

- DESCENTRALIZACIÓN ...
- INCLUSIÓN SOCIAL y ...

PL 648 y OTROS



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

OFICIO N° 014 -2023 -PR

Lima, 18 de enero de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que fortalece el sistema nacional para la integración de la persona con discapacidad (SINAPEDIS) creado por la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

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

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis), a fin de mejorar sus procesos para asegurar la efectiva prestación de servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que los requieran.

Artículo 2. Finalidad

A través del fortalecimiento del Sinapedis se busca garantizar el desarrollo personal integral, y con la mayor autonomía posible, de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieran de asistencia personal, así como brindar facilidades para promover el desarrollo laboral, educativo y económico de dichas personas y de aquellas que brinden el servicio de asistencia personal o que realicen funciones de cuidadores, en lo que corresponda.

Artículo 3. Rol del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis)

Además de las funciones contempladas en la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, corresponde al Conadis promover la mayor participación del sector público, dentro de los límites establecidos por los recursos presupuestales asignados a cada pliego, a fin de procurar de manera progresiva, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el marco legal que regula la protección y acompañamiento de las personas con discapacidad. En ese esfuerzo, puede promover también la participación del sector privado.

Artículo 4. Servicio de asistencia personal

Se entiende por servicio de asistencia personal al servicio prestado por un cuidador que realice o colabore en tareas de la vida cotidiana, realizadas dentro o fuera del hogar, que contribuyan con el bienestar físico, biológico y emocional de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieran de asistencia personal. Pueden ser actividades de aseo e higiene, alimentación y toma de medicamentos, vestido, acompañamiento y ayuda en el desplazamiento, apoyo en la comunicación, actividades de recreación o deporte, entre otras.

Artículo 5. Formación de los cuidadores

El Estado promueve la formación continua de cuidadores para las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieran de asistencia personal, a través de la formación que brinda el Ministerio de Salud (Minsa), el seguro Social de Salud (ESSALUD), los gobiernos regionales y gobiernos locales, el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) y las organizaciones de personas con discapacidad.

¹ Sobre la base del Informe N° D000023-2023-MIMP-OGAJ, Informe N° D000012-2023-PCM-OGAJ, Informe N° 0001-2023-EF/46.01, Informe N° D000007-2023-OGAJ-MINSA y el Informe N° 0010-2023-MTPE/4/8.

Artículo 6. Acreditación de los cuidadores

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), en su condición de ente rector del Sinapedis, establece los procedimientos y mecanismos para la acreditación, registro y definición de los perfiles de los cuidadores. Para tal efecto, coordina con el Ministerio de Salud y con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Declaración

Se declara de interés nacional y de necesidad pública la regulación, el reconocimiento y la responsabilidad del cuidador y de la cuidadora de personas con discapacidad severa en situación de pobreza y vulnerabilidad a nivel nacional.

SEGUNDA. Reglamentación y adecuación normativa

El Poder Ejecutivo realiza las adecuaciones que correspondan en la reglamentación de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, y emite las disposiciones normativas complementarias que resulten necesarias, dentro de los sesenta (60) días calendario contados a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Asimismo, la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Autógrafa de Ley modifica los artículos 5, 11, 38, 50, 72 y 74 de la Ley 29973, en los siguientes términos:

Ley 29973	Autógrafa de Ley
Artículo 5. Rol de la familia El Estado reconoce el rol de la familia en la inclusión y participación efectiva en la vida social de la persona con discapacidad. Le presta orientación y capacitación integral sobre la materia, y facilita su acceso a servicios y programas de asistencia social.	Artículo 5. Rol de la familia 5.1. El Estado reconoce el rol de la familia en la inclusión y participación efectiva en la vida social de la persona con discapacidad. Le presta orientación y capacitación integral sobre la materia, y facilita su acceso a servicios y programas de asistencia social. 5.2. El Estado promueve y facilita el acceso al empleo para las personas que realicen el cuidado de personas con discapacidad severa dependientes.
Artículo 11. Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluida en la comunidad 11.1 La persona con discapacidad tiene derecho a vivir de forma independiente en la comunidad, en igualdad de condiciones que las demás. El Estado, a través de los distintos sectores y niveles de gobierno, promueve su acceso a servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo en la comunidad para facilitar su inclusión social y evitar su aislamiento y abandono. 11.2 Los establecimientos que prestan atención a las personas con discapacidad promueven y facilitan su inclusión familiar y social.	Artículo 11. Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluida en la comunidad 11.1 La persona con discapacidad tiene derecho a vivir de forma independiente en la comunidad, en igualdad de condiciones que las demás. El Estado, a través de los distintos sectores y niveles de gobierno, promueve su acceso a servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo en la comunidad para facilitar su inclusión social y evitar su aislamiento y abandono. 11.2 Los establecimientos que prestan atención a las personas con discapacidad promueven y facilitan su inclusión familiar y social. 11.3 El Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis), establecido en el capítulo XI de la presente ley se encarga de establecer las disposiciones pertinentes que regulan los servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieren de asistencia personal.
Artículo 38. Educación superior 38.1 Las universidades, institutos y escuelas superiores, públicos y privados, realizan ajustes	Artículo 38. Educación superior 38.1 Las universidades, institutos y escuelas superiores, públicos y privados, realizan ajustes razonables para

razonables para garantizar el acceso y permanencia de la persona con discapacidad, incluida la adecuación de sus procesos de admisión. Estas instituciones reservan el 5% de las vacantes ofrecidas en sus procesos de admisión por especialidad profesional para la postulación de personas con discapacidad, quienes acceden a estos centros de estudio previa aprobación de la evaluación de ingreso. 38.2 La persona que se vea forzada a interrumpir sus estudios superiores por la adquisición de una discapacidad mantiene su matrícula vigente por un período de hasta cinco años para su reincorporación, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que cursan estudios superiores.	garantizar el acceso y permanencia de la persona con discapacidad, incluida la adecuación de sus procesos de admisión. Estas instituciones reservan el 5% de las vacantes ofrecidas en sus procesos de admisión por especialidad profesional para la postulación de personas con discapacidad, quienes acceden a estos centros de estudio previa aprobación de la evaluación de ingreso. 38.2 La persona que se vea forzada a interrumpir sus estudios superiores por la adquisición de una discapacidad mantiene su matrícula vigente por un período de hasta cinco años para su reincorporación, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que cursan estudios superiores. 38.3 Las universidades, institutos y escuelas superiores, públicos y privados, realizan ajustes razonables para posibilitar la presencia del cuidador de la persona con discapacidad severa en situación de dependencia que requiera de asistencia personal.
Artículo 50. Ajustes razonables para personas con discapacidad [...] 50.3 El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los gobiernos regionales prestan asesoramiento y orientación a los empleadores para la realización de ajustes razonables para personas con discapacidad en el lugar de trabajo. Los empleadores públicos y privados generadores de rentas de tercera categoría tienen una deducción adicional en el pago del impuesto a la renta sobre los gastos por ajustes razonables para personas con discapacidad, en un porcentaje que es fijado por decreto supremo del Ministerio de Economía y Finanzas. [...]	Artículo 50. Ajustes razonables para personas con discapacidad [...] 50.3 El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los gobiernos regionales prestan asesoramiento y orientación a los empleadores para la realización de ajustes razonables para personas con discapacidad y sus cuidadores en el lugar de trabajo. Los empleadores públicos y privados generadores de rentas de tercera categoría tienen una deducción adicional en el pago del impuesto a la renta sobre los gastos por ajustes razonables para personas con discapacidad y sus cuidadores, en un porcentaje que es fijado por decreto supremo del Ministerio de Economía y Finanzas. [...]
Artículo 72. Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) Créase el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de discapacidad.	Artículo 72. Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) Créase el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de discapacidad. El Sinapedis promueve las condiciones que garantizan el derecho a la igualdad en favor de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieren de asistencia personal.
Artículo 74. Objetivos del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) El Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) tiene los siguientes objetivos: a) Asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de las entidades	Artículo 74. Objetivos del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) El Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) tiene los siguientes objetivos: a) Asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de las entidades del Estado, a nivel intergubernamental, en materia de discapacidad.

del Estado, a nivel intergubernamental, en materia de discapacidad. b) Articular y armonizar la gestión de las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos en materia de discapacidad, a nivel intergubernamental. c) Promover la participación de las organizaciones de personas con discapacidad, de la sociedad civil y del sector privado, a nivel intergubernamental, en el desarrollo de acciones en materia de discapacidad. d) Disponer de la información necesaria para la formulación de planes, programas y proyectos.	b) Articular y armonizar la gestión de las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos, y brindar asistencia técnica en el marco de su presupuesto asignado, en materia de discapacidad, a nivel intergubernamental. c) Promover la participación de las organizaciones de personas con discapacidad, de la sociedad civil y del sector privado, a nivel intergubernamental, en el desarrollo de acciones en materia de discapacidad. d) Disponer de la información necesaria para la formulación de planes, programas y proyectos. e) Llevar adelante las acciones necesarias para la implementación progresiva del servicio de asistencia personal, en cumplimiento de las obligaciones adoptadas por el Estado peruano, garantizando el derecho a la vida independiente y del mayor grado de autonomía posible de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieran de asistencia personal, de acuerdo con el marco legal vigente.
---	--

Observaciones a la Autógrafa de Ley

- 2. Como Poder Ejecutivo, **nos mostramos a favor de cualquier innovación normativa que permita la optimización de los derechos de las personas con discapacidad.** En ese sentido, consideramos loable la intención del legislador, plasmada en la Autógrafa de Ley.
- 3. No obstante lo anterior, y en aras de garantizar plenamente el ejercicio de derechos de parte de las personas con discapacidad, **corresponde proponer la mejora y perfeccionamiento de la Autógrafa de Ley**, en la medida que contiene aspectos que podrían ser contraproducentes para dichas personas, así como otros enunciados que no se encuentran alineados plenamente con el ordenamiento jurídico. En ese sentido, observamos lo siguiente:

Sobre los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Autógrafa de Ley

El Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) tiene por finalidad asegurar la implementación de políticas públicas en materia de discapacidad. El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), en su calidad de ente rector en la materia de discapacidad y del Sinapedis, realiza las acciones de articulación, seguimiento y asistencia técnica a efecto de asegurar que las entidades públicas implementen de manera adecuada el servicio de asistencia personal, en cumplimiento de las obligaciones adoptadas por el Estado peruano, garantizando el derecho a la vida independiente de las personas con discapacidad.

No obstante, observamos el hecho que la Autógrafa de Ley solo busca proteger a las personas con discapacidad severa en situación de dependencia, dejando fuera a las demás personas con discapacidad que también requieren una protección especial.

Sobre el particular, proponemos los siguientes textos alternativos para los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Autógrafa de Ley:

“Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto reconocer el derecho de las personas con discapacidad a recibir servicios de asistencia personal y de cuidado para asegurar que realicen sus actividades con la mayor autonomía e independencia posible”.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene por finalidad garantizar el desarrollo personal integral, y con la mayor autonomía posible, de las personas con discapacidad, así como brindar facilidades para promover el desarrollo laboral, educativo y económico de dichas personas y de aquellas que brinden el servicio de asistencia personal o que realicen funciones de cuidadores, en lo que corresponda.

Artículo 3. Rol del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis)

Además de las funciones contempladas en la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, corresponde al Conadis promover la generación de servicios de cuidado, asistencia personal, formación de personas cuidadoras y procurar su bienestar.

Artículo 4. Servicio de asistencia personal

Se entiende por servicio de asistencia personal al servicio prestado por un cuidador que realice o colabore en tareas de la vida cotidiana, realizadas dentro o fuera del hogar, que contribuyan con el bienestar físico, biológico y emocional de las personas con discapacidad. Pueden ser actividades de aseo e higiene, alimentación y toma de medicamentos, vestido, acompañamiento y ayuda en el desplazamiento, apoyo en la comunicación, actividades de recreación o deporte, entre otras.

Sobre el artículo 5 de la Autógrafa de Ley

En primer lugar, corresponde individualizar a los responsables de promover la formación continua de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad.

De otro lado, se debe encargar expresamente al Conadis que desarrolle los contenidos de la formación continua a las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad.

Por otro lado, se observa también que la formación de cuidadores no se enmarca en las competencias y funciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, teniendo en cuenta que el cuidador que brinda el servicio de asistencia personal no es personal de salud propiamente dicho. En ese sentido, correspondería al Ministerio de Educación ocuparse de la formación y creación de los perfiles profesionales o técnicos correspondientes. Ello, sin perjuicio de que, a la fecha, desde la Estrategia de Rehabilitación Basada en la Comunidad a cargo del Sector Salud, se brinda formación básica a la familia y comunidad en aspectos de trato, soporte y cuidado a la persona con discapacidad. En tal sentido, no corresponde la inclusión del Ministerio de Salud en este artículo.

Sobre el particular, proponemos el siguiente texto alternativo para el artículo 5 de la Autógrafa de Ley:

Artículo 5. Formación de los cuidadores

Los gobiernos regionales y locales promueven la formación continua de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad.

El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), en coordinación con el Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y otros que considere pertinentes, desarrolla los contenidos para garantizar una formación continua y adecuada de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad.

Sobre el artículo 6 de la Autógrafa de Ley

En lugar de regular la acreditación de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad, para lo cual, en tanto estas cuentan con un expertise técnico que escapa a las funciones del Conadis, se debe regular el registro de dichas personas. Por tanto, se propone el siguiente texto alternativo para el artículo 6 de la Autógrafa de Ley:

Artículo 6. Registro de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), lleva un registro de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia personal a personas con discapacidad y de aquellas que reciben los cursos de formación continua.

Sobre la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Autógrafa de Ley, que modifica los artículos 5, 11, 38, 50, 72 y 74 de la Ley N° 29973, Ley General de la persona con discapacidad

El artículo 43 de la Constitución Política del Perú establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Agrega, además, que el Estado es uno e indivisible y que su gobierno es unitario, representativo descentralizado, cuya organización se establece según el principio de separación de poderes. Asimismo, el artículo 106 de la citada norma constitucional señala que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado prevista en la Constitución, así como también otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Mediante Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, la LOPE), norma de desarrollo constitucional², se regula los principios y normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, estableciendo en su artículo VI que, sobre la base del principio de competencia, el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por otros niveles de gobierno, así como ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.

El artículo 43 de la LOPE señala que sólo por Ley se crea un Sistema, previa opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP); asimismo, la SGP, como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, el cual comprende, entre otros medios a la estructura, organización y funcionamiento del Estado, emitió una opinión vinculante³ señalando lo siguiente:

“Todo sistema al cual se le quiera calificar como funcional, requiere crearse por ley conforme lo señalado en el artículo 43 de la LOPE. Dicha ley, **debe ser a propuesta del Poder Ejecutivo** pues la creación de un sistema funcional deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor

² Norma de desarrollo constitucional, al regular una materia prevista en la Constitución como es la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo. (Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-20003-AI/TC).

³ Opinión Técnica Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP.

de la política general de gobierno. Dicho proyecto de ley, conforme lo dispuesto en el artículo 43 de la LOPE, requiere contar con la opinión previa favorable de la PCM, la cual la se emite a través de la SGP". (Resaltado nuestro)

Es decir, corresponde sólo al Poder Ejecutivo proponer la creación de sistemas funcionales, conclusión que se reafirma con lo establecido en el artículo 65 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y sus modificatorias, donde precisa que el expediente del proyecto de ley de creación de un sistema funcional lo elabora el ministerio bajo cuya rectoría se propone se encuentra el sistema funcional y debe incluir la siguiente información: i) proyecto de ley; ii) exposición de motivos; iii) el informe técnico que sustenta la creación; y, iv) el informe legal elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica que valida la legalidad de la propuesta.

Ahora, si bien el ejercicio de la competencia tiene carácter restringido, de manera que solo podrán adoptarse decisiones sobre asuntos que hayan sido atribuidos de forma expresa; sin embargo, la doctrina menciona como un supuesto admisible lo que se conoce como "competencia implícita"⁴, el cual supone que la competencia no atribuida en forma expresa esta necesariamente contenida en otras que sí han sido otorgadas explícitamente para concretizar esta última; ahora, de no ser reconocido dicha competencia implícita la atribución expresa quedaría carente de contenido.

En ese sentido, atendiendo que el Poder Ejecutivo tiene asignado la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley para la creación de sistemas funcionales se asumiría implícitamente que tendría también la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley para efectuar la modificación de las leyes que crearon esos sistemas funcionales, como por ejemplo sobre su conformación, objetivos y alcances, entre otros.

En ese sentido, **el Congreso de la República, a través de la Autógrafa de Ley, al pretender modificar los artículos 11, 72 y 74 de la Ley 29973, relacionados al objetivo y alcance del Sinapedis, calificado como un sistema funcional, afectaría la reserva de competencia que nuestro ordenamiento jurídico establece en favor del Poder Ejecutivo**, restringiendo la libertad que tiene este Poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor de la política general de gobierno, siendo que, de conformidad con el artículo 45 de la LOPE, los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, **la incorporación del segundo párrafo al artículo 72 de la Ley 29973**, que señala que el Sinapedis promueve las condiciones que garantizan el derecho a la igualdad en favor de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieren de asistencia personal, no es adecuada, en tanto que ello significaría que se debería señalar textualmente cada uno de los derechos reconocidos a las personas con discapacidad, lo cual no resulta viable.

Por tanto, **sugerimos se retire de la propuesta legislativa la modificatoria de los artículos 11, 72 y 74 de la Ley 29973.**

⁴ Concepto que ha sido desarrollado por los siguientes autores: Juan Francisco Linares en su libro "Competencia y los postulados de la permisión"; Rafael Arnanz en su libro "La competencia administrativa"; Juan Colombo Campbell en su libro "La competencia", entre otros autores.

Por otro lado, **sobre la modificatoria del artículo 38 de la Ley 29973**, los ajustes razonables son reconocidos como un derecho de las personas con discapacidad que buscan eliminar las barreras del entorno, las cuales impiden que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones; esto se encuentra reconocido en la misma norma que se busca modificar, la Ley 29973 y también en lo establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. No obstante, en el caso de las personas cuidadoras, no se evidencia la presencia de barreras ocasionadas por la situación discapacidad, sino que existen dificultades en conciliar sus responsabilidades de cuidado, con aquellas vinculadas a su formación educativa.

En ese sentido, cuando se hace referencia a los cuidadores, se recomienda no utilizar el término ajustes razonables, sino que la redacción del articulado debe estar orientada a reconocer medidas de flexibilización en la distribución de los horarios, flexibilidad en la presentación de trabajos y cuestiones que no atañen al fondo de la carrera.

En tal sentido, se propone el siguiente texto alternativo para el numeral 38.3, según la modificatoria efectuada por la Autógrafa de Ley:

[...]

38.3 Las universidades, institutos y escuelas superiores, públicos y privados establecen condiciones flexibles para posibilitar la permanencia de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia personal a las personas con discapacidad.

Por otro lado, **sobre el párrafo 50.3 del artículo 50 de la Ley 29973**, este señala que los empleadores públicos y privados generadores de rentas de tercera categoría tienen una deducción adicional en el pago del impuesto a la renta sobre los gastos por ajustes razonables para personas con discapacidad, en un porcentaje que es fijado por decreto supremo del Ministerio de Economía y Finanzas. Ahora bien, la citada ley no estableció un plazo para la deducción adicional prevista en el párrafo 50.3 del artículo 50, por lo que dicho beneficio tributario estuvo vigente durante tres años, por aplicación de la Norma VII del Código Tributario, por lo que estuvo vigente hasta diciembre del 2015 (considerando que la Ley 29973 fue publicada en diciembre de 2012). Por lo tanto, el incentivo tributario previsto en el párrafo 50.3 del artículo 50 de la Ley 29973 no está vigente, razón por la cual no es posible incorporar a los cuidadores en su ámbito de aplicación.

Sin perjuicio de lo anterior, en el supuesto negado que se interprete que el párrafo 50.3 está vigente, la modificación propuesta por la Autógrafa, al incluir a los gastos por ajustes razonables para los cuidadores dentro del ámbito de aplicación de la deducción tributaria, vulneraría el principio de reserva de ley al no contener los elementos esenciales para la determinación de la base imponible del impuesto a la renta, puesto que no establece cuál será el monto de la deducción adicional aplicable, ni señala los parámetros para determinarlo.

Sobre el particular, el principio de reserva de ley está recogido en el artículo 74 de la Constitución el cual señala que “(...) El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio (...)”.

Al respecto, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional por el principio de reserva de ley los elementos esenciales del tributo (aspecto material, personal, temporal, alícuota, entre otros) deben estar en la ley:

"8. La reserva de ley en materia tributaria determina que todos los elementos esenciales del tributo (hecho generador, base imponible, sujetos y alícuota) sean creados mediante ley. En tal sentido, la remisión de elementos esenciales del tributo a normas reglamentarias únicamente será constitucionalmente admisible cuando dicha delegación establezca parámetros claramente definidos de antemano y exista una racionalidad que así lo justifique.

9. Así pues, se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando regule los sujetos, el hecho imponible y la alícuota; será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia (Cfr. STC N.º 00053-2004-AI/TC) (...)."

Como puede apreciarse por el principio de reserva de ley pueden remitirse algunos aspectos al reglamento, pero siempre que los parámetros estén establecidos en la ley.

Por su parte, si bien el otorgamiento de beneficios y exoneraciones tributarias tiene un fundamento constitucional, su desarrollo legal ha sido recogido en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario que establece lo siguiente:

- a) Debe estar sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, el sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos, y la evaluación de que no se generen condiciones de competencia desiguales respecto a los contribuyentes no beneficiados. Estos requisitos son de carácter concurrente.

El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación y aprobación de la propuesta legislativa.

- b) Debe ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas. No deberá concederse exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios sobre impuestos selectivos al consumo ni sobre bienes o servicios que dañen la salud y/o el medio ambiente.
- c) El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, los indicadores, factores y/o aspectos que se emplearán para evaluar el impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario; así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (3) años.

Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.

- d) Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso que la propuesta sea presentada por el Poder Ejecutivo se requiere informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

- e) Toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma.
- f) Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- g) Se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un periodo de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar.

Para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, su influencia respecto a las zonas, actividades o sujetos beneficiados, incremento de las inversiones y generación de empleo directo, así como el correspondiente costo fiscal, que sustente la necesidad de su permanencia. Esta evaluación deberá ser efectuada por lo menos un (1) año antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario.

La Ley o norma con rango de ley que aprueba la prórroga deberá expedirse antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. No hay prórroga tácita.

- h) La ley podrá establecer plazos distintos de vigencia respecto de los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el artículo 19 de la Ley del Impuesto a la Renta, pudiendo ser prorrogados por más de una vez.
- i) Solo podrán ser beneficiarios de alguna exoneración, incentivo o beneficio tributario, aquellos sujetos que emitan comprobantes de pago electrónicos por la prestación de las actividades económicas que realizan, en tanto estén obligados, de acuerdo con las normas que emita la SUNAT.

Para toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, la Administración Tributaria se encuentra obligada de publicar en su sede digital, los nombres o razón social o denominación social de los beneficiarios, el Registro Único del Contribuyente, y el monto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. En el caso que dicho monto se encuentre dentro del alcance de la reserva tributaria, se deberá publicar agrupado según concentración del uso de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, tipo de contribuyente, actividad económica, rango de ingresos de los beneficiarios u otra agrupación pertinente a los objetivos de la norma.

La publicación a que se refiere el párrafo anterior se realizará anualmente, dentro de los noventa (90) días calendario del siguiente año de la fecha de acogimiento o goce de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, y tratándose de la exoneración, incentivo o beneficio tributario relacionados con impuestos de periodicidad anual, dentro de los noventa (90) días calendario

siguientes a la última fecha de vencimiento de la presentación de la declaración jurada anual del impuesto.

Ahora bien, se ha verificado que la exposición de motivos del Proyecto de Ley que da origen a la Autógrafa no cumple con los requisitos previstos en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, dado que no contiene el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, no especifica el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir, el sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos, y la evaluación de que no se generen condiciones de competencia desiguales respecto a los contribuyentes no beneficiados.

Asimismo, la Autógrafa no se encuentra acorde con los lineamientos de política tributaria contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026, los cuales tienen como objetivo principal el fortalecimiento del Sistema Tributario Nacional, así como racionalizar y evitar la creación de nuevos beneficios tributarios, siendo además parte de la declaración de política fiscal incrementar los ingresos fiscales permanentes.

Considerando lo expuesto, **se sugiere la eliminación de la propuesta modificatoria del artículo 50 de la Ley 29973.**

Finalmente, **desde el ámbito estrictamente presupuestario**, sobre las **modificaciones relacionadas con el artículo 5, el numeral 50.3 del artículo 50 y el literal e) del artículo 74 de la Ley 29973**, es pertinente mencionar que, conforme al numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, el Titular de cada Entidad es el responsable de la gestión presupuestaria que realiza con cargo a su presupuesto institucional, lo que implica la facultad que tiene dicho Titular para priorizar sus gastos, de acuerdo al cumplimiento de sus funciones y obligaciones, en el marco del principio de legalidad.

Asimismo, cabe mencionar que, el Análisis Costo - Beneficio del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, antecedente de la Autógrafa de Ley, señala que la propuesta normativa no conlleva ningún gasto al erario nacional; sin embargo, sobre las acciones de formación de cuidadores para las personas con discapacidad severa, acreditación de los cuidadores, entre otros, orientados al fortalecimiento del Sinapedis, no se incluye el análisis de costos, ni la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en los Pliegos involucrados, que puedan ser destinados a su aplicación en el presente año y en los años subsiguientes, de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En esa línea, la Autógrafa de Ley vulnera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Además, se advierte que, de implementarse la propuesta normativa, se contravendría

el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Finalmente, la Autógrafo de Ley vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece 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, se sugiere individualizar en la propuesta modificatoria del artículo 5 de la Ley 29973 a los responsables de promover el acceso al empleo para las personas que realizan el cuidado o prestan servicios de asistencia personal a las personas con discapacidad. Asimismo, se sugiere retirar el término “acceso al empleo”, especificando la señalada labor en relación a la formación continua a la que se refiere el artículo 5 de la Autógrafo de Ley.

Sobre el particular, se sugiere el siguiente texto alternativo para la modificatoria del artículo 5 de la Ley 29973:

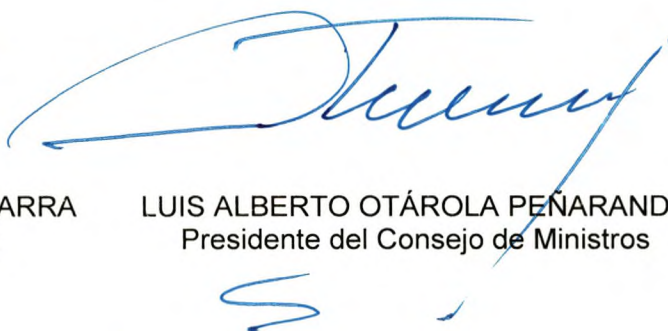
5.2. Los gobiernos regionales y locales son responsables de la formación continua de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia personal a las personas con discapacidad, la orientación y contenidos formativos se brindan en concordancia con la política nacional en discapacidad vigente.

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

Atentamente,



DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República



LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 648/2021-CR y otros



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 19 de enero del 2023

Pase a las comisiones de:

- DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; y
- INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL PARA LA
INTEGRACIÓN DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD (SINAPEDIS),
CREADO POR LA LEY 29973, LEY GENERAL DE LA PERSONA CON
DISCAPACIDAD**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis), a fin de mejorar sus procesos para asegurar la efectiva prestación de servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que los requieran.

Artículo 2. Finalidad

A través del fortalecimiento del Sinapedis se busca garantizar el desarrollo personal integral, y con la mayor autonomía posible, de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieran de asistencia personal, así como brindar facilidades para promover el desarrollo laboral, educativo y económico de dichas personas y de aquellas que brinden el servicio de asistencia personal o que realicen funciones de cuidadores, en lo que corresponda.

Artículo 3. Rol del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis)

Además de las funciones contempladas en la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, corresponde al Conadis promover la mayor participación del sector público, dentro de los límites establecidos por los recursos presupuestales asignados a cada pliego, a fin de procurar de manera progresiva, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el marco legal que regula la protección y acompañamiento de las personas con discapacidad. En ese esfuerzo, puede promover también la participación del sector privado.

Artículo 4. Servicio de asistencia personal

Se entiende por servicio de asistencia personal al servicio prestado por un cuidador que realice o colabore en tareas de la vida cotidiana, realizadas dentro o fuera del hogar, que contribuyan con el bienestar físico, biológico y emocional de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieran de asistencia personal. Pueden ser actividades de aseo e higiene, alimentación y toma de medicamentos, vestido, acompañamiento y ayuda en el desplazamiento, apoyo en la comunicación, actividades de recreación o deporte, entre otras.

Artículo 5. Formación de los cuidadores

El Estado promueve la formación continua de cuidadores para las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieran de asistencia personal, a través de la formación que brinda el Ministerio de Salud (Minsa), el Seguro Social de Salud (ESSALUD), los gobiernos regionales y gobiernos locales, el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) y las organizaciones de personas con discapacidad.

Artículo 6. Acreditación de los cuidadores

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), en su condición de ente rector del Sinapedis, establece los procedimientos y mecanismos para la acreditación, registro y definición de los perfiles de los cuidadores. Para tal efecto, coordina con el Ministerio de Salud y con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Declaración

Se declara de interés nacional y de necesidad pública la regulación, el reconocimiento y la responsabilidad del cuidador y de la cuidadora de personas con discapacidad severa en situación de pobreza y vulnerabilidad a nivel nacional.

SEGUNDA. Reglamentación y adecuación normativa

El Poder Ejecutivo realiza las adecuaciones que correspondan en la reglamentación de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, y emite las disposiciones normativas complementarias que resulten necesarias, dentro de los sesenta (60) días calendario contados a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de los artículos 5, 11, 38, 50, 72 y 74 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad

Se modifican los artículos 5, 11, 38, 50, 72 y 74 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, los cuales quedan redactados con los textos siguientes:

“Artículo 5. Rol de la familia

- 5.1 El Estado reconoce el rol de la familia en la inclusión y participación efectiva en la vida social de la persona con discapacidad. Le presta orientación y capacitación integral sobre la materia, y facilita su acceso a servicios y programas de asistencia social.
- 5.2 El Estado promueve y facilita el acceso al empleo para las personas que realicen el cuidado de personas con discapacidad severa dependientes”.

“Artículo 11. Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluida en la comunidad

- 11.1 La persona con discapacidad tiene derecho a vivir de forma independiente en la comunidad, en igualdad de condiciones que las demás. El Estado, a través de los distintos sectores y niveles de gobierno, promueve su acceso a servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo en la comunidad para facilitar su inclusión social y evitar su aislamiento y abandono.
- 11.2 Los establecimientos que prestan atención a las personas con discapacidad promueven y facilitan su inclusión familiar y social.



- 11.3 *El Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis), establecido en el capítulo XI de la presente ley se encarga de establecer las disposiciones pertinentes que regulan los servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieren de asistencia personal”.*

“Artículo 38. Educación superior

- 38.1 *Las universidades, institutos y escuelas superiores, públicos y privados, realizan ajustes razonables para garantizar el acceso y permanencia de la persona con discapacidad, incluida la adecuación de sus procesos de admisión. Estas instituciones reservan el 5 % de las vacantes ofrecidas en sus procesos de admisión por especialidad profesional para la postulación de personas con discapacidad, quienes acceden a estos centros de estudio previa aprobación de la evaluación de ingreso.*
- 38.2 *La persona que se vea forzada a interrumpir sus estudios superiores por la adquisición de una discapacidad mantiene su matrícula vigente por un período de hasta cinco años para su reincorporación, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que cursan estudios superiores.*
- 38.3 *Las universidades, institutos y escuelas superiores, públicos y privados, realizan ajustes razonables para posibilitar la presencia del cuidador de la persona con discapacidad severa en situación de dependencia que requiera de asistencia personal”.*

“Artículo 50. Ajustes razonables para personas con discapacidad

[...]

- 50.3 *El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los gobiernos regionales prestan asesoramiento y orientación a los empleadores para la realización de ajustes razonables para personas con discapacidad y sus cuidadores en el lugar de trabajo. Los*



empleadores públicos y privados generadores de rentas de tercera categoría tienen una deducción adicional en el pago del impuesto a la renta sobre los gastos por ajustes razonables para personas con discapacidad y sus cuidadores, en un porcentaje que es fijado por decreto supremo del Ministerio de Economía y Finanzas.

[...].”

“Artículo 72. Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis)

Créase el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de discapacidad.

El Sinapedis promueve las condiciones que garantizan el derecho a la igualdad en favor de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieren de asistencia personal”.

“Artículo 74. Objetivos del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis)

El Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) tiene los siguientes objetivos:

- a) Asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de las entidades del Estado, a nivel intergubernamental, en materia de discapacidad.*
- b) Articular y armonizar la gestión de las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos, y brindar asistencia técnica en el marco de su presupuesto asignado, en materia de discapacidad, a nivel intergubernamental.*
- c) Promover la participación de las organizaciones de personas con discapacidad, de la sociedad civil y del sector privado, a nivel intergubernamental, en el desarrollo de acciones en materia de discapacidad.*



- d) Disponer de la información necesaria para la formulación de planes, programas y proyectos.
- e) Llevar adelante las acciones necesarias para la implementación progresiva del servicio de asistencia personal, en cumplimiento de las obligaciones adoptadas por el Estado peruano, garantizando el derecho a la vida independiente y del mayor grado de autonomía posible de las personas con discapacidad severa en situación de dependencia que requieran de asistencia personal, de acuerdo con el marco legal vigente”.

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

En Lima, a los veintiocho días del mes de diciembre de dos mil veintidós.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

