



PERÚ Proyecto de Resolución Legislativa N° 188/2021-CR

ROBERTO HELBERT SÁNCHEZ PALOMINO

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"



PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE
PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULO 35° DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON
LA FINALIDAD DE CREAR LA COMISIÓN ORDINARIA DE
LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Los CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA que suscriben, de manera MULTIPARTIDARIA, a iniciativa del Congresista **ROBERTO HELBERT SANCHEZ PALOMINO**, miembro del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa establecido en los artículos 107° de la Constitución Política del Perú y 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Resolución Legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 35° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON LA FINALIDAD DE CREAR LA COMISIÓN ORDINARIA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Artículo Único. - Modificación de la letra "a" artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República

Modifíquese la letra "a" del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, conforme al siguiente texto:

Clases de Comisiones

Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones:

a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:

1. Agraria.
2. Ciencia, Innovación y Tecnología.
3. Comercio Exterior y Turismo.
4. Constitución y Reglamento.
5. Cultura y Patrimonio Cultural.
6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.
7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.
8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.
10. Educación, Juventud y Deporte.
11. Energía y Minas.
12. Fiscalización y Contraloría.
13. Inclusión Social
14. Inteligencia.
15. Justicia y Derechos Humanos.
16. Mujer y Familia.



Eluchi López

ROBERTO HELBERT SANCHEZ PALOMINO

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

17. Personas con Discapacidad.
18. Presupuesto y Cuenta General de la República.
19. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.
20. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
21. Relaciones Exteriores.
22. Salud y Población.
23. Trabajo y Seguridad Social.
24. Transportes y Comunicaciones.
25. Vivienda y Construcción.

Las demás Comisiones Ordinarias se conforman procurando homologar su especialidad con las materias que correspondan a las carteras a cargo de los Ministros de Estado y a los asuntos más relevantes para el país.

Lima, 5 de agosto del 2021

Kelly Ugarte M.

Hualguro
MARIA ABUENO

Quaman
MARGOT PALACIOS H.

Guipil
HILDA GUAYDA
CASTAÑO RIVERA

C. H. VALER PINTO
CONGRESISTA

Isabel Cortez

Alex A. Paredes Y.
ALEX A. PAREDES Y.
Congresista PL

Ruth Inque
RUTH INQUE
Congresista

Edgar Tello Montes
EDGAR TELLO MONTES

ALEX FLORES
ALEX FLORES

Waldemar Cornejo
WALDEMAR CORNEJO
Vocero PL

ROBERTO HELBERT SANCHEZ PALOMINO
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Edgar Tello Montes
EDGAR TELLO MONTES

Carlos A. Andersen
CARLOS A. ANDERSEN

Sebastián Quevedo
SEBASTIÁN QUEVEDO
Congresista

Jose Jera
JOSE JERA

Dignid Bajan
DIGNID BAJAN
congresista

Jose Luna

Ruth Inque Ibarra
RUTH INQUE IBARRA
Vocera T. Grupo Parlamentario
Juntos por el Perú

E. D. Ibarra & C

Miguel Ángel

ROSA
Wilson Soto Palacios



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **setiembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 188** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto de la iniciativa legislativa

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto proponer la creación de la Comisión Ordinaria de las Personas con Discapacidad, en la medida que, según la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, (INEI), al 15 de octubre del 2019, "hay 3'051.612 personas en el país que tienen algún tipo de discapacidad. Esta cifra representa el 10,4% de la población nacional, calculada en 31'237.385 habitantes¹".

2. El derecho a la igualdad

El inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú señala que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

Este artículo se refiere a lo que en la doctrina se conoce como "igualdad formal" o "igualdad ante la ley". "En este planteamiento formal la igualdad se presenta como un límite a la actuación de poderes públicos que impide la arbitrariedad, es decir, que impide tratar de modo desigual sin justificación o fundamento a personas que se encuentran en iguales circunstancias²". Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la igualdad en su dimensión formal, "impone la exigencia al legislador para que éste no realice diferencias injustificadas; pero también a la administración pública y aún a los órganos de la jurisdicción, en el sentido de que la ley no puede aplicarse en forma desigual frente a supuestos semejantes (igualdad en la aplicación de la ley)³".

Además de la igualdad formal, con el surgimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, aparece el concepto de igualdad sustancial, esencial o material, el cual exige no sólo el rechazo de cualquier discriminación, sino que posibilita la adopción de medidas específicas ante situaciones y/o sujetos que requieren una atención diferenciada, o mejor aún, diversificada, lo que significa que a partir del reconocimiento del derecho a la igualdad en su sentido sustancial, es posible la existencia de normas que otorguen tratos diferenciados ante situaciones distintas⁴.

Asimismo, en su dimensión material, de acuerdo al Tribunal Constitucional, "el derecho a la igualdad supone no solo una exigencia negativa, es decir la abstención de tratos discriminatorios, sino, además una exigencia positiva por parte del Estado, que se inicia con el reconocimiento de la insuficiencia de los mandatos prohibitivos de discriminación y la necesidad de equiparar situaciones, *per se*, desiguales⁵".

¹ Tomado del artículo "CONADIS Conmemora Día Nacional de la Persona con Discapacidad Información" publicada en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano e el siguiente enlace <https://www.gob.pe/institucion/conadis/noticias/52820-conadis-conmemora-dia-nacional-de-la-persona-con-discapacidad>, 15 de octubre del 2019.

² Mosquera, Susana, *El derecho a la igualdad y la no discriminación por razón de religión*, publicado en *El derecho fundamental a la igualdad*, Lima, Palestra Editores S.A.C. 2006, p. 22.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 0606-2004-AA/TC, fundamento 10.

⁴ Bermúdez Valdivia, *Alcances constitucionales del derecho a la igualdad de la mujer*, publicado en *La Constitución de 1993, análisis y comentario*, Lima, CAJ, 1995, p. 33.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 0606-2004-AA/TC, fundamento 11.



Es decir, se trata de que "existan igualdad de oportunidades para el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de todas las personas (igualdad material). Estas medidas pueden implicar un trato desigual, que no es considerado como una discriminación sino una diferenciación"⁶

3. El derecho a la igualdad y la discapacidad

Anteriormente señalamos que el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú indica que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que "nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".

Como se puede observar, en el texto constitucional no aparece, en forma expresa, la prohibición de discriminar a una persona con discapacidad, sin embargo, "la expresión 'de cualquier otra índole' es una fórmula adoptada por el constituyente que permite actualizar el contenido de la Constitución frente al surgimiento de nuevas situaciones de vulnerabilidad. De esta forma, lejos de ser una cláusula *números clausus*, el artículo 2.2 habilita la posibilidad de reconocer e identificar que existen colectivos que, por su particular situación, ameritan la adopción de medidas especiales de protección de parte de todo el aparato estatal"⁷. En este caso podemos concluir que "la expresión 'de cualquier otra índole' permite afirmar que se encuentra prohibido por la Constitución discriminar a una persona con discapacidad.

4. Obligaciones internacionales del Perú en material de discapacidad

El Perú ha firmado y ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Al respecto hay que señalar, que los tratados internacionales obligan a las partes desde su entrada en vigor y deben ser cumplidas de buena fe⁸, como señala el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Asimismo, el artículo 55 de la Constitución refiere que "los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional".

Dentro de este marco, el Artículo 4 inciso 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que "los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

⁶ Huerta, Luis, *El derecho a la igualdad: su desarrollo en la Constitución de 1993 y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú*, publicado en *El derecho fundamental a la igualdad*, Lima, Palestra Editores S.A.C. 2006, p. 60.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 05157-2014-PA/TC, fundamento 19.

⁸ Gutiérrez Espada, Cesáreo y Cervell Hortal, María José, *Curso General de Derecho Internacional*, Madrid, Trota, 2017, p.163.



- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
- d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
- e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;
- f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;
- g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible."

Como podemos observar, según el Artículo 4 inciso 1 del instrumento internacional citado, constituye una obligación del Estado peruano "adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención". Dentro de este marco jurídico, consideramos que es indispensable que el Congreso de la República cree una Comisión Ordinaria de la Persona con Discapacidad.

5. Comisiones ordinarias

De acuerdo, al primer párrafo del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, las Comisiones Ordinarias son las "encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización".

En ese sentido, en la actualidad en el Congreso de la República existe la Comisión Ordinaria de Inclusión Social y Personas con Discapacidad. Sin embargo, en la medida que ambos temas son bastante amplios deben ser tratados en forma específica, sobre todo si se tiene en cuenta que, como se ha señalado anteriormente, la población con discapacidad es bastante amplia en nuestro país y diversos sectores tiene la obligación de realizar determinadas medidas con la finalidad de que las personas con discapacidad puedan desarrollar sus actividades en igualdad de oportunidades que el resto de la población.

Como un dato importante se puede mencionar que desde abril del 2020 a julio del 2021 fueron derivados a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad 36 proyectos de ley, de los cuales solo 9 se referían al tema de discapacidad. Asimismo, de las 36 iniciativas



legislativas mencionadas solo 4 se convirtieron en leyes y ninguna de ellas se refería a discapacidad⁹.

Además, si bien el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) es el órgano especializado del Poder Ejecutivo en cuestiones relativas a la discapacidad, no es el único sector que debe tomar medidas a favor de la población que tiene alguna discapacidad. Es por ello que este tema debe ser tratado con exclusividad por una Comisión Ordinaria del Congreso de la República. Sobre todo si se tiene en cuenta que, como señala la doctrina constitucional, "la razón de ser de las Comisiones Parlamentarias es la división del trabajo parlamentario, siendo, por tanto, auténticos órganos de trabajo de las Cámaras. Y es que el trabajo parlamentario no puede ser desarrollado, al menos en todos sus momentos, por la totalidad de los miembros de las Cámaras. De ahí que se estructure un sistema racional que haga posible el eficaz desarrollo de aquel¹⁰".

Por otro lado, el tema de discapacidad cada vez cobra mayor importancia a nivel mundial, incluso varias Constituciones reconocen en forma expresa los derechos de las personas con discapacidad.

6. Constituciones que regulan en forma expresa los derechos de las personas con discapacidad

Las Constituciones de Bolivia, Ecuador y España reconocen en forma expresa los derechos de las personas con discapacidad.

- **Bolivia**

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia señala lo siguiente:

Artículo 70. Toda persona con discapacidad goza de los siguientes derechos:

1. A ser protegido por su familia y por el Estado.
2. A una educación y salud integral gratuita.
3. A la comunicación en lenguaje alternativo.
4. A trabajar en condiciones adecuadas, de acuerdo a sus posibilidades y capacidades, con una remuneración justa que le asegure una vida digna.
5. Al desarrollo de sus potencialidades individuales.

⁹ Información elaborada en base a lo publicado en

<https://www.congreso.gob.pe/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/laborlegislativa/proyectos-ley/>

¹⁰ Enrique ÁLVAREZ CONDE y Rosario TUR AUSINA, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2019, p.668.



• Ecuador

El artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador indica que:

Artículo 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.
2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.(...)

• España

En mayo del presente año, el artículo 49 la Constitución Española fue reformado con el siguiente texto¹¹:

Artículo 49

Las personas con discapacidad son titulares de los derechos y deberes previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva, sin que pueda producirse discriminación.

Los poderes públicos realizarán las políticas necesarias para garantizar la plena autonomía personal e inclusión social de las personas con discapacidad. Estas políticas respetarán su libertad de elección y preferencias, y serán adoptadas con la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en los términos que establezcan las leyes. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad.

Se regulará la especial protección de las personas con discapacidad para el pleno ejercicio de sus derechos y deberes.

Las personas con discapacidad gozan de la protección prevista en los tratados internacionales ratificados por España que velan por sus derechos.

7. Parlamentos que tiene una comisión encargada en forma específica de la persona con discapacidad

Asimismo, observamos que en varios países sus parlamentos encargan el trabajo del tema de discapacidad en forma exclusiva a comisiones ordinarias o denominadas también como "comisiones permanentes", podemos resaltar los siguientes casos:

¹¹ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/110521-enlace-constitucion.aspx>



- **Argentina**

- Comisión Permanente de Discapacidad**

- La cual se encuentra regulada por el Artículo 101 (sexies) del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación y es competente para:

- "dictaminar sobre todo asunto concerniente a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, y sobre todo proyecto o solicitud de reformas a las leyes competentes en la materia. Estimular políticas efectivas en todas las áreas, que permitan la total integración de las personas con discapacidad. Promover campañas de concientización y educación en pro de la no discriminación y la igualdad de oportunidades. Efectuar el seguimiento del cumplimiento de las leyes, decretos o resoluciones que dispongan el destino de fondos a proyectos o programas vinculados a la discapacidad, así como también de la aplicación o control de los fondos provenientes de organismos internacionales, públicos o privados, con igual destino. Para el cumplimiento de sus fines, la comisión podrá requerir informaciones y realizar los seguimientos que correspondan referidos a su competencia¹²".

- **Guatemala**

- Comisión de Asuntos Sobre Discapacidad**

- Regulado por el inciso 37 del Artículo 31 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Decreto Número 63-94)¹³

- **Chile**

- En Chile, en la Cámara de Diputados y Diputadas podemos encontrar "la Comisión de Personas Mayores y Discapacidad"¹⁴, si bien no trata el tema de discapacidad con exclusividad es necesario resaltarlo.

8. Antecedentes en el Parlamento peruano

En este caso podemos mencionar a:

La Comisión Especial de Estudio Sobre Discapacidad.

Creada, el 18 de diciembre del 2002, por el Congreso de la República, de carácter multipartidario¹⁵. Es decir, en el caso que se apruebe la presente iniciativa legislativa por el Pleno del Congreso, no sería la primera vez que una comisión del Congreso se dedica en forma exclusiva al tema de discapacidad.

EFFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley se encuentra dentro de los alcances de lo que señala la Constitución Política del Perú e implica modificar la letra "a" del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad que dicho poder del Estado tenga una Comisión Ordinaria de las Personas con Discapacidad, con el objeto de que se encargue de estudiar y dictaminar con exclusividad dicho tema.

¹² <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cdiscap/competencia/#>

¹³ <https://www.congreso.gob.gt/comisiones/7/2021/1>

¹⁴ <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/sesiones.aspx?pmID=2964>

¹⁵ <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/discapacidad01.htm>



ROBERTO HELBERT SÁNCHEZ PALOMINO

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De acuerdo al artículo 3 del Reglamento del Congreso de la República, dicho poder del Estado "es soberano en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política".

Dentro de este marco jurídico, los beneficios que traerá dicha norma son superiores a los costos, en la medida que permitirá que el Parlamento se aboque en forma exclusiva al tema de discapacidad, realizando labores legislativas y también acciones de fiscalización que permitan evaluar si los diferentes sectores, no solo respetan a las personas con discapacidad, sino que cumplen con llevar a cabo las acciones afirmativas necesarias que señalan las normas vigentes a favor de dicha población.

VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa tiene relación con la Undécima Política de Estado del Acuerdo Nacional que se refiere a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.