CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
26 MAYO 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:41 pm

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL DERECHO A LA CONSULTA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD A NIVEL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República, **HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ**, miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL DERECHO A LA CONSULTA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD A NIVEL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Artículo 1.- Objeto de ley

La presente ley tiene por objeto modificar diversas disposiciones del Reglamento del Congreso de la República, referidas al Procedimiento Legislativo, con el propósito de establecer el procedimiento para llevar a cabo la consulta previa con los colectivos y/o organizaciones de personas con discapacidad, como parte del ejercicio de su derecho a la participación en la vida pública y política, a fin de que puedan intervenir activamente en las etapas de elaboración, debate y aprobación sobre las medidas legislativas relacionadas a ellas, directa o indirectamente, y cuando sus derechos se vean comprometidos, dentro del marco de lo que señala la Constitución Política del Perú y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su Protocolo Facultativo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030.

Artículo 2.- Modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República

Se modifica los artículos 70, 77 y 78 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

"**Artículo 70. Dictámenes**

Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos.

En el caso de proyectos de ley o resoluciones legislativas que involucren los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad asistidos por el derecho a la consulta; la comisión dictaminadora debe desarrollar un proceso de consulta previo a la adopción del dictamen con el colectivo y sus organizaciones representativas. El texto del predictamen es el documento base sobre el cual se desarrolla la respectiva consulta.

Los dictámenes deben ceñirse a criterios de técnica legislativa. Incluyen:

1. La exposición del problema que se pretende resolver.
2. Una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas, **incluyendo la cantidad de organizaciones consultadas y el proceso bajo el cual se desarrolló dicha consulta** (...)".

"**Artículo 77. Envío a comisiones y estudio**
Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y decretar con criterio técnico las iniciativas a las Comisiones correspondientes.

En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa es devuelta por la Oficialía Mayor, de conformidad con la Vicepresidencia, para que se subsanen las omisiones. La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito de presentación de la iniciativa en forma excepcional, en el caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes.

De no existir observaciones, el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente competente. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización. En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición.

En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa es devuelta por la Oficialía Mayor, de conformidad con la Vicepresidencia, para

que se subsanen las omisiones. La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito de presentación de la iniciativa en forma excepcional, en el caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes.

La comisión dictaminadora tiene la obligación de realizar consultas ciudadanas cuando las iniciativas estén relacionadas directa o indirectamente con los derechos de sectores que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social a quienes le asiste el derecho a la consulta. Para el cumplimiento de esta obligación, la comisión dictaminadora deberá remitirse a los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales vigentes que protejan su cumplimiento y regulen su procedimiento, respetando mínimamente las etapas informativas, de formulación de observaciones y de toma de decisiones(...)".

"**Artículo 78. Debate y aprobación**
No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso, a excepción de lo señalado en el numeral 2 del artículo 31-A.

La comisión dictaminadora desarrolla el plan de consulta con organizaciones representativas cuando la iniciativa legislativa comprometa los derechos de colectivos en situación de vulnerabilidad asistidos por el derecho a la consulta; de la misma forma, esta comisión garantiza la participación de estos colectivos en el debate parlamentario (...)".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – De la vigencia

La presente ley rige a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", salvo disposición distinta que establezca la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. – Derogación

Deróguese o déjense sin efecto toda normatividad que se oponga de lo establecido en la presente ley.

Lima, mayo de 2022

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

HILDA MARLENY PORTERO LOPEZ
Congresista de la República

SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQ
CONGRESISTA DE LA REP

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

1.1.- La participación como principio en el marco de una democracia deliberativa

La participación es un principio fundamental para el fortalecimiento de la democracia y la plena garantía de los derechos humanos[1]. Constituye también, un elemento fundante de las políticas públicas con un enfoque de derechos humanos; en ese sentido, el objetivo de la participación dota al proceso político de redes sociales autosostenibles y el fomento de organizaciones sociales democráticas[2].

Desde una concepción de la democracia deliberativa[3] — que supera el paradigma mayoritario de la democracia— es necesario que los ciudadanos participen activamente y en pie de igualdad de los debates públicos y que se expongan razones que doten de legitimidad a estas propuestas[4]. Tal como esquematiza Jon Elster:

> El concepto de deliberación incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Todas, asimismo, concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de la racionalidad e imparcialidad: esta es la parte deliberativa[5].

En esa misma línea, desde la teoría "*legisprudencial*" se ha cuestionado que el proceso de adopción de leyes en los parlamentos sea un proceso irracional y se postula una perspectiva que contribuye a una reflexión de un quehacer legislativo más racional y razonable[6]. De acuerdo a Oliver Lalana, la legislación racional y la argumentación legislativa se pueden conectar de muchas formas. La primera dice que, como decisión o conjunto de decisiones normativas y colectivamente vinculantes, toda ley implica una pretensión de justificación que no satisfacerse por cualquier tipo de

---

[1] Naciones Unidas. *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos. 20ª reunión de los Presidentes de órganos de tratados de derechos humanos.* Séptima reunión de los comités que son órganos de tratados de derechos humanos. Ginebra: HRI. 2008, p. 8; y Jiménez, William. "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas". *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12, enero-junio del 2007. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá. 2007, p. 43.

[2] Jiménez, William. "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas". *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12, enero-junio del 2007. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá. 2007, p. 43.

[3] Véase Lubenow, "El concepto de democracia deliberativa Hambermasiana considera la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones como el elemento central para comprender un proceso democrático.

[4] Cfr. Carlos Nino, La Constitución de la Democracia Deliberativa, 1996, pág. 192. "El valor epistémico de una democracia requiere que se cumpla con ciertos prerrequisitos sin los cuales no existiría una razón para diferenciar los resultados de la democracia. (...). Estos derechos, prerrequisitos para el apropiado funcionamiento del proceso democrático, pueden ser considerados 'derechos a priori'. El respeto por estos derechos a priori promueve y provee el valor epistémico de la democracia. A la inversa, si estos derechos no fueran respetados, por ejemplo, por las decisiones democráticas, una persona guiada por el razonamiento práctico no tiene ninguna razón para esperar el resultado del proceso".

[5] Elster, Jon, Democracia Deliberativa, GEDISA, 1998, pág. 23

[6] L.J. Wintgens, The Rational Legislator Revisited, Rationality and Legisprudence in The Rationality and Justification of Legislation, pag. 12 Luc J. Wintgens A. Daniel Oliver-Lalana Editors Essays in Legisprudence.

motivaciones, sino que exige buenas razones y por lo tanto requiere un proceso argumentativo para que surjan. Legitimidad, la calidad legislativa está relacionada con la calidad argumentativa, el análisis de la justificación legislación como práctica argumentativa social debe incorporar la perspectiva de quienes realmente están involucrados en ella; el debate parlamentario y la justificación deben ser una representación de un debate a escala social[7].

La deliberación, de esta forma, se convierte en un principio fundamental de este paradigma de democracia. El parlamento es uno de los principales espacios deliberativos dado su rol de producción de leyes en el marco de un estado constitucional; no obstante, esta facultad no puede ejercerse omitiendo los principios constitucionales o inadvirtiendo los derechos fundamentales[8]. Pese a que es innegable el rol asignado a los parlamentos, la facultad legislativa no ha estado exenta de control. El Tribunal Constitucional ha analizado la importancia de la deliberación en múltiples sentencias[9], incluso llegando a declarar la inconstitucionalidad de una normal por no haber alcanzado un estándar razonable de deliberación[10]; en ese sentido, la magistrada Ledesma ha señado:

> En un Estado Constitucional, las leyes deben ser elaboradas con una suficiente, aunque mínima deliberación. Pero no sólo deliberación en el Pleno del Parlamento, en una sola votación, sino deliberación entre congresistas en las comisiones especializadas con la ayuda de especialistas y representantes de los diferentes sectores que serán materia de regulación. Si las leyes van a desarrollar y limitar los derechos fundamentales de las personas y por su alcance general van a regular amplios ámbitos de la sociedad, tienen que ser sustentadas en el más extenso nivel deliberativo[11].

1.2.- La participación de grupos en situación de vulnerabilidad en iniciativas legislativas

En la Constitución peruana, en el artículo 2 inciso 17, se reconoce el derecho a participar de forma individual o asociada en la vida política. Para garantizar su cumplimiento, en el artículo 31 de la Constitución se establecen ciertos mecanismos: referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

En nuestro país, a nivel local, los espacios participativos son denominados

---

[7] Oliver Lalana, Rational Lawmaking and Legislative Reasoning in Parliamentary Debates en The Rationality and Justification of Legislation, pps. 136-137.

[8] Obando Leslie, La deliberación legislativa como parámetro de control constitucional en el Perú, trabajo para optar el título de Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y Constitucionalismo en América Latina, p. 21

[9] Ver Obando Leslie, op. cit. p.27-33. Sentencia 0006-2017-PI/TC, "Caso Ley Antitransfuguismo", Sentencia 0001-2018-PI/TC "Caso del fortalecimiento de los grupos parlamentarios ", Sentencia 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC acumulados) "Caso Ley de Publicidad Estatal, Sentencia 0006-2018-PI/TC. "Caso Cuestión de confianza y Crisis total del gabinete"

[10] Sentencia 0006-2018-PI/TC. "Caso Cuestión de confianza y Crisis total del gabinete"

[11] Voto individual de la magistrada María Elena Ledesma, Exp. 00006-2018-PUTC, Demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República.

"mecanismos de control ciudadano" dado que buscan evaluar el desempeño de las autoridades. No obstante, pueden presentarse también otros mecanismos llamados "mecanismos de gestión" que están relacionados con el involucramiento de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas que eventualmente se aplicarán en la sociedad[12].

Dentro de los objetivos de la participación política será importante tomar en cuenta que la consulta como una forma de relación y comunicación entre ciudadanos y representantes. De acuerdo con Mateos, se trata de un proceso de retroalimentación en el que los ciudadanos tienen el derecho a ser consultados; y las autoridades, tiene el deber de informar[13]. La consulta tiene aspectos favorables tanto para el ciudadano como para el Estado. Estos son: (i) es un mecanismo que le permite a la Administración Pública contar con una mejor base para la elaboración de políticas públicas; (ii) proporciona a los ciudadanos una oportunidad para familiarizarse con los proyectos de la Administración Pública; y (iii) incrementa la transparencia de la Administración Pública y la vuelve responsable[14].

Garantizar la participación de colectivos cuya situación de vulnerabilidad ha impedido que estén presentes en el discurso, cumple con la función de equilibrar un proceso de toma de decisiones en la esfera legislativa que se ha caracterizado por omitir sistemáticamente sus voces y demandas; así como aportar con argumentos para la construcción conjunta de mejores instrumentos legislativos.

En el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala del 2015, esta señaló que:

> 70. La discriminación histórica de los pueblos indígenas (...) los ubica dentro de la mayoría de la población en los departamentos con los más altos índices de exclusión social. Exclusión que puede derivarse en distintas esferas, incluyendo (...) la participación en la toma de decisiones y en las instituciones del Estado[15].

Como se observa la falta de participación política de un colectivo (como el de pueblos indígenas) ha sido interpretado como una consecuencia de la discriminación histórica hacia dicho colectivo. En esa línea, "la eliminación de toda forma de discriminación e

---

[12] Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS) e Instituto Peruano de Derecho Electoral (IPDE). *Participación ciudadana en el Perú. De la A a la Z.* Lima: KAS e IPDE. 2021, p.10. Ver en: https://www.kas.de/documents/269552/0/Participación+Ciudadana+en+el+Perú.+De+A+a+la+Z+.pdf/eddaaefa-7f19-fce8-88f3-c58a9259640b?version=1.0&t=1640033954326

[13] Mateos, Araceli. *Ciudadanos y participación política.* USAL, p.4. Ver en: https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf

[14] Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS) e Instituto Peruano de Derecho Electoral (IPDE). *Participación ciudadana en el Perú. De la A a la Z.* Lima: KAS e IPDE. 2021, p.11. Ver en: https://www.kas.de/documents/269552/0/Participación+Ciudadana+en+el+Perú.+De+A+a+la+Z+.pdf/eddaaefa-7f19-fce8-88f3-c58a9259640b?version=1.0&t=1640033954326

[15] CIDH. *Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15. 31 diciembre 2015, párr. 70.

intolerancia de los pueblos indígenas contribuirá con el fortalecimiento de su participación ciudadana"[16].

De acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), para que las mujeres alcancen una amplia representación en la vida pública, deben participar cabalmente, en condiciones de igualdad, en el proceso de adopción de decisiones en todos los planos, tanto nacional como internacional[17]. La obligación asumida por el Estado para este fin es el de:

> Garantizar a las mujeres el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales, mediante la consulta y asesoramiento a grupos que sean ampliamente representativos de sus opiniones e intereses[18].

Con ello se observa la obligación del Estado de garantizar la consulta de las mujeres en la formulación de instrumentos jurídicos.

Las personas con discapacidad conforman un grupo en situación de exclusión social, diversos estudios han confirmado la relación entre pobreza y discapacidad. Constantemente han sufrido la visibilización y desprotección en el ejercicio de sus derechos por parte de la sociedad. A pesar de que se han logrado importantes avances en la protección de sus derechos, este colectivo aún se enfrenta a importantes barreras actitudinales, físicas, jurídicas, económicas, sociales y de comunicación en el ejercicio de su derecho a la participación en la vida pública[19].

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) reportó que, para las Elecciones Generales de 2021, alrededor de 135 186 personas con discapacidad se encontraban habilitadas para votar. Pese a ello, aún es bastante reducida su representación en cargos de elección popular. Mientras que en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 se identificó a veintiocho candidaturas de personas con discapacidad declaradas — las cuales representaron el 1.1% del total— esta situación no varió mucho para las Elecciones Generales de 2021, en las que se identificaron treinta candidaturas de personas con algún tipo de discapacidad postulando al Congreso de la República. Estas cifras revelan la escasa presencia de este colectivo en el espacio político.

1.3.- El derecho a la consulta de personas con discapacidad

La aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) marcó un hito en los procesos de adopción de tratados

---

[16] CIDH. *Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15. 31 diciembre 2015, párr. 104.
[17] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). *Recomendación General 23, vida política y pública.* 1997. Revisar en: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm; y CIDH. *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. 18 abril 2011, párr. 35.
[18] CIDH. *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. 18 abril 2011, párr. 35.
[19] Comité DPCD. *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención.* CRPD/C/GC/7. 9 de noviembre de 2018, párr. 5.

internacionales, dado que su proceso de discusión incluyó la participación efectiva de las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas. Esta novísima incorporación no solo tuvo importantes repercusiones en la calidad e idoneidad de las diferentes disposiciones que hacen parte del tratado, sino que demostró el enorme beneficio de incorporar en el proceso a los principales agentes de la problemática, lo cual se traduce en la adopción de mejores decisiones[20].

Además de este importante ejercicio de inclusión y discusión de las propuestas de las personas con discapacidad a través de sus organizaciones representativas, el tratado avanza en reconocer el derecho a la consulta que asiste a las personas con discapacidad, estableciendo la responsabilidad del estado de celebrar estos procesos con la población con discapacidad. El artículo 4 de la CDPD, en su numeral 3 prevé:

> En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

Según lo señalado por la Defensoría del Pueblo, la consulta como derecho tiene la finalidad de posibilitar que las personas con discapacidad participen e influyan en la elaboración e implementación de normas, políticas o programas que pudieran afectar su situación jurídica o sus condiciones de vida de alguna manera. [21] Asimismo, la Observación General N° 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece:

> Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional[22].

En virtud del artículo 4 de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)[23] y el artículo 14 de la Ley General de la Persona con

---

[20] Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre el derecho de las personas con discapacidad a participar en la adopción de decisiones, A/HRC/31/62, párr. 26.
[21] Defensoría del Pueblo, Propuesta de Guía para la Implementación del Derecho a la Consulta de las Personas con Discapacidad a nivel nacional, regional, local, pág. 9
[22] Comité sobre los dere, 15.
[23] "Artículo 4.- Obligaciones generales.- (...) 3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan".

Discapacidad (LGPD)[24], las autoridades de distintos sectores y niveles de gobierno del Perú tienen la obligación de celebrar consultas estrechas y colaborativas con las personas con discapacidad y sus organizaciones en los instrumentos jurídicos relacionados con ellas. De acuerdo con la norma nacional e internacional, este proceso debe darse en cumplimiento con los principios de accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia. Es importante señalar que el artículo 12 del Reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad (RLGPD) precisa:

> Artículo 12.- Derecho a la consulta de las personas con discapacidad
>
> 12.1 En el marco del derecho a la consulta, previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad, estas deben ser difundidas por un plazo no menor de treinta (30) días, conforme a lo establecido en el artículo 14 del Decreto Supremo No 001-2009-JUS, periodo en el cual las organizaciones de y para personas con discapacidad formulan las observaciones correspondientes.
>
> 12.2 La entidad que realiza la consulta facilita a las organizaciones de y para personas con discapacidad infraestructura accesible, los intérpretes, guías interpretes; y otros modos y medios aumentativos o alternativos de comunicación, que faciliten el ejercicio de su derecho a la información y consulta.
> 12.3 Las organizaciones de y para personas con discapacidad participan en las consultas a través de sus representantes legales debidamente acreditados.
>
> 12.4 Las entidades del sector público y privado que tengan incidencia en la toma de decisiones en las que participen las personas con discapacidad diseñan e implementan los procedimientos requeridos para aplicar los sistemas de apoyo y ajustes razonables[25].

Al respecto es importante distinguir tal como lo señala la Defensoría del Pueblo entre la obligación de realizar consultas estrechas y significativas con el colectivo de personas con discapacidad y la obligación de publicidad estatal[26] que parece ser el espíritu de la disposición que se recoge en el artículo 12 del Reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad (LGPD) cuyo objetivo está más orientado a la publicitación y difusión. Por lo que esta entidad resalta que la imprecisión y los vacíos que presentan tanto la Ley General de la Persona con Discapacidad como su reglamento han devenido en "procesos" ejecutados por diferentes instancias gubernamentales que no se ajustan a los estándares que pesan sobre el derecho a la consulta.

---

[24] "Artículo 14. Derecho a la consulta.- Las autoridades de los distintos sectores y niveles de gobierno tienen la obligación de realizar consultas con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad. Los procesos de consulta se desarrollan sobre la base de los principios de accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia".

[25] Aprobado mediante Decreto Supremo N°002-2014-MIMP y publicado el 8 de abril del 2014 en el Diario Oficial El Peruano.

[26] Defensoria del Pueblo, Propuesta de Guía para la Implementación del Derecho a la Consulta de las Personas con Discapacidad a nivel nacional, regional, local, pág. 20.

Muestra de ello, en junio del 2020, la Comisión de Inclusión y Personas con Discapacidad del Congreso inició una discusión sobre la posibilidad de modificar algunos artículos de la Ley General de la Persona con Discapacidad, lo que resultó en un dictamen que proponía la derogación de la Ley General de Personas con Discapacidad - Ley 29973 y la aprobación de una Ley General de Personas en situación de Discapacidad. Esta situación generó desaprobación de parte de la sociedad civil, lo que conllevó a que, el 01 de marzo del 2021, organizaciones de personas con discapacidad (Fraternidad Cristiana de Personas Enfermas y con Discapacidad - FRATER, Comisión de Damas Invidentes del Perú - CODIP, Autismo Perú, Colectivo 21 Perú, Asociación Luchando contra Viento y Marea y Sociedad Peruana de Síndrome de Down) interpongan una demanda de cumplimiento ordenando al Congreso de la República y a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad que realicen el proceso de consulta con las personas con discapacidad para que puedan participar de manera activa en las etapas de elaboración, debate y aprobación de las medidas legislativas relacionadas a ellas.

Otro ejemplo se encuentra con la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD), que fue publicada el 05 de junio del 2021 mediante el Decreto Supremo N.º 007-2021-MIMP. Esta política aborda el problema de las personas con discapacidad que conforman un colectivo en situación de vulnerabilidad expuesto constantemente a múltiples formas de discriminación en la sociedad[27]. A pesar de su importancia, la formulación de este instrumento no contó con la adecuada participación del colectivo directamente afectado: las personas con discapacidad. Como expresó la Mesa de Discapacidad y Derechos, espacio de sociedad civil adscrito a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), conformada por veintitrés organizaciones sociales[28]; y la Defensoría del Pueblo[29], la PNMDD se elaboró sin una amplia participación de personas con discapacidad, sin contemplar su diversidad, sin brindar información accesible sobre el proceso, y con plazos sumamente cortos para recibir aportes de la sociedad civil. Este incumplimiento con el derecho de participación de las personas con discapacidad es solo reflejo de una práctica recurrente en la elaboración de instrumentos estatales hacia este colectivo.

Conforme a lo expuesto, se pueden identificar dos elementos importantes que conducen a sostener la importancia de la participación de las personas con discapacidad en los procesos de adopción de propuestas legislativas: i) Por un lado, su participación a través de la formulación de demandas y propuestas garantizan el respeto de sus derechos y una normativa que dé respuesta idónea a sus necesidades. ii) Por otro lado y, en el marco de una democracia deliberativa, contribuye a revertir la asimetría que existe en el proceso legislativo, entre los legisladores y la población para la que legislan.

Con este panorama se puede observar que la protección del derecho a la consulta es un reto pendiente en Perú. Como señala Astorga, esto puede deberse a que nos

[27] Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. *Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030.* Decreto Supremo N°007-2021-MIMP. Publicado el 05 de junio del 2021, p. 5.
[28] Ver pronunciamiento en: https://drive.google.com/file/d/1mtyTIls3FbGrmxmppB3m8E_GsY9q-RFE/view?fbclid=IwAR2qvx2ForZ0dxeb0pceB3gh9kBFAdnys5sX5hQT_X4CYcvNT5ILOrE6XKw
[29] Ver pronunciamiento en: https://twitter.com/defensoria_peru/status/1403148676546052100?s=21

encontramos frente a "múltiples resistencias de entornos socioculturales y políticos, en los cuales las personas con discapacidad no han sido vistas como actores políticos, sino como simples beneficiarios de la ayuda social y del asistencialismo público"[30]. Por ello, el presente documento busca establecer una modificación al Reglamento del Congreso de la República en el sentido de garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad. La importancia de este instrumento radica en su carácter de fuerza de ley y su contenido, pues establece las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios[31].

II. ANTECEDENTES

2.1.- Identificación y análisis de proyectos de ley

De acuerdo con el artículo 67 del Reglamento del Congreso de la República, "los proyectos de ley son instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar la aprobación de una ley o resolución legislativa por el Congreso"[32]. En los últimos diez años se han contemplado algunos proyectos para favorecer la participación de las personas con discapacidad en los espacios políticos y la consulta de otros colectivos como los pueblos indígenas. En la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso, se desarrollaron las siguientes propuestas: (i) Proyecto de ley N.° 03965/2014-CR, del 10 de noviembre del 2014; (ii) Proyecto de ley N.° 05423/2020-CR, del 03 de junio del 2020; (iii) Proyecto de ley N.° 05798/2020-CR, del 17 de julio del 2020 y (iv) Proyecto de Resolución Legislativa que propone modificar el Reglamento del Congreso de la República para incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas que les afecten.

El primer proyecto de ley "Ley que Asegura y Garantiza a la Personas con Discapacidad su Protección, Participación, Organización y condiciones de accesibilidad, desplazamiento y movilidad en la Infraestructura Urbana de las Ciudades del Perú" fue presentado por el Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional, a iniciativa del congresista Gustavo Bernardo Rondón Fundinaga. En el artículo 1 de este proyecto se señala que el objeto es establecer la inversión del 1% del presupuesto institucional de los gobiernos regionales y locales para asegurar y garantizar a las personas con discapacidad su protección y participación, en la infraestructura urbanística y edificatoria de las ciudades del Perú[33].

El segundo proyecto de ley "Ley de fortalecimiento de la participación ciudadana en el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS)"

---

[30] Astorga Gatjens, Luis Fernado. "La Consulta a las personas con discapacidad". En: *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* 2014.IDEHPUCP, p. 165.

[31] Congreso de la República del Perú. *Reglamento del Congreso. Julio del 2021.* Ver en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-2021-01-07-2021.pdf

[32] *Ibidem.*

[33] Congreso de la República del Perú. *Proyecto de ley N°N°03965/2014-CR. "Discapacidad: protección, participación, organización y condiciones de accesibilidad, desplazamiento autónomo y movilidad en la infraestructura urbanística y edificatoria de las ciudades de Perú".* 10 de noviembre del 2014, p.

fue presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa de la congresista Mirtha Vásquez Chuquilín. En el artículo 6 de este proyecto se establece que debe incluirse un literal d) en el artículo 73 de la LGPD a fin de que contenga como parte del rol del SINAPEDIS: "implementar mecanismos para incorporar a las organizaciones de las personas con discapacidad acreditadas ante el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) en la participación del diseño, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en materia de discapacidad"[34].

El tercer proyecto de ley relativo a la materia "Ley que garantiza la participación efectiva de la persona con discapacidad en las Políticas Nacionales y Sectoriales en materia de discapacidad" fue presentado por el Grupo Parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú (FREPAP), a iniciativa de la congresista Julia Benigna Ayquipa Torres. A pesar de que el nombre de este proyecto sugiere abordar el derecho de participación política de las personas con discapacidad, esto no es así. Resulta llamativo que en el único artículo de este proyecto se busque modificar el artículo 65 de la LGPD relativo a la conformación del CONADIS. Se propone que se modifique el inciso 1 de este artículo a fin de que el presidente de esta institución sea preferentemente una persona con discapacidad[35].

El último proyecto se refiere a una modificación al Reglamento del Congreso de la República con el objetivo de garantizar el derecho de participación política que incluye el derecho a participar de la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización. De la misma forma, estas comunidades tienen el derecho a la Consulta Previa de acuerdo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este proyecto pretendía modificar los artículos 70, 73, 75, 77 y 78 para introducir procedimientos de consulta de estas comunidades cuando sus derechos se vean comprometidos.

Si bien estas normas pueden resultar favorables en la protección de los derechos de las personas con discapacidad, únicamente el proyecto de ley presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio en 2020 abordó la participación de las organizaciones de las personas con discapacidad, pero sólo para establecer que sea el SINAPEDIS quien se encargue de implementar mecanismos para el ejercicio de este derecho. Como se observa, en los últimos 10 años no se ha presentado ningún proyecto de ley que desarrolle detenidamente la protección del derecho a la consulta de las personas con discapacidad, por lo que la necesidad de contar con el presente proyecto es apremiante.

2.2.- Sumilla de opiniones identificadas

De la revisión de los documentos que se encuentran publicados en la web no se observan opiniones identificadas favorables o en contra de los proyectos de ley en

[34] Congreso de la República del Perú. *Proyecto de ley N°05423/2020-CR. "Ley de fortalecimiento de la participación ciudadana en el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad".* 03 de junio del 2020, p. 4.
[35] Congreso de la República del Perú. *Proyecto de ley N°N°05798/2020-CR. Ley que garantiza la participación efectiva de la persona con discapacidad en las Políticas Nacionales y Sectoriales en materia de discapacidad.* 17 de julio del 2020, p. 1.

materia de discapacidad. Sobre el proyecto de Ley N.° 005/2016-CR, este recibió un dictamen favorable de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

III. MARCO LEGAL Y ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

3.1.- Marco universal: general y específico

El derecho a la consulta de las personas con discapacidad se enmarca en el derecho a la participación política. En el ámbito universal, este derecho se establece en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Con estos instrumentos se tiene que el contenido de este derecho lo conforman: el derecho a participar ya sea directa o indirectamente en el gobierno de un país; el derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad; y el derecho a votar y a ser elegido en elecciones auténticas, periódicas y bajo la modalidad del sufragio universal e igual y, del secretismo del voto[36].

Otros instrumentos específicos en el Sistema Universal de Derechos Humanos también han protegido este derecho. En el artículo 5 c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los artículos 12 y 23, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño se establecen disposiciones en igual sentido.

En el caso de la CDPD, esta reconoce la participación como obligación general y como cuestión transversal. Tal como identifica el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, este tratado consagra la obligación de los Estados parte de celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad (art. 4, párr. 3) y la participación de las personas con discapacidad en el proceso de seguimiento (art. 33, párr. 3), como parte de un concepto más amplio de participación en la vida pública[37].

Asimismo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (Comité DPCD) emitió la Observación General N° 07, sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, en el que ha explicado que el cumplimiento de las obligaciones del artículo 4 párrafo 3 pasa por incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad en los marcos jurídicos y procedimientos en todos los niveles y sectores de gobierno[38].

---

[36] Constantino, Renato; Priscilla Coria y Laura Ieong. "Participación es inclusión: el derecho a la participación política de personas con discapacidad". *Forseti. Revista de Derecho.* 2016 (1), pp. 97 – 114. Disponible en: http://forseti.pe/media_forseti/revista-articulos/97-114_Constantino.pdf

[37] Comité DPCD. *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención.* CRPD/C/GC/7. 9 de noviembre de 2018, párr. 3.

[38] *Ídem,* párr. 15.

En este mismo instrumento se ha señalado que la obligación de celebrar consultas estrechas y la colaboración activa de las personas con discapacidad exige el **reconocimiento de la capacidad jurídica** de las personas y cuando sea necesario incluso se utilizarán regímenes de apoyo[39]. La capacidad jurídica es un derecho protegido por el artículo 12 de la CDPD que busca que la discapacidad no sea una justificación para negar la capacidad jurídica[40].

Asimismo, el Comité DPCD ha puntualizado la necesidad de que los Estados se aseguren de que las personas con discapacidad tengan acceso a un apoyo personalizado para ejercer su capacidad jurídica, que ese apoyo respete plenamente su autonomía, su voluntad y sus preferencias, y que se proporcione sobre la base del consentimiento libre e informado de la persona interesada y, cuando procediese, con el debido recurso al criterio de la "mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias"[41]. Entonces, para la efectiva participación de las personas con discapacidad, las autoridades deberán poner a disposición de las personas con discapacidad todos los regímenes de apoyo que sean necesarios. De no hacerlo, la consulta únicamente sería un acto formal sin contenido.

Por otro lado, la Observación General Nº 07 destaca que otro requisito fundamental para el desarrollo de las consultas que consiste en garantizar la **accesibilidad**[42]. Como señala este instrumento, los Estados deben adoptar medidas adecuadas para dar acceso a las personas con discapacidad al entorno físico, la información y las comunicaciones en el propio idioma, los nuevos sistemas y tecnologías, los sitios web de los órganos públicos y otros servicios e instalaciones abiertos o prestados al público, tanto en los entornos urbanos como rurales[43]. Esta accesibilidad además se extenderá a los intérpretes de lengua de señas, braille y documentos de fácil lectura[44].

Finalmente, en el 2018 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desarrolló la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad del 2018 (UNDIS). Este instrumento buscó establecer lineamientos para que la ONU incorpore sistemáticamente los derechos de las personas con discapacidad en su labor[45]. El indicador 5 de este documento versa sobre la consulta a las personas con discapacidad. Allí se señala que para superar los requisitos con relación a este derecho, deben contemplarse por lo menos tres medidas: (i) celebrar consultas estrechas y sistemáticas con las organizaciones de personas con discapacidad y recabar su participación activa en todas las cuestiones específicas sobre discapacidad

---

39 *Ídem*, párr. 21.

40 Comité DPCD. *Observación General N°1 sobre el artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley.* 11° Periodo de sesiones.19 de mayo de 2014, párr. 9.

41 Asamblea General de las Naciones Unidas. *Informe del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Septuagésimo segundo periodo de sesiones. Suplemento núm. 55 (A/72/55). Nueva York, 2017, párr. 34.

42 Comité DPCD. *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*. CRPD/C/GC/7. 9 de noviembre de 2018, párr. 45.

43 *Ibidem.*

44 *Ibidem.*

45 ONU. *Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad del 2018 (UNDIS)*. 2018, p. 1. Consulta: 25 de noviembre del 2021. Ver en: https://www.un.org/es/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy_spanish.pdf

y en otras cuestiones más amplias; (ii) establecer directrices para la consulta; y (iii) mantener alianzas con organizaciones de personas con discapacidad a nivel de la sede y orientaciones sobre la colaboración con diversas organizaciones de personas con discapacidad a nivel regional y nacional[46].

Para dar cumplimiento con este indicador, en 2021, la ONU en colaboración con la Alianza Internacional para la Discapacidad y otras organizaciones de la sociedad civil desarrollaron la Guía para la consulta de las personas con discapacidad. En este instrumento se destaca la importancia de la consulta a este colectivo tanto para este como para la sociedad, pues las personas con discapacidad representan una diversidad de perspectivas y experiencias que ofrecen una contribución única a la toma de decisiones y permitirían que los programas y las operaciones de la ONU sean más accesibles e inclusivos[47].

La ONU agrega con estos lineamientos que se debe consultar e involucrar sistemáticamente a las personas con discapacidad desde un "enfoque de doble vía"; es decir, consultando a las personas con discapacidad y a las organizaciones de personas con discapacidad sobre cuestiones específicas de la discapacidad, así como sobre cuestiones generales que pueden afectar a las personas con discapacidad directa o indirectamente[48]. Añade que deben realizarse esfuerzos adicionales para incluir a personas de grupos subrepresentados en esas consultas y compromisos[49].

De manera específica este instrumento recomienda ciertas consideraciones para una consulta significativa: (i) debe darse mediante metodologías adecuadas y contextualizadas; (ii) debe considerar a las personas con discapacidad como iguales en la planificación, diseño e implementación de consultas; (iii) debe apoyarse la participación de las personas con discapacidad mediante información oportuna, desarrollo de capacidades y fondos económicos; (iv) debe comprometerse con la diversidad de las personas con discapacidad y su interseccionalidad; (v) debe ser accesible y contar con ajustes razonables en función a las necesidades que se presenten; (vi) debe ser segura, empoderadora, respetuosa y no debe ser tokenistas; (vii) debe basarse en la transparencia, diálogo significativo y buena fe; y (viii) el conocimiento y aprendizaje generado en las consultas debe ser tomado en cuenta y los resultados deben ser compartido con las organizaciones[50].

3.2.- Marco regional: general y específico

El derecho a la participación política se encuentra consagrado en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este último artículo se señala que:

Artículo 23.- Derechos Políticos

---

[46] *Ídem*, p. 16.
[47] ONU. *Guidelines. Consulting Persons with Disabilities. Indicator 5.* ONU. 2021, p.14.
[48] *Ídem*, p. 15.
[49] *Ibidem.*
[50] *Ídem*, p. 17.

> 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
>
> a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
> b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
> c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
>
> 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal[51].

Según este artículo todas las personas tendrán derecho a gozar de múltiples derechos y oportunidades relativos al ámbito político. Cabe resaltar que esta disposición enfatiza el término "oportunidades", a fin de que se establezca la obligación del Estado de garantizar las condiciones y mecanismos "óptimos para que toda persona (...) titular de esos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos, de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación"[52]. Esto será importante pues conllevará a la necesidad de crear espacios de institucionalidad democrática y mecanismos de participación que permitan el ejercicio de este derecho en igualdad de condiciones y sin discriminación.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Yatama vs. Nicaragua del 2005:

> 196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa[53].

De esta forma se reconoce que la participación política implica un comportamiento que se presenta en distintas modalidades y puede ser individual o colectivo a través de mecanismos de participación directa. Como señala Constantino, esta sentencia es relevante pues destaca el derecho a la participación política de las comunidades indígenas y nativas, colectivo organizado en situación de vulnerabilidad social cuyo

[51] Organización de Estados Americanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978, artículo 23.
[52] Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.
[53] Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 196.

derecho a manifestarse en igualdad de condiciones y en ejercicio de su libre determinación política y organizativa fue protegido[54].

Asimismo, de manera más específica, en el Caso Castañeda Gutman Vs. México del 2008 se señala que "Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos"[55]. Con ello se precisa que la ciudadanía tiene derecho a participar activamente en los espacios públicos mediante consultas.

Si bien este argumento debería poder leerse a la luz del derecho a la igualdad de condiciones, los poderes hegemónicos que persisten en la sociedad impiden que este mecanismo se garantice para todos y todas. Para Sinesio López, el tipo de ciudadano determinará las razones atribuidas al acceso a derechos ciudadanos[56]. Las personas con discapacidad presentan un grave obstáculo en ese sentido, toda vez que sus derechos han sido excluidos históricamente. Además, actualmente, tampoco se cuentan con foros públicos donde las personas se expresan y se respeta y valida la posición de cada uno, sino más bien parece que nos encontramos en espacios de competencia, donde "la fuerza del mejor argumento" es la que vence[57].

Por último, con relación a los instrumentos de *soft law*[58], el Sistema Interamericano de Derechos Humanos cuenta con el informe temático "Políticas públicas con enfoque de derechos humanos". En este instrumento la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca la noción de participación efectiva toda vez que no basta generar mecanismos de consulta y deliberación, sino que será necesario "incorporar las contribuciones que de ellos emanen, en la toma de decisiones a lo largo del ciclo, desde la elaboración del diagnóstico y el diseño de los instrumentos, hasta su implementación, monitoreo y evaluación"[59].

Finalmente, en el marco regional se estableció el Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la dignidad de las personas con discapacidad (2016-2026). Allí se formularon una serie de objetivos con el fin de que, para el año 2026, los Estados Miembros consoliden avances sustantivos en la construcción de una sociedad inclusiva, en el que las personas con discapacidad sean reconocidas y valoradas por sus aportes efectivos y potenciales al bienestar general, a la diversidad

---

[54] Constantino, Renato. "La otra consulta: el derecho a la consulta de las personas con discapacidad". *Tesis para optar por el título de Magister en Derechos Humanos*. 2018, p. 43.

[55] Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. párr. 147. En igual sentido: Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.

[56] López, Sinesio. *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: PNUD Perú, 2010, p. 71.

[57] Young, Iris. *Intersecting Voices*. Princeton University Press. 1997, p. 45.

[58] Si bien no se cuenta con una definición sobre este término, este está referido al instrumento internacional distinto al tratado que contiene principios, normas, estándares u otras afirmaciones de comportamiento esperado. En: Shelton, Dinah. "Normative Hierarchy in International Law". *American Journal of International Law*. Vol. 100. 2006, p. 319.

[59] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Informe temático*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018, párr. 60.

y al respeto de su pluralidad[60]. En el séptimo objetivo de este instrumento se contempla la participación ciudadana, política y social. Allí se destaca como acción concreta que se debe consultar de manera abierta y amplia, a las personas con discapacidad sobre el diseño, elaboración, implementación y monitoreo de la legislación, decisiones administrativas y políticas públicas[61].

3.3.- Derecho comparado

a) A nivel legislativo

En el derecho comparado, diversas legislaciones y particularmente aquellas que fueron adoptadas posteriormente a la aprobación de la CDPD, han incorporado el derecho a la consulta de las personas con discapacidad y la organización de los colectivos de personas con discapacidad. Estas serán mencionadas a continuación a fin de contribuir con el desarrollo en la protección de este derecho en el Perú.

En Colombia, entre 2017 y 2018 el Estado conformó una Mesa de Trabajo para concertar el proceso reglamentario del artículo 22 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, sobre participación en la vida política y pública. Para ello, se convocó a los representantes de las organizaciones de personas con discapacidad y a líderes de Federaciones y Redes de personas con discapacidad, obteniendo como resultado el Decreto 1350 del 31 de julio de 2018[62]. En el artículo 2.3.3.1.12. de este instrumento se señala que

> Las autoridades gubernamentales responsables de convocar a los Comités de Discapacidad, al Consejo Nacional de Discapacidad, Consejos de Participación, Consejos de Política Social y demás espacios de consulta, deliberación y toma de decisiones donde sean representadas las organizaciones de las personas con discapacidad, deberán garantizar:
>
> 1. La presencia de intérpretes, guías intérpretes y mediadores para personas sordas, sordociegas y con discapacidad múltiple.
> 2. Apoyos técnicos, tecnológicos y adaptación de métodos y metodologías de trabajo adecuadas para personas con discapacidad intelectual, múltiple y sordociegas.
> 3. Accesibilidad para las personas con discapacidad física a las instalaciones donde se realicen las reuniones antes citadas. Lo anterior, estará sujeto a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal y al Marco de Gastos de Mediano Plazo de la entidad responsable de convocar a los comités, consejos o espacios de consulta, deliberación y toma de decisiones[63].

---

[60] Organización de Estados Americanos. *Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad, 2016-2026.* AG/RES.2928 (XLVIII-O/18). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2018, p. 13.
[61] *Ídem*, pp. 36-37.
[62] Cancilleria de Colombia. *Segundo a cuarto informe combinado y periódico de Colombia. Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad.* Junio de 2021, p. 21.
[63] Ver en: http://pactodeproductividad.com/_pdf/noticias/decreto_1350_31_de_julio_2018.pdf

Por otro lado, en Nicaragua, a raíz de la incidencia política de las organizaciones, fue promulgada la Ley 763, que aborda la problemática de las personas como un asunto de derechos[64] y fue publicada el 02 de agosto del 2011. Como parte del capítulo X de esta norma sobre "las obligaciones de las organizaciones de personas con discapacidad" se tiene en el artículo 68.2 la obligación de participar en las decisiones públicas que les afecten directa o indirectamente. A su vez, en el artículo 68.4 se contempla la obligación de participar a través del representante de su gremio en las reuniones periódicas del Consejo Nacional de Promoción de Aplicación de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Finalmente, en el artículo 68.6 se señala que las organizaciones desarrollarán proyectos de acuerdo con sus posibilidades, enmarcados y, congruentes, con los objetivos y disposiciones de la presente Ley.

En Guatemala, se tiene el Decreto 135-96, Ley de Atención de las Personas con Discapacidad. En el artículo 11 de esta norma se señalan las obligaciones del Estado y la sociedad civil para con las personas con discapacidad. En el literal e) se establece garantizar el derecho de las organizaciones de personas con discapacidad de participar en las acciones relacionadas con la elaboración de planes, políticas, programas y servicios en los que estén involucrados. A su vez, el literal h) del mismo artículo señala la obligación de apoyar a los sectores de la sociedad y organizaciones sin fines lucrativos, a la consecución de sus planes de trabajo, relacionados con las personas con discapacidad[65].

En Ecuador se ha desarrollado el Programa de Integración Social, Proyecto Fortalecimiento de las federaciones de y para personas con discapacidad. Allí se ha trabajado para apoyar a las personas con discapacidad para la creación y mantenimiento de organizaciones que representen a las personas con discapacidad a través de dos componentes: se ha apoyado los proyectos de federaciones nacionales de y para las personas con discapacidad mediante la dotación anual de recursos a cada federación para la ejecución de proyectos; y mediante asistencia técnica y planificación[66]. Para ello se establece la necesidad de contar con la identificación participativa de demandas potenciales a través del análisis de temas como salud, deporte, educación, empleo, capacitación, asistencia técnica; gestión de recursos; comunicación, tecnología e información; coordinación y liderazgo en talleres participativos[67].

En Bolivia se tiene el Programa Fortalecimiento a las Organizaciones Sociales de Personas con Discapacidad de responsabilidad del Ministerio de la Presidencia, que brinda fortalecimiento a instituciones que atienden a personas con discapacidad. Sus objetivos generales son: favorecer el desarrollo de la sociedad civil organizada para promover la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad; y optimizar la capacidad de autogestión de las organizaciones adheridas a los

---

64 Comitè CDPD. *Segundo informe periódico que Nicaragua debía presentar en 2013 en virtud del artículo 35 de la Convención. CRPD/C/NIC/2.* 21 de julio del 2020, párr. 165.

65 Congreso de la República de Guatemala. *Decreto 135-96, Ley de Atención de las Personas con Discapacidad.* Publicado en el Diario Oficial No. 62, tomo CCLV, el 9 de enero de 1997.

66 Comitè DPCD. *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 35 de la Convención. Informes iniciales que los Estados parte debían presentar en 2008.* Ecuador. CRPD/C/ECU/1. 05 de junio del 2013, párr. 467.

67 *Ídem*, párr. 468.

programas sociales[68].

Con estos avances en el derecho comparado se puede observar que resulta positivo que se incorporen apoyos técnicos, tecnológicos y adaptación de métodos y metodologías de trabajo para, específicamente, personas con discapacidad intelectual, múltiple y sordociegas. Se destaca también la articulación que se propone en las legislaciones entre las organizaciones de personas con discapacidad y la institución a cargo de proteger los derechos de este colectivo. Así también resulta positivo que se reconozca que las organizaciones deben desarrollar propuestas normativas de acuerdo con sus posibilidades. Finalmente, se contemplan disposiciones relativas al apoyo económico dirigido a las organizaciones de personas con discapacidad con el fin de fomentar el ejercicio de su derecho a la participación política.

b) A nivel jurisprudencial

El 11 de septiembre de 2019 la Suprema Corte de la Justicia de la Nación de México emitió la sentencia de Primera Sala del Amparo en Revisión 702/2018. Este caso versó sobre un grupo de personas con discapacidad que buscó ante un Notario Público constituir una asociación civil, con el fin de promover y defender sus derechos, participar en labores públicas y velar por el cumplimiento de la CDPD. A fin de conseguir la constitución, se anexó una propuesta de estatutos en las que se solicitaba que se incluyesen expresamente algunas declaraciones, en las que manifestaban que eran personas a las que se les habían diagnosticado dife-rentes discapacidades, que solicitaban que se mencionara que comparecían al acto de constitución acompañados de personas que les apoyaban en el mismo y que se les faci-litase, además de la escritura pública, un documento en formato de lectura fácil.

Al respecto, el notario otorgó escritura pública, pero no atendió a la petición de inclusión de tales declaraciones ni tampoco concedió una lectura fácil del instrumento notarial, con base en los artículos 450 del Código Civil, 102, fracción XX, y 105 de la Ley del Notariado[69]. Razones similares en el AR 1368/2015, ADR 44/2018 y en el ADR 8389/2018.

IV. RELACIÓN CON POLÍTICAS DE ESTADO

En el Acuerdo Nacional al 2050 se contemplan diversas políticas del Estado que fomentan la participación de las personas con discapacidad en la vida política y social. En la primera política del Estado sobre "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho" se indica que se va a reforzar la participación ciudadana permanente, ética y responsable en el marco de la constitucionalidad[70]. En la segunda política sobre "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos" igualmente se indica que se favorecerá la participación de la ciudadanía en la

[68] Comité DPCD. *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 35 de la Convención. Informes iniciales que los Estados partes debían presentar en 2008.* Estado Plurinacional de Bolivia. CRPD/C/BOL/1. 28 de septiembre de 2015, párr. 417.

[69] SCJN, Primera Sala, *Amparo en Revisión 702/2018*, 11 de septiembre de 2019.

[70] Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. *Acuerdo Nacional. Unidos para crecer.* 2018. Consulta: 21 de noviembre del 2021. Ver en: https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/

toma de decisiones públicas a través de las organizaciones representativas de la sociedad[71].

En la cuarta política de Estado sobre "Institucionalización del diálogo y la concertación" se señala que se institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local[72]. En la décimo primera política sobre "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación" se precisa que se combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades[73].

Con estas disposiciones se puede observar que dentro de los objetivos del Estado en el marco del desarrollo sostenible y la gobernabilidad democrática se encuentran la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones y sin discriminación. Esto incluye a las personas con discapacidad y favorece el ejercicio de su derecho a la consulta en la sociedad.

Sumado a ello, en el Plan Bicentenario elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) se identificó como objetivo nacional el de contar con un "Estado democrático y descentralizado que funcione con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional"[74].

Para el cumplimiento de este objetivo se determinó el objetivo específico 2 que establece la: "Participación equitativa y eficiente de los ciudadanos en los procesos de democratización política, toma de decisiones públicas y descentralización institucional para el desarrollo del país, a fin de asegurar su confianza en las instituciones públicas y la gobernabilidad en los distintos niveles de gobierno"[75].

Finalmente, la Política de Gobierno que fue aprobada mediante Decreto Supremo N°56-2018-PCM, publicado el 24 de mayo del 2018 establece lineamientos prioritarios para el 2021. El segundo lineamiento versa sobre el "fortalecimiento institucional para la gobernabilidad"[76]. En este se establece en el numeral 2.1 que se construirán consensos políticos y sociales para el desarrollo de la democracia[77].

En ese sentido, el marco de las políticas del Estado y las prioridades del 2021 contemplan un enfoque participativo de la sociedad civil para la sostenibilidad democrática. Para ello será importante que se incluyan perspectivas de distintos actores, sobre todo si se encuentran en situación de vulnerabilidad social como lo es de las personas con discapacidad.

---

[71] *Ibidem.*
[72] *Ibidem.*
[73] *Ibidem.*
[74] CEPLAN. *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021.* Lima: CEPLAN. 2011. Consulta: 21 de noviembre del 2021. Ver en: https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-bicentenario/
[75] *Ibidem.*
[76] Presidencia del Consejo de Ministros. *Decreto Supremo N°056-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno al 2021.* Publicado el jueves 24 de mayo de 2018.
[77] *Ibidem.*

V. EFECTO DE LA PROPUESTA NORMATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N.° 08-2006-JUS, y el Manuel de Técnica Legislativa 2021, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional tiene por finalidad analizar si la propuesta normativa trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico; o, si modifica o deroga normas vigentes.

En ese sentido, la presente propuesta no se contrapone con la Constitución Política del Perú vigente, por el contrario, está orientada a promover el ejercicio del derecho a la consulta de las personas con discapacidad como parte del ejercicio de su derecho a la participación política. La aprobación de esta modificación cobraría especial relevancia toda vez que le permitiría a un colectivo no hegemónico en la sociedad como el de personas con discapacidad hacer llegar sus demandas a los espacios de toma de decisiones[78]. Asimismo, sus disposiciones resultan concordantes con el ordenamiento jurídico vigente.

La propuesta legislativa genera los siguientes efectos en el ordenamiento jurídico vigente:

- Modificación de los artículos 70, 77 y 78 del Reglamento del Congreso de la República.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa de ley no demanda recursos del tesoro público, muy por el contrario, ayuda al adecuado ordenamiento de la legislación nacional, mejora la producción y técnica legislativa, y permite el control *ex post* de la norma y el cumplimiento de los objetivos de esta.

La participación en la vida pública y política de las personas con discapacidad es un derecho protegido por el artículo 29 de la CDPD materializado en la normativa interna peruana a través del artículo 14 de la LGPD y el artículo 12 del RLGPD. En esta última disposición se establece el procedimiento para llevar a cabo la consulta de las personas con discapacidad. Este derecho busca garantizar que las personas con discapacidad influyan de manera efectiva en los procesos de diseño e implementación de instrumentos jurídicos internos.

En los últimos diez años solo se han desarrollado tres propuestas legislativas que en el enunciado versaron sobre el derecho a la participación de las personas con discapacidad. Sin embargo, en realidad solo uno de esos proyectos buscó establecer quien se encargue de implementar los mecanismos para el ejercicio de este derecho.

[78] Como señala Young, no es posible estar frente a una discusión neutral y universal cuando en la sociedad existen poderes hegemónicos; por el contrario, será necesario implementar una teoría de la democracia comunicativa que permita centrarse en las diferencias sociales sin dejar de lado las especificidades culturales, generando así un espacio más inclusivo. En: Young, Iris. *Intersecting Voices*. Princeton University Press, 1997, p. 44.

Aún con eso, no se cuenta con ningún proyecto de ley que desarrolle detenidamente la protección del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Tanto en el marco jurídico universal como regional se cuentan con diversos instrumentos vinculantes, jurisprudencia e instrumentos de *soft law*, generales y específicos, que protegen el derecho a la participación política de las personas con discapacidad y ofrecen lineamientos para garantizar el derecho a la consulta de forma efectiva. En el sistema universal se encuentra un mayor desarrollo al respecto en el marco de la UNDIS y la Guía para la consulta de las personas con discapacidad.

En el derecho comparado se cuenta con avances interesantes al respecto como la incorporación de apoyos técnicos y adaptación de metodologías de trabajo para personas con discapacidad intelectual, múltiple y sordociegas; la articulación de las organizaciones con la institución estatal a cargo en materia de discapacidad; la obligación de las organizaciones de desarrollar propuestas normativas de acuerdo a sus posibilidades; y el apoyo económico dirigido a las organizaciones de personas con discapacidad.

La modificación del Reglamento del Congreso se enmarca en los parámetros constitucionales y legales peruanos. La presente propuesta alberga cuatro modificaciones al Reglamento en sus artículos 70, 77 y 78. Ellas están orientadas a promover el ejercicio del derecho a la consulta de las personas con discapacidad como parte del ejercicio de su derecho a la participación política.

Cobra especial importancia pues le permitiría al colectivo hacer llegar sus demandas a los espacios de toma de decisiones de manera más eficiente y en ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones.

VII. VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Cabe precisar que la intención de operativizar el derecho al acceso a servicios sanitarios establecido en el marco legal vigente quedó plasmada en el Acuerdo Nacional que guía las políticas del Estado (2002). En ese sentido, la presente norma se encuentra dentro del Primer, Segundo y Cuarto Objetivo del Acuerdo Nacional, que dice: "**Democracia y Estado de Derecho**", "**Equidad y Justicia Social**" y "**Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**", especificamente en la Segunda, cuarta, Décimo primera y Vigésimo cuarta Política de Estado, que señalan:

> ***2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos***
> *Nos comprometemos a promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.*
>
> ***4. Institucionalización del diálogo y la concertación***
> *Nos comprometemos a fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la*

tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta.

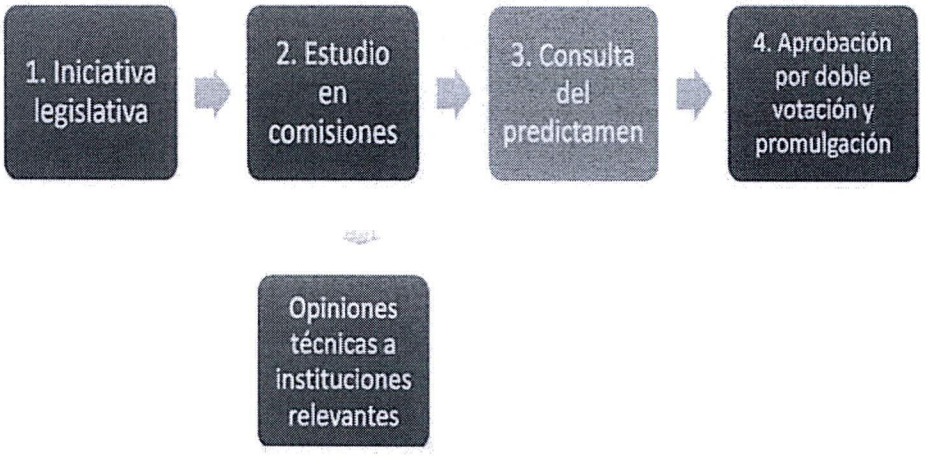
11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente
Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

VIII. ANEXOS

A. Esquema básico del Procedimiento de Consulta

Gráfico adaptado del proceso propuesto por la Defensoría del Pueblo en Propuesta de Guía para la Implementación Del Derecho A La Consulta De Las Personas Con Discapacidad a Nivel Nacional, Regional Y Local.



B. Cuadro de propuesta legislativas similares (antecedentes)

Fecha del proyecto	Nº Proyecto de ley	Etapa en la que se encuentra	Nombre de la propuesta
10/11/14	03965/2014-CR	Dictamen	Ley que Asegura y Garantiza a la Personas con Discapacidad su Protección, Participación, Organización y condiciones de accesibilidad, desplazamiento y movilidad en la Infraestructura Urbana de las Ciudades del Perú
03/06/20	05423/2020-CR	Dictamen	Ley de fortalecimiento de la participación ciudadana en el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
17/07/20	05798/2020-CR	Dictamen	Ley que garantiza la participación efectiva de la persona con discapacidad en las Políticas Nacionales y Sectoriales en materia de discapacidad

C. Cuadro de normativa comparada sobre la temática correspondiente

País	Instrumento en el que se recoge el derecho a la consulta
Colombia	Decreto 1350 del 31 de julio de 2018
Nicaragua	Ley 763, publicada el 02 de agosto del 2011
Guatemala	Decreto 135-96, Ley de Atención de las Personas con Discapacidad, del 09 de enero de 1997
Ecuador	Programa de Integración Social, Proyecto Fortalecimiento de las federaciones de y para personas con discapacidad
Bolivia	Programa Fortalecimiento a las Organizaciones Sociales de Personas con Discapacidad de responsabilidad del Ministerio de la Presidencia