garantiza el acceso a prestaciones de salud integrales de calidad e implementados con infraestructura, equipamiento y recursos humanos capacitados, incluidas la rehabilitación y la salud sexual y reproductiva. Además, el artículo 30, "Servicios de intervención temprana", señala que el niño o la niña con discapacidad, o con riesgo de adquirirla, tiene derecho a acceder a programas de intervención temprana. Los ministerios de Educación, de

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Salud, de Desarrollo e Inclusión Social y de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en coordinación con los gobiernos regionales y las municipalidades, aseguran la implementación de programas de intervención temprana, con énfasis en el área rural.

- v) Cabe precisar que la atención de la rehabilitación y prestaciones de salud deben implementarse en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 29344, Ley Marco del Aseguramiento Universal en Salud, que dispone que el Estado debe reconocer el derecho a la atención en salud con calidad y en forma oportuna a todos los peruanos. Complementariamente, el Decreto de Urgencia 017-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para la cobertura universal de salud, establece medidas urgentes para garantizar la protección del derecho a la salud a través del cierre de la brecha de población sin cobertura de seguro en el territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud; mediante la afiliación de esta población a la Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud Seguro Integral de Salud (IAFAS-SIS).
- vi) Asimismo, el Decreto Legislativo 1098, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables³, establece dentro de su ámbito de competencia, entre otros, la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad.
- vii) El Tribunal Constitucional⁴, respecto del derecho a la salud, ha precisado lo siguiente:

La conservación del estado de salud en cuanto contenido del derecho constitucional a la salud comprende, a su vez, el derecho de acceso y goce de las prestaciones de salud. La conservación de la salud no es posible sin el acceso y sin el goce de las prestaciones correspondientes. Por esto, el acceso y el goce de las prestaciones de salud también están comprendidos en cuantos ámbitos de protección o contenidos del derecho a la salud. En consecuencia, una denegación arbitraria o ilegal del acceso a la prestación, una restricción arbitraria de la prestación, una perturbación en el goce de la misma o, finalmente, una exclusión o separación arbitraria o ilegal de la prestación, constituyen lesiones del derecho constitucional a la salud.

Asimismo, el Tribunal ha señalado que el acceso a las prestaciones de salud previsto en el artículo 11 de la Constitución constituye una manifestación —no única, por cierto— de la garantía institucional de la seguridad social⁵. Por ello, en el Estado recae:

³ Decreto Legislativo N° 1098, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 20 de enero de 2012.

⁴ STC 07231-2005-P A/TC.

⁵ STC O 1711-2004-AA/TC.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

[el deber de] garantizar una progresiva y cada vez más consolidada calidad de vida, invirtiendo en la modernización y el fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo para tal efecto adoptar políticas, planes y programas en ese sentido. Los servicios de salud, por consiguiente, cobran vital importancia en una sociedad, pues de su existencia y funcionamiento depende no solo el logro de mejores niveles de vida para las personas que la integran, sino que incluso en la eficiencia de su prestación se encuentran en juego la vida y la integridad de los pacientes". [El subrayado es nuestro].

B. Habilitación y rehabilitación

La Organización Mundial de la Salud (OMS)⁶ define la rehabilitación como *un conjunto de intervenciones encaminadas a optimizar el funcionamiento y reducir la discapacidad en personas con afecciones de salud en la interacción con su entorno.* Agrega lo siguiente:

[...] la rehabilitación ayuda a los niños, los adultos o las personas mayores a ser lo más independientes posible en su día a día y les permite participar en actividades educativas, laborales o recreativas [...]. Para ello, se tratan las afecciones subyacentes (como el dolor) y se mejora la forma en que una persona funciona en su día a día, apoyándola para que supere las dificultades que pueda tener para entender, ver, oír, comunicarse, alimentarse o desplazarse.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) identifica, además otra dimensión respecto de la rehabilitación, y que tiene que ver con la variable económica. Así, conceptualiza que la rehabilitación:

[...] es una inversión que aporta beneficios en términos de costos tanto a quien la precisa como a la sociedad en conjunto. Puede ayudar a evitar hospitalizaciones costosas, reducir la duración de estas y evitar los reingresos. Asimismo, hace posible que quienes la reciben puedan participar en actividades educativas y tener un empleo remunerado, llevar una vida independiente en su casa y reducir al mínimo la necesidad de recibir apoyo financiero o de que otra persona se ocupe de cuidarlas.

Finalmente agrega que la rehabilitación es un componente importante de la cobertura sanitaria universal y una estrategia fundamental para lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 («Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades»).

La Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD)⁷ define a la habilitación y rehabilitación como la atención orientada al mantenimiento de un nivel óptimo de desempeño físico, sensorial, intelectual, psicológico y social, según las necesidades específicas, a través de los establecimientos de salud que cuenten con servicios de habilitación y rehabilitación, dirigidos a las personas con discapacidad. Ambos procesos, de acuerdo con la

⁶ En: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/rehabilitation>

⁷ Aprobada por el Decreto Supremo 007-2021-MIMP.



DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

PNMDD, incluyen o pueden incluir fisioterapia, psicoterapia, terapia neurológica, terapia de aprendizaje, terapia de la comunicación, terapia del lenguaje, y terapia ocupacional, de acuerdo a la necesidad de la persona con discapacidad.

La PNMDD agrega que la habilitación es el proceso que llevan las personas que nacieron con una deficiencia potencialmente discapacitante o se presume de ella a fin de maximizar el desarrollo de sus capacidades e independencia funcional; y la rehabilitación es entendida como el conjunto de acciones destinadas a lograr que las personas afectadas por alguna enfermedad puedan recuperar las capacidades que tenían antes de enfermar, hasta el nivel más óptimo, de manera que puedan reinsertarse en el menor tiempo posible a sus actividades habituales y productivas. En el país, ambos servicios (habilitación y rehabilitación) se ofrecen a través de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS), en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud, los gobiernos regionales, el Seguro Social de Salud, el Ministerio del Interior o el Ministerio de Defensa, según corresponda, que ofrecen los servicios.

C. Problemática que se busca atender

La Ley 29973, Ley de la persona con discapacidad, define personas con discapacidad a aquellas que presentan una o más deficiencias físicas, sensoriales, intelectuales o mentales, de carácter permanente, que, al interactuar con las barreras del entorno o actitudinales, ven limitado o impedido el ejercicio de sus derechos o su inclusión plena y efectiva en la sociedad.

Como se ha señalado en acápites precedentes, existe un marco de protección nacional e internacional que busca garantizar a las personas con discapacidad todas las condiciones para el normal desenvolvimiento de sus vidas, sin limitaciones ni discriminación. No obstante, como se señala en la exposición de motivos del proyecto de ley, *en la práctica, las personas que viven con alguna discapacidad han visto restringido el ejercicio de sus derechos, siendo históricamente objeto de discriminación por los prejuicios que los rodean, lo que ha determinado que las PCD no cuenten con las mismas oportunidades que la población en general, enfrentándose a barreras de mayor intensidad [...] encuentran dificultad para recibir educación y una atención de salud adecuada [...].*

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), identifica que, en el contexto de la pandemia por la covid-19, las personas con discapacidad resultan más afectadas debido a las barreras actitudinales, institucionales y del entorno, que se reproducen en la respuesta a la covid-19. Además, muchas personas con discapacidad tienen afecciones de salud preexistentes que las hacen más susceptibles de contraer el virus y de tener síntomas más graves al infectarse, lo que conduce a tasas elevadas de mortalidad.

La Cepal resalta que, en general, las personas con discapacidad presentan mayores porcentajes de pobreza, menores niveles de instrucción y menor inserción en el ámbito laboral. La menor participación de los niños, las niñas, los adolescentes, las

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

adolescentes, los jóvenes y las jóvenes con discapacidad en la educación formal da como resultado bajos logros educativos. Esto, a su vez, es muy probable que afecte el acceso a un trabajo decente que permita obtener un ingreso justo y acceso a la protección social, sobre todo cuando se trata de personas con ciertos tipos de discapacidades que suponen un mayor grado de limitación (González y Stang, 2014; CEPAL, 2018).

La Cepal estima que el 14 % de la población de América Latina afronta algún tipo de discapacidad⁸, pero en el Perú, de acuerdo con el último censo nacional desarrollado en 2017, alrededor de 10 % de la población se encontraría en dicha condición. Específicamente, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2019), en el Perú viven 3 209 261 personas con discapacidad, que representan el 10,3 % de la población nacional.

En lo que corresponde al acceso al servicio de salud, de acuerdo con la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD)⁹:

[...] el 22.72% (728 mil 388) de las personas con discapacidad no cuenta con seguro de salud, siendo el 55.09% (401 mil 272) mujeres y el 44.91% (327 mil 116) hombres. Los departamentos con menor proporción de población con discapacidad cobaturada son Madre de Dios (30.39%), Puno y Arequipa (31.2% en cada caso), y Tacna (36.3%). Del total de personas con discapacidad que presentaron problemas de salud, aproximadamente el 48% no buscó atención médica. De este porcentaje, el 32% se debió a motivos que reflejan exclusión o falta de oportunidades. Ello refleja una serie de barreras en el acceso a servicios de salud por parte de las personas con discapacidad a nivel nacional, lo cual implica que no pueden ser atendidas oportunamente al presentar alguna necesidad vinculada a su salud.

Además, las personas con discapacidad manifiestan, según datos del INEI, tener problemas (de accesibilidad) para el "ingreso o desplazamiento en establecimientos de salud (29.3%)"¹⁰.

La Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, en su artículo 31, prescribe que la persona con discapacidad tiene derecho a acceder a servicios de habilitación y rehabilitación en materia de salud, entre otros, quedando a cargo del Ministerio de Salud y de los gobiernos regionales, en coordinación con el Seguro Social de Salud (EsSalud) y los establecimientos de salud de los ministerios de Defensa y del Interior, formular, planificar y ejecutar estrategias de rehabilitación basadas en la comunidad con la participación de la persona con discapacidad, su familia y su comunidad. Dispone, además, que los ministerios de Salud, de Defensa y del Interior, así como el Seguro Social de Salud (EsSalud), cuenten con servicios de habilitación y

⁸ INFORME PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS DERECHOS FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID-19: QUE NADIE SE QUEDE ATRÁS. CEPAL, enero 2021.

En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46600/1/S2000791_es.pdf

⁹ Aprobada por el Decreto Supremo 007-2021-MIMP.

¹⁰ (INEI, 2014, p. 144). Tomado de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD).



Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

rehabilitación relacionados con la salud en todos sus hospitales, incluyendo centros de producción y bancos de ayudas compensatorias.

No obstante, como se ha señalado, las brechas de acceso, cobertura y atención efectiva son considerables, lo que significa que muchos peruanos, en situación especialmente vulnerable, están excluidos e impedidos en los hechos de gozar a plenitud de toda su potencialidad y desempeñarse en la vida con la mayor autonomía posible. Al respecto, cabe referirnos a información cuantitativa que da cuenta de la situación descrita:

Población con alguna discapacidad sin seguro de salud al 2017, según departamento y sexo¹¹

Departamento	Población con alguna discapacidad	No cuenta con seguro de salud			
		Absoluto	Porcentaje	Hombre	Mujer
Amazonas	37,204	5,669	15.24%	53.20%	46.80%
Áncash	130,511	23,491	18.00%	44.58%	55.42%
Apurímac	46,407	4,435	9.56%	51.17%	48.83%
Arequipa	157,829	49,343	31.26%	42.79%	57.21%
Ayacucho	67,953	8,592	12.64%	49.69%	50.31%
Cajamarca	121,756	21,379	17.56%	48.62%	51.38%
Prov. Const. del Callao	113,404	20,610	18.17%	43.38%	56.62%
Cusco	145,143	33,712	23.23%	48.80%	51.20%
Huancavelica	36,454	3,514	9.64%	51.08%	48.92%
Huánuco	71,938	13,425	18.66%	50.57%	49.43%
Ica	92,659	23,197	25.04%	41.44%	58.56%
Junín	135,543	40,020	29.53%	45.78%	54.22%
La Libertad	167,307	41,483	24.79%	43.02%	56.98%
Lambayeque	123,335	24,583	19.93%	43.40%	56.60%
Lima	1,099,343	257,798	23.45%	42.97%	57.03%
Loreto	78,242	11,451	14.64%	52.06%	47.94%
Madre de Dios	13,687	4,160	30.39%	50.83%	49.17%
Moquegua	21,129	4,114	19.47%	44.90%	55.10%
Pasco	27,015	4,972	18.40%	50.45%	49.55%
Piura	174,188	41,030	23.56%	44.92%	55.08%
Puno	160,997	50,123	31.13%	46.98%	53.02%
San Martín	76,869	12,962	16.86%	52.50%	47.50%
Tacna	39,664	14,322	36.11%	43.55%	56.45%

¹¹ Tomado de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD).

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Departamento	Población con alguna discapacidad	No cuenta con seguro de salud			
		Absoluto	Porcentaje	Hombre	Mujer
Tumbes	22,309	3,087	13.84%	47.70%	52.30%
Ucayali	45,579	10,919	23.96%	49.98%	50.02%
Total	3,206,466	728,388		44.91%	55.09%

Fuente: INEI (2018c). Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda - Sistema de consulta de base de datos (REDATAM).

Razones por las que las personas con discapacidad no acudieron a un establecimiento de salud por algún problema relacionado con la limitación al 2012, según sexo¹²

Razón	Total	Hombre	Mujer
No encuentra medicinas en el lugar de atención	6.3%	6.6%	6.0%
No tuvo dinero	35.4%	34.7%	36.0%
No existe servicio de salud cercano	2.6%	2.9%	2.4%
No hay médico	1.0%	0.8%	1.1%
No está presente el personal	0.8%	0.8%	0.8%
Falta de confianza	6.3%	7.2%	5.5%
No fue necesario	6.1%	7.1%	5.3%
No cree en la medicina	1.2%	1.0%	1.3%
Prefiere curarse con remedios caseros	8.3%	7.2%	9.3%
No tiene seguro	4.9%	5.1%	4.8%
Se automedicó o repitió receta anterior	9.2%	8.3%	9.9%
Falta de tiempo	4.3%	5.4%	3.4%
Por maltrato del personal de salud	2.0%	1.7%	2.2%
Porque su limitación se lo impide	4.0%	3.3%	4.6%
No entiende al médico	1.3%	1.4%	1.2%
Otro	4.9%	4.6%	5.2%
No especificado	1.5%	2.1%	0.9%
Total	100%	100%	100%

Fuente: INEI (2014) - Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, 2012.

En el cuadro precedente se pueden identificar razones vinculadas con la ausencia o falta de idoneidad de los servicios de salud que impactan en la atención a las personas con discapacidad, que han sido resaltadas y que, sumadas, significan casi el 23 % de las causas.

¹² Tomado de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD).

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

En virtud de lo señalado, se evidencia la necesidad de la intervención legislativa, ampliamente sustentada en el proyecto de ley materia de dictamen, que materializa el ejercicio de la función de representación, a efectos de que la Comisión, en primera instancia, y el Pleno del Congreso, en su instancia final, se pronuncien sobre la necesidad e interés de la implementación de los servicios de salud ad hoc para la atención en habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad. Asimismo, conforme se señala en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, existe un déficit en la infraestructura y recursos humanos para fortalecer los servicios de rehabilitación en el país, por lo que corresponde que, sin vulnerar los límites constitucionales establecidos en el artículo 79, se manifieste la prioridad que, para la representación nacional, tiene el fortalecimiento de la atención para las personas con discapacidad.

D. Leyes declarativas

El inciso 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece como atribución del Congreso de la República dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes, entre ellas, las denominadas declarativas.

En la práctica parlamentaria se identifican diversos supuestos de aprobación de leyes de naturaleza declarativa. Como mencionan los autores de este tipo de iniciativas, a través de su aprobación se busca llamar la atención a alguno o a los tres niveles de gobierno, sobre determinados actos u obras de infraestructura que, por consideración de los congresistas, atendiendo alguna demanda o petición de la sociedad civil, deberían ser revisados, programados o priorizados para su ejecución, sin que tal declaratoria de interés público signifique invadir las competencias constitucionales y legales de los niveles de gobierno u otros poderes del Estado.

Un aspecto concomitante a las leyes de carácter declarativo es que, por su naturaleza, no generan ni incurrir en iniciativa de aumento o de gasto adicional al tesoro público. No obstante, a través de esta manifestación, la Ley puede contribuir a concretar el beneficio esperado. En efecto, si bien no tiene correlato presupuestal este tipo de disposición legal, al ser emitida por el Poder Legislativo adquiere un peso significativo y de observancia para los demás poderes del Estado, entre ellos, el Poder Ejecutivo.

Como lo ha señalado Marcial Rubio Correa¹³, existen normas jurídicas declarativas que tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito, pero que mantienen vigencia y obligatoriedad, en muchos casos, constituyen verdaderos principios generales del derecho.

¹³ RUBIO, Marcial. *El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho*. Lima. Fondo Editorial Pontifica Universidad Católica del Perú. 2015, p. 90

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
 QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
 NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
 SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
 REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

VI. EFECTO DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Como producto de la aprobación del presente dictamen se contará con una ley de carácter declarativo que ponga el énfasis y materialice la importancia que para el Congreso de la República tiene la habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad. La ley propuesta no dispone modificación o derogación de normas preexistentes, sino que implica la incorporación en la legislación nacional de la ley señalada.

VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El análisis costo-beneficio pretende identificar los impactos y efectos que tiene la propuesta de ley sobre los actores involucrados, la sociedad y el bienestar general, a fin de evaluar su conveniencia.

En el presente caso, la aprobación de los proyectos de ley tiene un impacto en el presupuesto, por lo que se ha evitado la creación o aumento del gasto público, a fin de respetar lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dispone que *los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto*. En tal sentido, la aplicación de algunas medidas se ha sujetado, cuando corresponde, a la disponibilidad presupuestal, y se autoriza (no obligatoria) la disposición de determinados fondos en el caso de los gobiernos locales.

En lo que corresponde a los efectos cualitativos, vamos a identificar a las personas o los grupos de personas en las que impactará la norma propuesta de aprobarse las iniciativas legislativas, conforme se detalla a continuación:

Efectos cualitativos de los involucrados de aprobarse la iniciativa legislativa

Actores Involucrados	Efectos directos ¹⁴	Efectos indirectos ¹⁵
Personas con discapacidad	Garantizar su derecho a la atención de su salud. Lograr su inclusión en diversos espacios educativos y laborales, para lo cual es indispensable mantener o mejorar la salud.	Lograr el máximo despliegue de su potencial y la mayor autonomía. Mejorar la calidad de vida y desarrollo de las personas con discapacidad.

¹⁴ Son los impactos que se producen a consecuencia directa de la norma (tomado de la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p 30).

¹⁵ Son los impactos que se producen a consecuencia de los efectos directos o cambios producidos de forma inmediata por la norma (tomado de la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p. 30).

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Actores Involucrados	Efectos directos ¹⁴	Efectos indirectos ¹⁵
Familiares y cuidadores de las personas con discapacidad.	Prevención de patologías y sus consecuencias, que permitan preservar la salud y evitar el gasto en desmedro de la economía familiar	Un nivel de vida más saludable y estable.
El Poder Ejecutivo (sistema de salud)	Permitir la atención oportuna a las personas con discapacidad.	Al atender la habilitación y rehabilitación se previene las consecuencias o secuelas propias de la discapacidad y, por ende, los costos de tratamiento y la carga económica que supone.

Elaboración: Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del presente dictamen, recaído en el proyecto de Ley 298/2021-CR, con el TEXTO SUSTITUTORIO siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud destinados a la habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad, y la promoción de su acceso a dichos servicios en forma oportuna y sin discriminación a fin de mejorar su salud física y mental.

S/M
 En debate
 16-3-22
 F: 102
 C: 0
 A: 0
 Exoneración de 2da V
 F: 101
 C: 0
 A: 0

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Disponibilidad presupuestal

En el marco de la declaratoria de interés nacional establecida en el artículo único, en los establecimientos de salud a cargo del Ministerio de Salud, de los gobiernos regionales, del Seguro Social de Salud (EsSalud), del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa, el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud para la habilitación y rehabilitación de personas con discapacidad se sujetarán a la disponibilidad presupuestal de los respectivos pliegos, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

SEGUNDA. Adecuación normativa

El Ministerio de Salud y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), según corresponda, aprobarán o adecuarán los respectivos instrumentos normativos a fin de cumplir con el objetivo de la declaratoria establecida en esta ley.

Dese cuenta.

Plataforma de sesiones virtuales.

Lima, 14 de diciembre de 2021.


Abel Augusto Reyes Cam
Presidente


Hilda Marleny Portero López
Vicepresidenta


María de los Milagros Jáuregui Martínez
Secretaria


Yorel Kira Alcarraz Agüero
Miembro titular

José Alberto Arriola Tueros
Miembro titular

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.



Miguel Ángel Ciccía Vásquez
Miembro titular



Mery Eliana Infantes Castañeda
Miembro titular



Elva Edhit Julon Irigoin
Miembro titular

Vivian Leslie Olivos Martínez
Miembro titular

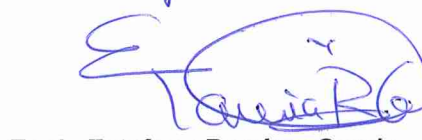


Margot Palacios Huamán
Miembro titular



Francis Jhasmina Paredes Castro
Miembro titular

Kelly Roxana Portalatino Ávalos
Miembro titular

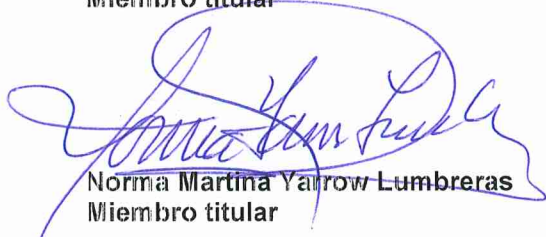


Tania Estefany Ramírez García
Miembro titular

Roberto Helbert Sánchez Palomino
Miembro titular



Maria Elizabeth Taipe Coronado
Miembro titular



Norma Martina Yarrow Lumbreras
Miembro titular

María Antonieta Agüero Gutiérrez
Miembro accesitario

Rosangella Andrea Barbarán Reyes
Miembro accesitario

Eduardo Enrique Castillo Rivas
Miembro accesitario

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 298/2021-CR,
QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS
SERVICIOS DESTINADOS A LA HABILITACIÓN Y
REHABILITACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Nilza Merly Chacón Trujillo
Miembro accesorio

María del Pilar Cordero Jon Tay
Miembro accesorio

Jhaec Darwin Espinoza Vargas
Miembro accesorio

Diana Carolina Gonzáles Delgado
Miembro accesorio



Hernando Guerra-García Campos
Miembro accesorio

Noelia Rossvith Herrera Medina
Miembro accesorio

Jorge Alberto Morante Figari
Miembro accesorio

Javier Rommel Padilla Romero
Miembro accesorio

Luis Raúl Picón Quedo
Miembro accesorio